

Höland, Armin (Ed.); Welti, Felix (Ed.)

Research Report

Recht und Praxis der Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung: Bestandsaufnahme und Wirkungsanalyse

Study der Hans-Böckler-Stiftung, No. 411

Provided in Cooperation with:

The Hans Böckler Foundation

Suggested Citation: Höland, Armin (Ed.); Welti, Felix (Ed.) (2019) : Recht und Praxis der Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung: Bestandsaufnahme und Wirkungsanalyse, Study der Hans-Böckler-Stiftung, No. 411, ISBN 978-3-86593-324-9, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/194582>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/de/legalcode>

STUDY

Study 411 · Februar 2019

RECHT UND PRAXIS DER WIDERSPRUCHSAUS- SCHÜSSE IN DER SOZIAL- VERSICHERUNG

Bestandsaufnahme und Wirkungsanalyse

Armin Höland und Felix Welti (Hrsg.)

Dieser Band erscheint als 411. Band der Reihe Study der Hans-Böckler-Stiftung. Die Reihe Study führt mit fortlaufender Zählung die Buchreihe „edition Hans-Böckler-Stiftung“ in elektronischer Form weiter.

STUDY

Study 411 · Februar 2019

RECHT UND PRAXIS DER WIDERSPRUCHSAUS- SCHÜSSE IN DER SOZIAL- VERSICHERUNG

Bestandsaufnahme und Wirkungsanalyse

Armin Höland und Felix Welti (Hrsg.)

© 2019 by Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf
www.boeckler.de



„Recht und Praxis der Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung“,
herausgegeben von Armin Höland und Felix Welti, ist lizenziert unter
Creative Commons Attribution 4.0 (BY).

Diese Lizenz erlaubt unter Voraussetzung der Namensnennung des Urhebers
die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung des Materials in jedem
Format oder Medium für beliebige Zwecke, auch kommerziell.

Lizenztext: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/de/legalcode>

Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für Originalma-
terial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekenn-
zeichnet mit Quellenangabe) wie z. B. von Schaubildern, Abbildungen, Fotos
und Textauszügen erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch
den jeweiligen Rechteinhaber.

Lektorat: Maria Hagl, München
Satz: DOPPELPUNKT, Stuttgart

Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist ur-
heberrechtlich geschützt.

ISBN: 978-3-86593-324-9

INHALT

Zusammenfassung	9
------------------------	----------

Einleitung	11
-------------------	-----------

Sabine Böttcher

Die Forschungsergebnisse zu den ehrenamtlichen und hauptamtlichen Mitwirkenden in Widerspruchsausschüssen – eine Auswahl	18
---	-----------

1. Methodisches Vorgehen	18
2. Wer sind die Mitglieder der Widerspruchsausschüsse?	19
3. Einschätzungen zu ausgewählten Situationen in den Sitzungen der Widerspruchsausschüsse	25
4. Bedarfe der Ehrenamtlichen in den Widerspruchsausschüssen	33
5. Ausblick	37

Armin Höland

Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung – rechtssoziologische Erkenntnisse und Fragen	38
---	-----------

1. Einleitung	39
2. Das Forschungsprojekt – Ziele und Methoden	41
3. Ausgewählte Forschungsergebnisse	45
4. Schlussbemerkungen	58

Felix Welti

Die Entscheidungsgrundlagen des Widerspruchsausschusses, insbesondere die sachkundige Begutachtung	60
---	-----------

1. Einleitung	60
2. Normative Grundlagen	65
3. Empirische Erkenntnisse	67
4. Schluss	71

Manuela Fischer und Felix Welti

Das Widerspruchsverfahren und die Widerspruchs- ausschüsse in der Sozialversicherung	72
1. Einleitung	73
2. Grundlagen des Widerspruchsverfahrens in der Sozialversicherung	75
3. Die Entscheidung durch den Widerspruchsausschuss	84
4. Der Widerspruchsbescheid	90
5. Verfahrensdauer	95
6. Resümee	97

Rainer Pitschas

Konflikte, Rechtsschutz und Wirklichkeiten im Verfahren der sozialversicherungsrechtlichen Widerspruchs- ausschüsse – eine verwaltungswissenschaftliche Perspektive	98
1. Verwaltungswissenschaftlicher Zugang zum Thema	99
2. Widerspruchs-ausschüsse als Entscheidungssysteme auf der Grundlage eines akteurzentrierten Institutionalismus	103
3. Funktionen und Folgen formaler Organisation sozial- versicherungsrechtlicher Widerspruchs-ausschüsse	105
4. Strukturbrüche in der Verfahrensordnung der Widerspruchs-ausschüsse	109
5. Fazit: Widerspruchs-ausschüsse ohne Befriedigungs- und Entlastungswirkung	112

Hubert Rottleuthner

Der Konflikt zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Sozial- leistungsträgern im Spiegel der Rechtssoziologie	116
---	------------

Britta Rehder

Konflikte vor den Sozialgerichten aus politikwissenschaftlicher Perspektive: Thesen und Forschungsperspektiven	130
1. Einleitung	131
2. Zur Konflikttheorie von Ralf Dahrendorf (und einer anerkennungstheoretischen Ergänzung)	132
3. Das Sozialgericht als Ort der Austragung von Gruppenkonflikten um Anerkennung und Herrschaft	135

4. Wandel der Konfliktlinien – Herausforderungen für die Gerichte (und die Gerichtsforschung)	139
5. Fazit	145
Literatur	146

Armin Höland

Zur Empirie des Widerspruchsverfahrens und der Streitbehandlung in der Sozialversicherung	148
1. Einleitung und Fragestellung	149
2. Verfahren und Formen der Konfliktbeilegung in der Verwaltung der Sozialversicherungsträger	151
3. Wirkungen der Widerspruchsausschüsse	161
4. Gedanken zum Schluss	164

Christina Buchwald, Elisabeth Krausbeck und Armin Höland

Erkenntnisse zum Widerspruchsverfahren aus den Akten sozialgerichtlicher Verfahren	166
1. Eine methodische Vorbemerkung	167
2. Methodisches Vorgehen bei der Untersuchung	170
3. Ausgewählte Eindrücke und Hypothesen	171
4. Fazit	189
5. Ausblick	191
Anhang: Analyseschema für Gerichtsakten	192

Elisabeth Krausbeck

Das Satzungsrecht der Sozialversicherungsträger: Grundlage und Gestaltungsmittel für das Widerspruchsverfahren und die Widerspruchsausschüsse	194
1. Einleitung	194
2. Ergebnisse zu den Satzungsregelungen	197
3. Geschäftsordnungen und Richtlinien für die Arbeit der Widerspruchsausschüsse	207
4. Fazit	209

Michael Adler

Widerspruchsausschüsse und Verwaltungsrechtsschutz	210
1. Einleitung	212
2. Der Rechtsschutz im Verwaltungs- und Gerichtsverfahren	213
3. Die deutschen Verwaltungsverfahren aus der Sicht des Vereinigten Königreichs	221
4. Ein anderer Ansatz für die Untersuchung von Ent- scheidungsprozessen in der Verwaltung und von Klagen	225
Autorinnen und Autoren	228
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	231
Abkürzungsverzeichnis	236

ZUSAMMENFASSUNG

Das Buch enthält die Ergebnisse des von der Hans-Böckler-Stiftung in den Jahren 2014 bis 2017 geförderten Forschungsprojekts „Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung – Bestandsaufnahme und Wirkungsanalyse“ des Zentrums für Sozialforschung Halle und der Universität Kassel, das von den Herausgebern geleitet wurde. Weiterhin sind Beiträge enthalten, die die Forschungsergebnisse kommentieren und aus einer im Januar 2017 in Kassel durchgeführten Konferenz des Projekts und des Forschungsverbunds Sozialrecht und Sozialpolitik (FoSS) der Universität Kassel und der Hochschule Fulda hervorgegangen sind.

Im Rahmen des Forschungsprojekts wurden die Widerspruchsausschüsse der deutschen Sozialversicherungsträger insbesondere durch eine Befragung ihrer Mitglieder, eine Analyse der Satzungen der Sozialversicherungsträger und Analysen von Recht und Rechtsprechung erforscht.

Zu den zentralen Ergebnissen gehören Einblicke in die Vorbereitung und Durchführung der nicht öffentlichen Sitzungen der Widerspruchsausschüsse, in die Bedingungen ihrer Entscheidungsfindung und in das Zusammenwirken zwischen dem verwaltungsinternen Abhilfeverfahren und der Entscheidung der Ausschüsse. Ebenso wurden Daten über die unterschiedliche Wahrnehmung des Verfahrens durch die Hauptamtlichen, die Arbeitgebervertreter und die Versichertenvertreter erhoben und daraus Bewertungen und Vorschläge entwickelt.

Die weiteren Beiträge verknüpfen die Ergebnisse und Thesen aus dem Projekt mit Forschungsergebnissen und Forschungsprogrammen der Rechtssoziologie, der Verwaltungswissenschaft und der Politikwissenschaft sowie mit dem Forschungsstand aus Großbritannien.

EINLEITUNG

Armin Höland und Felix Welti

Die Alltagserfahrung zeigt, dass Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung eine erstaunlich wenig bekannte Institution des Sozialstaats sind. Das erstaunt vor allem aus zwei Gründen. Zum Ersten ist der mögliche Wirkungskreis der Widerspruchsausschüsse immens groß. Nimmt man die verschiedenen Zweige der Sozialversicherung zusammen, so werden mehr als 90 Prozent der Menschen in Deutschland und zum Teil auch im Ausland von wenigstens einem Zweig der deutschen Sozialversicherung erfasst. Theoretisch könnten damit mindestens 72 Millionen Sozialversicherte in die Situation kommen, gegen einen sie belastenden Bescheid ihres Sozialversicherungsträgers Widerspruch zu erheben und damit letztlich auf dessen Entscheidung angewiesen zu sein.¹ Zum Zweiten ist der Abstand zwischen Bedeutung und Kenntnis der Institution auch im Hinblick auf den von Widerspruchsausschüssen zu verarbeitenden Geschäftsanfall erstaunlich. In mehr als 800.000 Fällen im Jahr werden gegenwärtig Widersprüche von Sozialversicherten gegen Entscheidungen von Versicherungsträgern erhoben. Auch wenn davon nur etwas weniger als die Hälfte aller Verfahren vor einen Widerspruchsausschuss gelangt,² erreicht der Geschäftsanfall der Ausschüsse eine erhebliche Größenordnung. Sie entspricht in etwa derjenigen Zahl der Neuzugänge bei den Sozialgerichten,³ deren Tätigkeit viel stärker in der Öffentlichkeit wahrgenommen wird.

Es ist nicht so, dass die Existenz von Widerspruchsausschüssen bewusst verborgen würde. Hinweise auf ihre Tätigkeit finden sich in den Satzungen der Sozialversicherungsträger und in den beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales gesammelten Geschäftsstatistiken der Träger, bisweilen auch in der Öffentlichkeitsarbeit von Sozialversicherungsträgern, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden. Außerdem lässt jeder von einem Widerspruchsausschuss erlassene Bescheid seine institutionelle Herkunft erkennen.

1 Die breiteste Erfassung hat die gesetzliche Krankenversicherung (GKV) mit derzeit 56,06 Millionen Mitgliedern (Stand 2017), zu denen 16,25 Millionen beitragsfrei in der GKV Versicherte kommen, mithin insgesamt 72,31 Millionen Leistungsberechtigte. In der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) lag die Zahl der Versicherten am 31. Dezember 2015 bei knapp 54 Millionen.

2 Der Anteil beträgt derzeit 46 Prozent. Der Rest wird auf andere Weise, vor allem durch Abhilfe, erledigt.

3 Im Jahr 2016 gingen 356.562 Klagen bei den 68 Sozialgerichten in Deutschland ein.

Die Unauffälligkeit der rund 1.000 bis 1.200 Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung in Deutschland scheint ihren Grund eher darin zu haben, dass sie nicht als eigenständige Institution im Prozess der Bearbeitung eines Widerspruchs wahrgenommen werden. Widerspruchsausschüsse sind, im Unterschied zu Sozialgerichten, keine eigenständigen öffentlichen Einrichtungen und vor allem sind ihre Sitzungen nicht öffentlich. Sie sind durch das Satzungsrecht geschaffene, funktionale Einheiten zur Entscheidung über diejenigen Widersprüche, die nicht vorher von der Verwaltung auf andere Weise erledigt wurden. In den Ausschüssen wirken ehrenamtliche und oft auch hauptamtliche Mitglieder beratend und entscheidend zusammen. Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe sind in Geschäftsordnungen und Richtlinien geregelt, die, im Unterschied zu den Verfahrensordnungen und Geschäftsverteilungsplänen von Gerichten, im Allgemeinen nicht öffentlich zugänglich sind. Alles in allem ist es daher für Außenstehende nicht einfach, die Tätigkeit von Widerspruchsausschüssen als eine eigenständige Funktion innerhalb des sozialversicherungsrechtlichen Widerspruchsverfahrens zu identifizieren.

Die quantitative Bedeutung der Tätigkeit von Widerspruchsausschüssen in der Sozialversicherung wie auch ihre das Vorverfahren abschließende und den weiteren Rechtsweg zu den Sozialgerichten eröffnende Funktion werfen Fragen des Zugangs zum Recht wie auch zu der Prüfqualität, der Filterfunktion und zu anderen Wirkungen der Widerspruchsausschüsse auf.

Dass es so wenig allgemeines Wissen über Widerspruchsausschüsse und ihre Tätigkeit in der Öffentlichkeit gibt, ist auch, und wahrscheinlich vor allem, eine Folge davon, dass es bislang so wenig *Forschungswissen* zu dieser Institution gibt. Forschungswissen kann dazu beitragen, Einrichtungen und Verfahren bekannt zu machen, weitere Forschungsprozesse auszulösen und Theoriebildung anzuregen. Mit den Wirklichkeitsbedingungen von Widerspruchsausschüssen in der Sozialversicherung hat sich, sieht man von einer in den folgenden Beiträgen mehrfach zitierten Untersuchung aus den frühen 1980er-Jahren ab,⁴ so gut wie keine rechtssoziologisch-empirisch angelegte

4 Ulrich Horn, Bedingungen und Funktionen des Rechtsschutzes gegenüber standardisierten Entscheidungen in der Rentenversicherung, Kassel 1983. Erschienen in der Reihe Arbeitspapiere der Forschungsgruppe Verwaltungsautomation der Gesamthochschule Kassel, Nr. 32, unter der wissenschaftlichen Leitung von Prof. Dr. Hans Brinckmann und Prof. Dr. Klaus Grimmer; siehe *ders.*, Normvollzug in einer automatisierten Massenverwaltung. Ein empirischer Beitrag zur Rechtswirksamkeit in öffentlichen Organisationen, in: Organisation und Recht. Organisatorische Bedingungen des Gesetzesvollzugs. Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie Band 7, hrsg. von Erhard Blankenburg und Klaus Lenk unter Mitarbeit von Ralf Rogowski, Opladen 1980, S. 242–253.

Untersuchung befasst. Das im Zeitraum 2014 bis 2017 mit Förderung der Hans-Böckler-Stiftung durchgeführte Forschungsprojekt zu Widerspruchsausschüssen in der Sozialversicherung, das den hauptsächlichen Gegenstand der in diesem Buch versammelten Beiträge bildet, ist mithin seit fast 40 Jahren der erste Versuch, mithilfe empirischer Rechtsforschung die Existenz- und Tätigkeitsbedingungen dieser Institution und der in ihr wirkenden Akteure auszuleuchten. Das Forschungsprojekt hatte zwei grundlegende Ziele. Zum einen sollte es die Einrichtung der Widerspruchsausschüsse, ihre Organisation und Arbeitsweise, die in den Ausschüssen wirkenden Personen und deren Wahrnehmungen hinsichtlich Tätigkeit und Wirkungen auf der Grundlage der Befragung von Mitgliedern von Widerspruchsausschüssen erfassen und untersuchen. Diese Zielsetzung stand, schon nach der Bestimmung des Forschungsgegenstandes, im Vordergrund.

Darüber hinaus wollte und will das Forschungsprojekt einen Beitrag leisten zum Forschungsstand der im Sozialrecht insgesamt bislang nur schwach vertretenen Rechtssoziologie, hier insbesondere zu den großen Themen des Zugangs zum Recht, zum Vorfeld der sozialgerichtlichen Verfahren, zur Interaktion zwischen Ehrenamt und Hauptamt, d.h. zwischen Laienwissen und Fachwissen in einem rechtlichen Verfahren, und zu Formen der Streitbeilegung im sozialversicherungsrechtlichen Verwaltungsverfahren. Damit schließt das Projekt auch an die Forschung über bürgerschaftliches Engagement und über das Wirken von Verbänden im sozialpolitischen und sozialrechtlichen Rahmen an.

Eng angelagert an das rechtssoziologische Erkenntnisinteresse sind Fragen, die vor allem von der Politikwissenschaft, aber auch von der Verwaltungswissenschaft und Staatslehre, behandelt werden. Die Träger der Sozialversicherung sind rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung. Die Selbstverwaltung wird im Grundsatz durch die Versicherten und die Arbeitgeber ausgeübt (§ 29 Abs. 1 und 2 SGB IV), die dazu Vertreterversammlungen und Verwaltungsräte wählen (§ 33 SGB IV), die durch Satzung den Erlass von Widerspruchsbescheiden besonderen Ausschüssen übertragen können (§ 36a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB IV). Mit dieser institutionellen Verortung bilden Widerspruchsausschüsse eine Organisations- und Handlungsform im Rahmen der funktionalen Selbstverwaltung und damit einer zwischen Gesellschaft und Staat stehenden dritten Sphäre der Interessenbildung und Rechtsanwendung. Das wirft Fragen nach den Besonderheiten der Rechtspraxis in der Selbstverwaltung und nach den Wirkungen der Übertragung der Ausübungsbefugnis auf die genannten beiden Trägergruppen der Versicherten und der Arbeitgeber und ihrer jeweiligen Verbände auf,

die empirisch fundiert auf anderer Grundlage beantwortet werden können als aufgrund nur abstrakter Diskussion staatsrechtlicher Legitimation.

Ein Forum der Präsentation und Diskussion wichtiger Forschungsergebnisse bot der Workshop „Rechte, Konflikte und Wirklichkeiten im Verfahren der Widerspruchsausschüsse und Sozialgerichte“ am 19. und 20. Januar 2017 im Jacob-Grimm-Saal des Bundessozialgerichts in Kassel. Inhaltlich gestaltet wurde er von den Forscherinnen und Forschern der beiden das Projekt tragenden Einrichtungen, der Universität Kassel, hier der Professur für Sozial- und Gesundheitsrecht, Recht der Rehabilitation und Behinderung von Felix Welti, und dem Zentrum für Sozialforschung Halle e.V. (ZSH). Auch der Workshop in Kassel war nur möglich aufgrund der Förderung durch die Hans-Böckler-Stiftung. Die ganz überwiegende Zahl der Beiträge dieses Buches ist auf dem Workshop vorgestellt und diskutiert worden. Die Reihenfolge der Beiträge folgt im Wesentlichen derjenigen des Workshops.

Die Diplomsoziologin *Sabine Böttcher* aus dem ZSH legt mit ihrem Beitrag zu den [Forschungsergebnissen zu den ehrenamtlichen und hauptamtlichen Mitwirkenden in Widerspruchsausschüssen – eine Auswahl](#) die methodische und datenmäßige Grundlage für das gesamte Forschungsmaterial und steht daher sinnvollerweise am Anfang der Abhandlung. Ebenfalls in die Zuständigkeit von Sabine Böttcher gefallen ist die Übertragung der über mehrere Monate gehenden Diskussion in der Forschungsgruppe des zentralen Erhebungsinstruments, eines 18 Seiten umfassenden Fragebogens für die Mitglieder von Widerspruchsausschüssen, in dessen offline wie online ausfüllbare Endfassung. Die einlaufenden Daten wurden von ihr bzw. unter ihrer Aufsicht eingelesen, von Fehlern bereinigt und in die Auswertung überführt. Da das Datenmaterial, wie häufig, im gegebenen zeitlichen Rahmen nur zu Teilen ausgewertet werden konnte, haben sich die Herausgeber entschlossen, die gesamte Datendokumentation in einem gesonderten Band für weitere Forschungszwecke zur Verfügung zu stellen.

Vorwiegend sozialrechtssoziologische Fragen und Ergebnisse in Bezug auf den Forschungsgegenstand erörtert *Armin Höland* in seinem Beitrag [Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung – rechtssoziologische Erkenntnisse zu einer wenig bekannten Institution](#). Sozialrechtliche Fragen zur Sachverhaltsermittlung im Dialog mit der sozialwissenschaftlichen Betrachtung der Konstruktion von Wissensordnungen bilden den Gegenstand des Beitrags von *Felix Welti* [Die Entscheidungsgrundlagen des Widerspruchsausschusses, insbesondere die sachkundige Begutachtung](#).

In dem sich anschließenden Beitrag [Das Widerspruchsverfahren und die Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung](#) gehen *Manuela Fischer*

und *Felix Welti* vor allem rechtswissenschaftlich auf die Bedeutung und die Funktionen des Widerspruchsverfahrens ein, schildern den Ablauf des Verfahrens, betrachten den Widerspruchsausschuss als institutionalisierte Selbstverwaltung und beschreiben das Zustandekommen der Entscheidung unter inhaltlichen wie zeitlichen Gesichtspunkten mit Blick auf die gerichtliche Überprüfung der Widerspruchsbescheide.

Eine verwaltungswissenschaftliche Perspektive legt *Rainer Pitschas* in seinem Beitrag *Konflikte, Rechtsschutz und Wirklichkeiten im Verfahren der sozialversicherungsrechtlichen Widerspruchsausschüsse – eine verwaltungswissenschaftliche Perspektive* an die Institution und Verfahren der Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung an. Der von ihm gewählte Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus führt Pitschas zu einer Beschreibung der Widerspruchsausschüsse als entwicklungs offene „personalisierte“ Steuerungsressource sozialpolitischer Programmierung. In dieser Kennzeichnung angelegt ist eine kritische Wahrnehmung der Indienstrahme des Ehrenamtes als „Betroffenenpartizipation“. Aus ihr folgt die Aufgabe, verstärkte Subjektivität durch die Mitwirkung Organisations- bzw. Fachfremder mit der Orientierung der Entscheidungen der Widerspruchsausschüsse an der Rechtslage und der Interessenlage des Trägers in Einklang zu bringen. Vor diesem Hintergrund gelangt Pitschas zu einer skeptischen Bewertung der den Widerspruchsausschüssen zugeschriebenen Rechtsschutz- und Befriedungsfunktion.

Hubert Rottleuthner untersucht den *Konflikt zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Sozialleistungsträgern im Spiegel der Rechtssoziologie* in einem Beitrag, der an Forschungsbestände der Rechtssoziologie im Bereich der Justizforschung anschließt und mit dem Bild des „Trichters“ die Bedingungen deutlich macht, die auf den Zugang zu den Sozialgerichten im Bereich der Sozialversicherung einwirken. Ein besonderes Augenmerk legt er auf die Filterwirkung der Tätigkeit der Widerspruchsausschüsse und auf die rechtssoziologisch außerordentlich schwierige Frage der Wirkungen von Existenz und Entscheidung dieser Ausschüsse.

Britta Rehder bietet in ihrem Beitrag *Konflikte vor den Sozialgerichten aus politikwissenschaftlicher Perspektive: Thesen und Forschungsperspektiven* Untersuchung und Forschungsprogramm. Als theoretische Grundlagen für ihre Analyse zieht sie zum einen die Konflikttheorie von Ralf Dahrendorf, zum anderen die Anerkennungstheorie von Axel Honneth heran. In einer an beide Theorieangebote verknüpfenden Betrachtung sieht sie das Sozialgericht „als Ort der Austragung von Gruppenkonflikten um Anerkennung und Herrschaft“. Die die Geschichte der Streitaustragung im Sozialrecht seit

dem 19. Jahrhundert einbeziehende Analyse verstärkt die These von der Sozialgerichtsbarkeit als Auseinandersetzung zwischen Sozialbürger und Staat um Macht. Diesen Ausgangsbefund reflektiert die Verfasserin im Anschluss unter dem Blickwinkel des Wandels des Wohlfahrtsstaates und mit der Frage nach Veränderungen in den Konfliktanlässen und Konfliktakteuren. Im Ergebnis sieht sie den Wandel des deutschen Wohlfahrtsstaats vor allem als eine Auseinandersetzung alter und neuer Akteure um eine Neujustierung ihrer Gestaltungsrechte und Lebenschancen.

Unter Bezug auf ausgewählte Forschungsdaten greift *Armin Höland* in dem Beitrag [Zur Empirie des Widerspruchsverfahrens und der Streitbehandlung in der Sozialversicherung](#) Verfahren und Formen der Konfliktbeilegung in der Verwaltung der Sozialversicherungsträger auf, so insbesondere die Abhilfe, die Zurücknahme des Widerspruchs und die Erledigung auf sonstige Weise, und untersucht Arbeitsweise und Wirkungen der Tätigkeit von Widerspruchsausschüssen.

Die Diplomsoziologin *Christina Buchwald* und die Juristin *Elisabeth Krausbeck* stellen gemeinsam mit *Armin Höland* in ihrem Beitrag [Erkenntnisse zum Widerspruchsverfahren aus den Akten sozialgerichtlicher Verfahren](#) vor. Die hier diskutierten Erkenntnisse verdienen schon deshalb besondere Beachtung, weil die Auswertung von insgesamt 447 sozialgerichtlichen Akten mit sozialversicherungsrechtlichen Streitigkeiten den einzigen Zugang zum vorausgegangenen Widerspruchsverfahren auf schriftlicher und aktenförmiger Grundlage eröffnen. Auch wenn die Untersuchung naturgemäß nur Aussagen über die Teilmenge der zu Gericht weitergeführten Widerspruchsverfahren treffen kann, bietet die Untersuchung interessante, zu weiterer Forschung einladende Erkenntnisse zu Themen, Personen, rechtlicher Vertretung und zeitlichen Abläufen des Widerspruchsverfahrens.

Alle Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung sind durch die Satzungen der Versicherungsträger geschaffene Rechtsgebilde. Die erhebliche Pluralität von Trägeraufgaben und Trägertraditionen spiegelt sich in einer kaum weniger pluralen satzungsrechtlichen Ausgestaltung der Widerspruchsausschüsse und ihrer Verfahren. Mit ihrer Untersuchung [Das Satzungsrecht der Sozialversicherungsträger als Grundlage und Gestaltungsmittel für das Widerspruchsverfahren und die Widerspruchsausschüsse](#) trägt *Elisabeth Krausbeck*, soweit wir erkennen können zum ersten Mal, für ausgewählte Merkmalsgruppen von Organisation, Zusammensetzung, Befugnissen und Verfahren Erkenntnisse aus den entsprechenden Satzungen von 162 Versicherungsträgern sowie aus den Geschäftsordnungen von 15 Versicherungsträgern zusammen.

Einen wichtigen, weil vor nationalstaatlicher Rechtsinnenschau bewahrenden, Schlusspunkt setzt der schottische Sozialrechtsforscher *Michael Adler* mit seinem Beitrag [Widerspruchsausschüsse und Verwaltungsrechtsschutz](#). Der Verfasser ordnet in seinem Beitrag den Rechtsschutz gegenüber (Sozial-) Verwaltungsakten in ein Modell des Verwaltungsrechtsverhältnisses ein, das mit seinen Ausprägungen bürokratischer, professioneller, rechtlicher, managementhafter, verbraucherorientierter und marktförmiger Verwaltung jeweils unterschiedliche Anknüpfungspunkte für den Rechtsschutz eröffnet. Im engeren Sinne vergleichend ist die aufschlussreiche Betrachtung des deutschen Verwaltungsverfahrens aus der Sicht des Vereinigten Königreichs.

Als Herausgeber danken wir den vielen Mitgliedern der Widerspruchsausschüsse, Beschäftigten von Sozialversicherungsträgern, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden und den Richterinnen und Richtern der Sozialgerichte Halle (Saale), Berlin und Kassel, die die empirischen Arbeiten ermöglicht haben. Wir danken zudem den Autorinnen und Autoren dieses Bandes, weiteren Kolleginnen und Kollegen aus Wissenschaft und Praxis, die die Ergebnisse diskutiert haben, der Hans-Böckler-Stiftung und ganz besonders Alexandra Richter, LL. M., die die Entstehung dieses Buches redaktionell und inhaltlich umsichtig und engagiert begleitet hat und dabei von Tobias Dunz, B. A., unterstützt worden ist.

Felix Welti und Armin Höland, Kassel und Halle im Januar 2019

DIE FORSCHUNGSERGEBNISSE ZU DEN EHRENAMTLICHEN UND HAUPTAMTLICHEN MITWIRKENDEN IN WIDERSPRUCHSAUSSCHÜSSEN - EINE AUSWAHL

Sabine Böttcher

Zusammenfassung: Vor dem hier vorgestellten Forschungsprojekt „Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung“ waren sowohl die Widerspruchsausschüsse an sich als auch die Mitglieder, die haupt- oder ehrenamtlich in ihnen tätig waren bzw. sind, ein blinder Fleck in der Sozialwissenschaft. Wer sind die Mitglieder? Was bewegt sie in ihrer Tätigkeit? Welche Rolle spielt das Ehrenamt, wie funktioniert das Zusammenspiel mit dem Hauptamt? Diesen und anderen Fragen ging das Projekt nach. In diesem Beitrag werden ausgewählte Ergebnisse mit Blick auf die Personen vorgestellt, die im Widerspruchsausschuss haupt- und ehrenamtlich an der Entscheidung mitwirken. Damit steht die individuelle Ebene der Widerspruchsausschussarbeit im Mittelpunkt.

1. Methodisches Vorgehen

Das „Herz“ des Forschungsprojekts war die Befragung aller Mitglieder von Widerspruchsausschüssen in der Sozialversicherung zu ihrer Tätigkeit in diesen Ausschüssen. Der Zugang zu den Mitgliedern der Widerspruchsausschüsse wurde über drei verschiedene Wege gesucht:

- Alle Sozialversicherungsträger wurden angeschrieben und um die Weiterleitung der Projektinformationen und der Zugangsdaten zur Befragung gebeten.
- Ergänzend wurden Listenträger einbezogen und
- Fragebögen an Personen und Institutionen direkt versandt, zu denen im Vorfeld der Befragung vor allem über Expert*innen-Interviews Kontakt entstanden war.

Obwohl die Größe der Grundgesamtheit unbekannt ist, können die Ergebnisse aufgrund der hohen Anzahl an auswertbaren Fragebögen als repräsentativ

tiv auf der Ebene der Widerspruchsausschüsse angesehen werden.¹ Von den Sozialversicherungsträgern haben sich alle angesprochenen Zweige außer der Unfallversicherung an der Erhebung beteiligt.² Systematische Ausfälle sind aufgrund der Unbekanntheit der Grundgesamtheit schwer zu erfassen.

2. Wer sind die Mitglieder der Widerspruchsausschüsse?

Von den 978 befragten Mitgliedern aus Widerspruchsausschüssen sind 807 ehrenamtlich und 152 hauptamtlich im Widerspruchsausschuss tätig.³

In der vergleichenden Gegenüberstellung von Haupt- und Ehrenamt stehen nachfolgend sowohl die soziodemografischen Merkmale Geschlecht und Alter als auch die berufsbiografischen Merkmale höchster Berufs- und Bildungsabschluss sowie aktueller Erwerbsstatus im Fokus der Betrachtung. Zeigen sich Unterschiede zwischen den beiden ehrenamtlichen Gruppen – Arbeitgebervertreter*innen und Versichertenvertreter*innen – wird auf diese gesondert hingewiesen.

Mit Blick auf die verschiedenen Träger der Sozialversicherung werden nur Unterschiede zwischen der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV)/soziale Pflegeversicherung (SPV) und der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) dargestellt, da einerseits bei der gesetzlichen Unfallversicherung systematische Ausfälle durch deren Nichtunterstützung bestehen und bei der Knappschaft-Bahn-See die Fallzahlen zu gering für weitergehende soziodemografische Differenzierungen sind.

2.1 Soziodemografie: Geschlecht und Alter der Mitglieder der Widerspruchsausschüsse

Wie [Tabelle 1](#) zeigt, sind Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung eine Männerdomäne und dies ist im Ehrenamt um ein Vielfaches stärker ausgeprägt als im Hauptamt: 80 Prozent der ehrenamtlichen und 57 Prozent der hauptamtlichen Mitglieder sind Männer.

1 Vgl. den Beitrag von *Armin Höland*, [Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung – rechtssoziologische Erkenntnisse zu einer wenig bekannten Institution](#), in der vorliegenden Veröffentlichung.

2 Ebd.

3 19 Personen ordneten sich selbst weder dem Haupt- noch dem Ehrenamt zu.

Geschlecht der Mitglieder der Widerspruchsausschüsse nach Ehren- und Hauptamt

Geschlecht	Ehrenamt		Hauptamt	
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
männlich	622	80 %	79	57 %
weiblich	154	20 %	60	43 %
gesamt	766	100 %	139	100 %

Quelle: Eigene Berechnungen.

In der GRV sind mit 26 Prozent deutlich mehr Frauen in den Widerspruchsausschüssen tätig als in der GKV/SPV mit 20 Prozent.

Mit Blick auf das Alter zeigt sich nicht unerwartet, dass kein befragtes Mitglied jünger als 30 Jahre ist. 56 Prozent sind 60 Jahre und älter, 44 Prozent jünger als 60 Jahre. Differenziert nach Ehren- und Hauptamt werden starke Unterschiede deutlich ([Abbildung 1](#)): Von den hauptamtlichen Mitgliedern sind 45 Prozent jünger als 50 Jahre, unter den ehrenamtlichen Mitgliedern beträgt der Anteil dieser Altersgruppe nur 8 Prozent. Demgegenüber sind nur 11 Prozent der hauptamtlichen Mitglieder 60 Jahre und älter, bei den Ehrenamtlichen sind es mit 64 Prozent fast zwei von drei Mitgliedern.

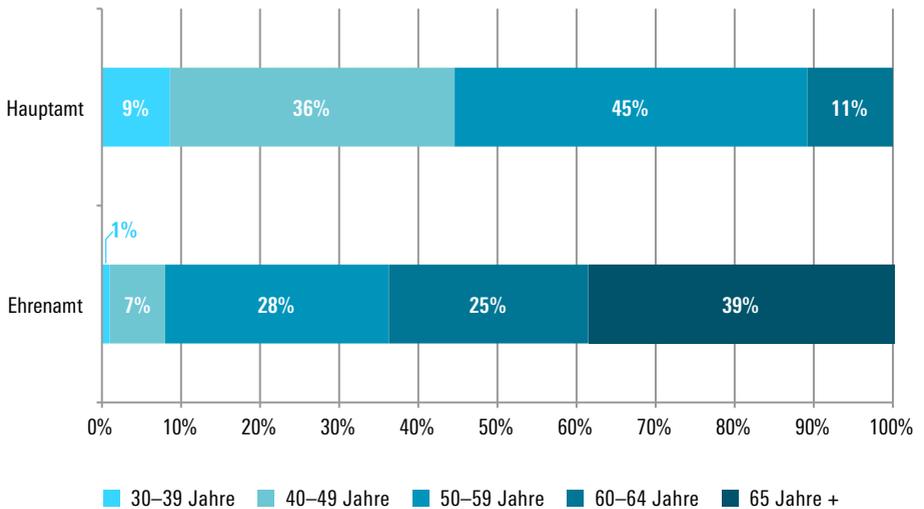
Wird der Fokus auf die beiden Ehrenamtsgruppen in den Widerspruchsausschüssen gerichtet, wird sichtbar, dass die Versichertenvertreter*innen deutlich älter sind und kaum auf ein nachwachsendes Personal vertrauen können ([Tabelle 2](#)). 42 Prozent von ihnen sind 65 Jahre und älter, nur 5 Prozent sind jünger als 50 Jahre. Von den Arbeitgebervertreter*innen sind 13 Prozent unter 50 Jahren und 32 Prozent 65 Jahre und älter.

Insgesamt kann mit Blick auf das Haupt- und Ehrenamt und die soziodemografischen Merkmale Geschlecht und Alter konstatiert werden, dass

- die hauptamtlichen Mitglieder jünger sind als die ehrenamtlichen,
- Frauen sowohl im Hauptamt als auch im Ehrenamt jünger sind als Männer und
- der Altersabstand zwischen Frauen und Männer im Ehrenamt größer ist als im Hauptamt.

Abbildung 1

Alter der Mitglieder der Widerspruchsausschüsse nach Ehren- und Hauptamt



Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 2

Alter der ehrenamtlichen Mitglieder nach Arbeitgeber- und Versichertenvertretung

Alter	Arbeitgebervertreter*innen		Versichertenvertreter*innen	
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
unter 50 Jahre	37	13 %	23	5 %
50–59 Jahre	93	31 %	125	27 %
60–64 Jahre	71	24 %	122	26 %
65 Jahre und älter	94	32 %	197	42 %
gesamt	766	100 %	139	100 %

Quelle: Eigene Berechnungen.

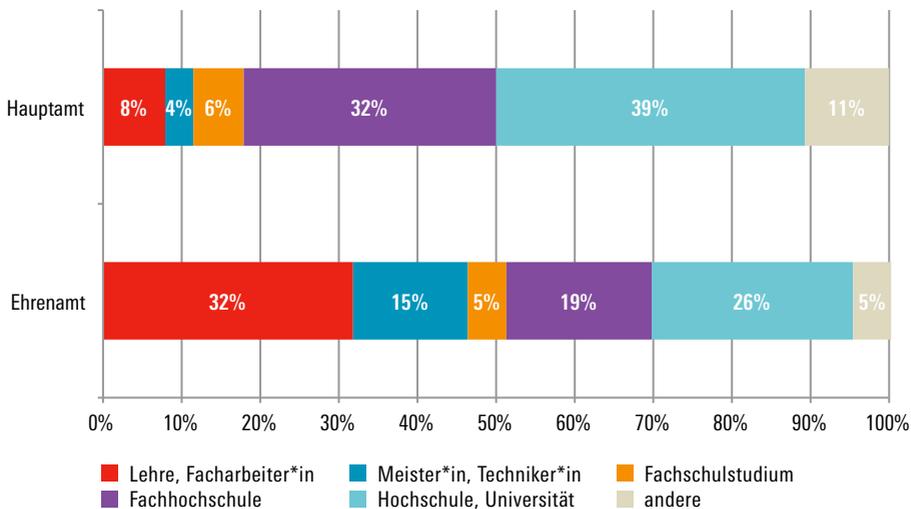
2.2 Berufsbiografie: Höchster Berufs- und Bildungsabschluss der Mitglieder der Widerspruchsausschüsse

Nur vier der befragten Mitglieder haben keinen Berufs- oder Bildungsabschluss. Jeweils 28 Prozent aller befragten Mitglieder haben einen Lehr- bzw. Facharbeiterabschluss oder ein abgeschlossenes Hochschul- bzw. Universitätsstudium und hierin trennt sich das Haupt- vom Ehrenamt ([Abbildung 2](#)). Mit einem Anteil von 39 Prozent an Hochschul- und Universitätsabsolvent*innen und 32 Prozent an Fachhochschulabsolvent*innen weist das Hauptamt eine starke Akademisierung (insgesamt 71 Prozent) auf. Unter den Ehrenamtlichen beträgt der vergleichbare Anteil 44 Prozent.

Werden die beiden verschiedenen Vertreter*innengruppen im Ehrenamt getrennt betrachtet, wandelt sich das Bild und zwischen beiden Gruppen zeigen sich große Abweichungen ([Abbildung 3](#)). Dafür werden große Ähnlichkeiten zwischen den Arbeitgebervertreter*innen und den Hauptamtlichen sowie eine noch stärkere Akademisierung bei den Arbeitgebervertreter*innen (74 Prozent) sichtbar.

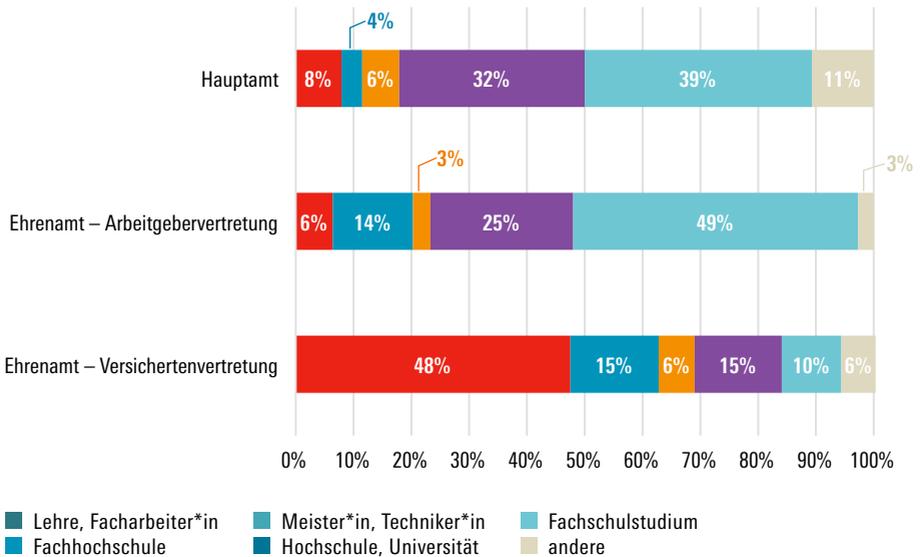
Abbildung 2

Höchster Berufs-, Bildungsabschluss der Mitglieder der Widerspruchsausschüsse nach Ehren- und Hauptamt



Quelle: Eigene Berechnungen.

Höchster Berufs-, Bildungsabschluss der Mitglieder der Widerspruchsausschüsse nach Hauptamt, ehrenamtlichen Arbeitgeber- und Versichertenvertreter*innen



Quelle: Eigene Berechnungen.

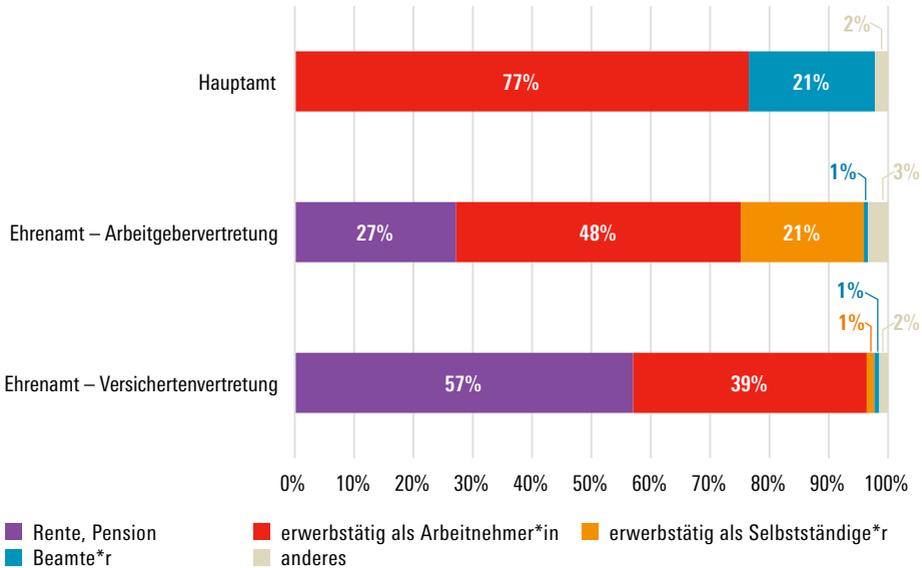
Insgesamt werden eine hohe Akademisierung des Hauptamtes und ein ähnlicher hoher Akademisierungsgrad bei den Arbeitgebervertreter*innen im Ehrenamt sichtbar. Ein vergleichbar hoher Anteil eines abgeschlossenen Fachschulstudiums zeigt sich zwischen dem Hauptamt und den Versichertenvertreter*innen im Ehrenamt. Innerhalb des Ehrenamtes findet sich ein gleichhoher Anteil an Meister*innen und Techniker*innen bei den Arbeitgeber- und Versichertenvertreter*innen.

2.3 Aktueller Status und aktuelle Beschäftigung der Mitglieder der Widerspruchsausschüsse

Abbildung 4 verdeutlicht den Erwerbstatus der Mitglieder. Zum Zeitpunkt der Erhebung waren 77 Prozent der Hauptamtlichen in einem Angestelltenverhältnis beschäftigt und mit 21 Prozent war mehr als jede*r Fünfte beam-

Abbildung 4

Aktueller Status der Mitglieder der Widerspruchsausschüsse nach Hauptamt, ehrenamtlichen Arbeitgeber- und Versichertenvertreter*innen



Quelle: Eigene Berechnungen.

tet. Unter den Arbeitgebervertreter*innen war mit 48 Prozent die Mehrheit als Arbeitnehmer*in beschäftigt, 27 Prozent waren in Rente bzw. im Ruhestand und 21 Prozent als Selbstständige tätig. Von den Versichertenvertreter*innen war mit 57 Prozent mehr als die Hälfte schon in Rente und nur knapp 41 Prozent von ihnen waren noch erwerbstätig, 39 Prozent als Arbeitnehmer*in.

Gefragt nach den Branchen und Beschäftigungsbereichen (Tabelle 3) wird bei den Hauptamtlichen eine nicht unerwartete Dominanz des Öffentlichen Dienstes (94 Prozent) sichtbar. Die Arbeitgebervertreter*innen sind mit 28 Prozent in einem Arbeitgeber- oder Unternehmerverband und mit 27 Prozent in der Industrie beschäftigt. Weitere 16 Prozent arbeiten im Bau oder im Handwerk und jeweils 8 Prozent im Öffentlichen Dienst oder im Bereich von Unternehmensdienstleistungen. Von den Versichertenvertreter*innen arbeitet mit 37 Prozent mehr als jede*r Dritte in der Industrie, jeweils 20 Pro-

Aktueller Beschäftigungsbereich der Mitglieder der Widerspruchsausschüsse nach Hauptamt, ehrenamtlichen Arbeitgeber- und Versichertenvertreter*innen

Rang	Hauptamt	Arbeitgebervertreter*innen	Versichertenvertreter*innen
1	Öffentlicher Dienst 94 %	Arbeitgeber-/ Unternehmerverband 28 %	Industrie 37 %
2	Gesundheit 8 %	Industrie 27 %	Gewerkschaft, Arbeitnehmerorganisation 20 %
3		Bau, Handwerk 16 %	Öffentlicher Dienst 19 %
4		Öffentlicher Dienst, Unternehmensdienstleistungen je 8 %	Gesundheit 9 %

Quelle: Eigene Berechnungen.

zent in einer Gewerkschaft oder einer anderen Arbeitnehmerorganisation und 19 Prozent im Öffentlichen Dienst.

Beschäftigungsbereiche, in denen kaum ein Mitglied eines Widerspruchsausschusses tätig war, sind Kultur, Medien, Information, Landwirtschaft, Forst, Gartenbau, Fischerei sowie Bildung und Erziehung.

3. Einschätzungen zu ausgewählten Situationen in den Sitzungen der Widerspruchsausschüsse

Alle Mitglieder der Widerspruchsausschüsse wurden im Rahmen der schriftlichen Befragung gebeten, ihre Zustimmung und Einschätzungen zu ausgewählten Situationen zu geben und damit einen Einblick in die Arbeits- und Verhandlungspraxis innerhalb der Widerspruchsausschüsse zu gewähren. Im Mittelpunkt standen die Verwaltung und ihre potenzielle Beeinflussung durch die Arbeit der Widerspruchsausschüsse, die Wirkung der Widerspruchsausschussarbeit auf die Rechtsdurchsetzung, eine Selbsteinschätzung der ehrenamtlichen Ausschussmitglieder zu ihrer Rolle sowie die Bewertung der Anwesenheit der widerspruchsführenden Person bei der Diskussion des eigenen Falles in der Sitzung des Widerspruchsausschusses. Dazu wurden die

Befragten gebeten, eine Vielzahl von Items zustimmend oder ablehnend zu bewerten. Die Ergebnisse zu folgenden Items werden auf den nächsten Seiten detaillierter vorgestellt:

- Einfluss der Widerspruchsausschussarbeit auf die Verwaltung des Sozialversicherungsträgers:
 - „Die Verwaltung nimmt den Widerspruchsausschuss ernst.“
 - „Die Verwaltungspraxis wird dadurch beeinflusst, dass es Widerspruchsausschüsse gibt, die sie kontrollieren.“
- Rechtsdurchsetzung:
 - „Die Arbeit der Widerspruchsausschüsse hilft bei der schnellen bzw. effektiven Findung oder Durchsetzung des Rechts.“
 - „Klagen bei den Sozialgerichten können durch den Widerspruchsausschuss verhindert werden.“
- Selbsteinschätzung des Ehrenamtes:
 - „Ich habe das Gefühl, nur eine Alibi-Funktion einzunehmen.“
- Anwesenheit der widerspruchsführenden Person bei der Beratung des eigenen Falles.

3.1 Einfluss der Widerspruchsausschussarbeit auf die Verwaltung des Sozialversicherungsträgers

„Die Verwaltung nimmt den Widerspruchsausschuss ernst.“

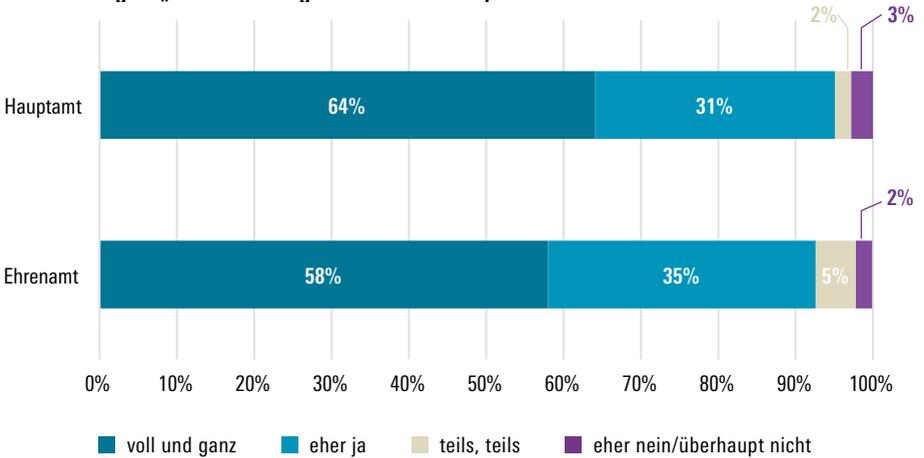
Die große Mehrheit der Befragten ist der Meinung, dass die Verwaltung den Widerspruchsausschuss ernst nimmt (*Abbildung 5*). Dies betonen 64 Prozent der Hauptamtlichen und 58 Prozent der Ehrenamtlichen „voll und ganz“. Eine unentschlossene („teils, teils“) oder ablehnende Haltung („eher nein“ oder „überhaupt nicht“) findet sich nur bei 5 Prozent der hauptamtlichen und 7 Prozent der ehrenamtlichen Mitglieder der Widerspruchsausschüsse.

„Die Verwaltungspraxis wird dadurch beeinflusst, dass es Widerspruchsausschüsse gibt, die sie kontrollieren.“

Die kontrollierende Wirkung der Arbeit des Widerspruchsausschusses auf die Praxis der Verwaltung wird von den ehrenamtlichen Ausschussmitgliedern deutlich stärker eingeschätzt als vom Hauptamt selbst (*Abbildung 6*). 72 Prozent der ehrenamtlichen, aber nur 52 Prozent der hauptamtlichen Mitglieder stimmen der Aussage zu, dass die Verwaltungspraxis dadurch beeinflusst wird, dass Widerspruchsausschüsse sie kontrollieren. Das Hauptamt sieht sich damit selbst von der Arbeit der Widerspruchsausschüsse wesentlich

Abbildung 5

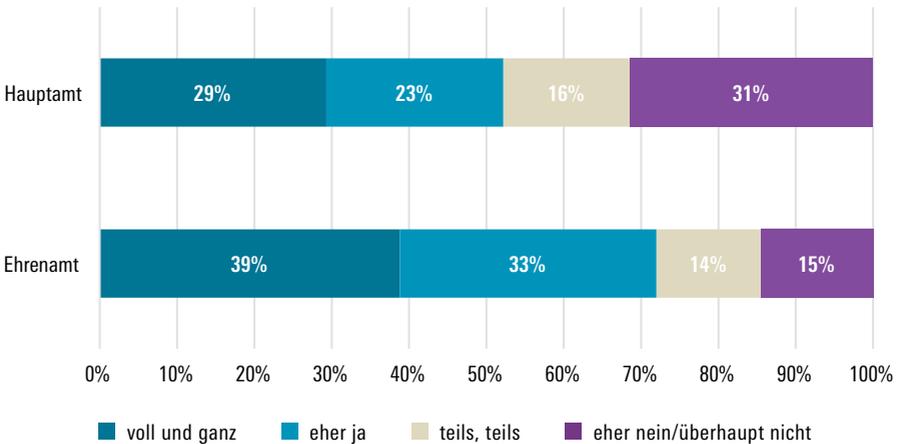
Einschätzungen: „Die Verwaltung nimmt den Widerspruchsausschuss ernst.“



Quelle: Eigene Berechnungen.

Abbildung 6

Einschätzungen: „Die Verwaltungspraxis wird dadurch beeinflusst, dass es Widerspruchsausschüsse gibt, die sie kontrollieren.“



Quelle: Eigene Berechnungen.

unbeeinflusster als das Ehrenamt diesen Einfluss einschätzt. Das unterstreichen auch die ablehnenden Bewertungen: So sehen 31 Prozent der hauptamtlichen Mitglieder keine Beeinflussung ihrer Arbeit durch die Tätigkeit der Widerspruchsausschüsse. Von den ehrenamtlichen Mitgliedern schätzen dies nur 15 Prozent so ein. Die Unterschiede zwischen Haupt- und Ehrenamt sind statistisch signifikant.

3.2 Rechtsdurchsetzung

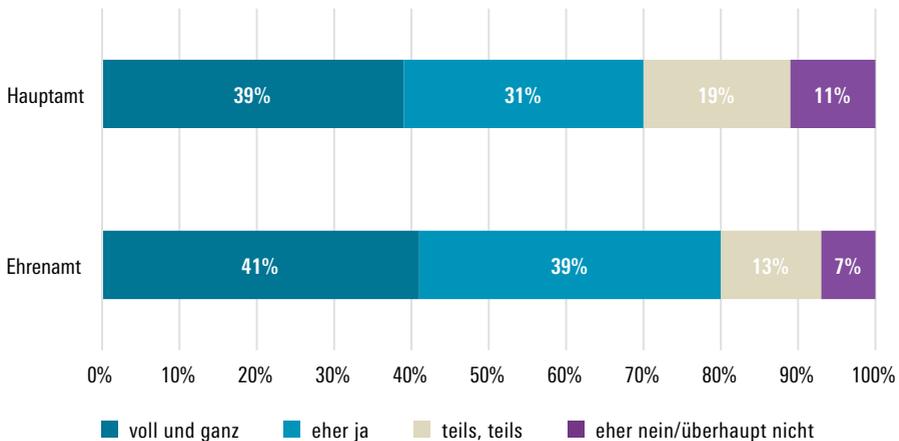
Bei der Rechtsdurchsetzung wird eine höhere Wirksamkeitseinschätzung der Arbeit der Widerspruchsausschüsse durch die ehrenamtlichen gegenüber den hauptamtlichen Mitgliedern sichtbar (Abbildung 7).

„Die Arbeit der Widerspruchsausschüsse hilft bei der schnellen bzw. effektiven Findung oder Durchsetzung des Rechts.“

80 Prozent der ehrenamtlichen, aber nur 70 Prozent der hauptamtlichen Mitglieder stimmen der Aussage zu, dass die Arbeit der Widerspruchsausschüsse

Abbildung 7

Einschätzungen: „Die Arbeit der Widerspruchsausschüsse hilft bei der schnellen bzw. effektiven Findung oder Durchsetzung des Rechts.“



Quelle: Eigene Berechnungen.

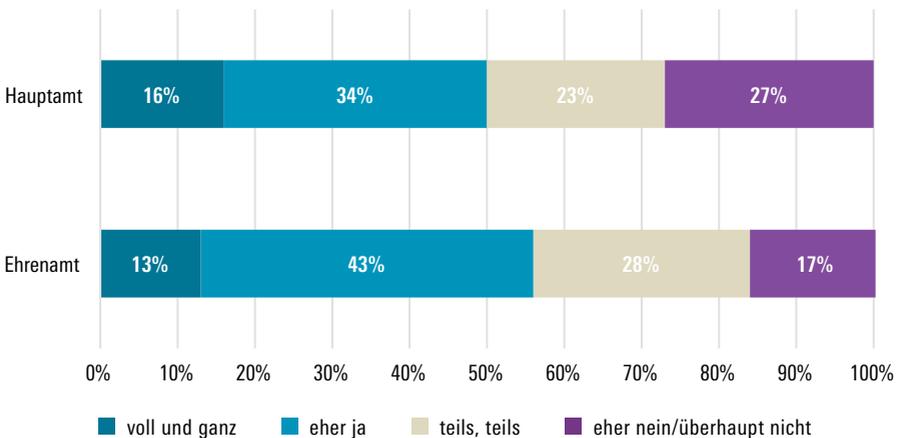
die Findung oder Durchsetzung des Rechts effektiviert bzw. schneller ermöglicht. Interessant ist hier auch, dass 19 Prozent des Hauptamtes bei diesem Item eine eher unentschlossene Haltung zeigen, während es beim Ehrenamt nur 13 Prozent sind.

„Klagen bei den Sozialgerichten können durch den Widerspruchsausschuss verhindert werden.“

Auch in der Einschätzung, ob durch die Arbeit der Widerspruchsausschüsse Klagen bei den Sozialgerichten verhindert werden können, werden deutliche, statistisch signifikante Unterschiede zwischen Haupt- und Ehrenamt sichtbar (Abbildung 8). Insgesamt bestätigen mit 50 Prozent der hauptamtlichen und 55 Prozent der ehrenamtlichen Mitglieder etwas mehr als jedes zweite Ausschussmitglied eine Klageverhinderungsfunktion von Widerspruchsausschüssen. Von den Mitgliedern des Hauptamtes verneint mehr als jede*r Vierte (27 Prozent) die Klageverhinderung vor Sozialgerichten durch die Tätigkeit von Widerspruchsausschüssen gegenüber etwa jedem sechsten Mitglied des Ehrenamtes (17 Prozent).

Abbildung 8

Einschätzungen: „Klagen bei den Sozialgerichten können durch den Widerspruchsausschuss verhindert werden.“



Quelle: Eigene Berechnungen.

3.3 Selbsteinschätzung des Ehrenamtes

„Ich habe das Gefühl, nur eine Alibi-Funktion einzunehmen.“

Diese Frage wurde nur den ehrenamtlichen Mitgliedern der Widerspruchsausschüsse gestellt (Abbildung 9). 85 Prozent des Ehrenamtes verneinen eine Alibi-Funktion ihrer Tätigkeit. Nur 6 Prozent nehmen eine solche Alibi-Funktion wahr, weitere 10 Prozent sind unentschlossen. Unterschiede zwischen den beiden Ehrenamtsgruppen – Versichertenvertreter*innen und Arbeitgebervertreter*innen – sind nur marginal vorhanden.

3.4 Anwesenheit der widerspruchsführenden Person bei der Beratung des eigenen Falles

„Wie wichtig finden Sie, unabhängig davon, ob dies schon einmal vorkam, die Anwesenheit des bzw. der widerspruchsführenden Versicherten bei der Beratung ihres bzw. seines Falles?“

Die Wichtigkeit der Anwesenheit der widerspruchsführenden Person bei der Beratung des eigenen Falles wird von Haupt- und Ehrenamt unterschiedlich eingeschätzt (Abbildung 10). Es zeigt sich, dass die hauptamtlichen Mitglieder einer solchen Situation deutlich abweisender gegenüberstehen als die ehrenamtlichen Mitglieder der Widerspruchsausschüsse.

„Erinnern Sie sich bitte an Situationen oder stellen Sie sich die Situation vor, in der die bzw. der widerspruchsführende Versicherte bei der Beratung seines Falles anwesend ist: Welchen der folgenden Aussagen würden Sie zustimmen? Die Anwesenheit des bzw. der widerspruchsführenden Versicherten ...

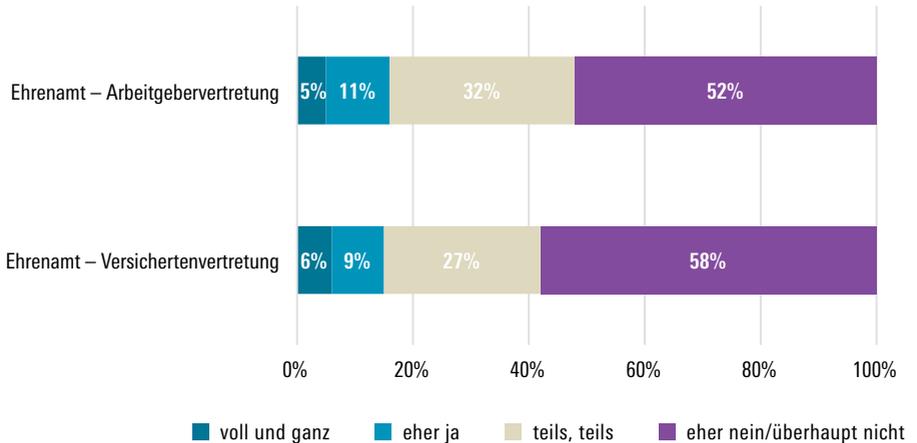
- erschwert die Entscheidungsfindung.
- erleichtert die Entscheidungsfindung.
- verbessert die Sachaufklärung.
- verbessert deren Verständnis für eine ablehnende oder nur teilweise erfolgreiche Entscheidung.

Wenn der bzw. die widerspruchsführende Versicherte dabei ist, entsteht eine eigene Betroffenheit.“

Noch deutlichere Unterschiede zeigen sich bei der Einordnung und Bewertung verschiedener Wirkungen, die von den Befragten mit der Anwesenheit der widerspruchsführenden Person verbunden werden (Abbildung 11). Die hauptamtlichen Mitglieder unterstreichen stärker als die ehrenamtlichen

Abbildung 9

Einschätzungen: „Ich habe das Gefühl, nur eine Alibi-Funktion einzunehmen.“

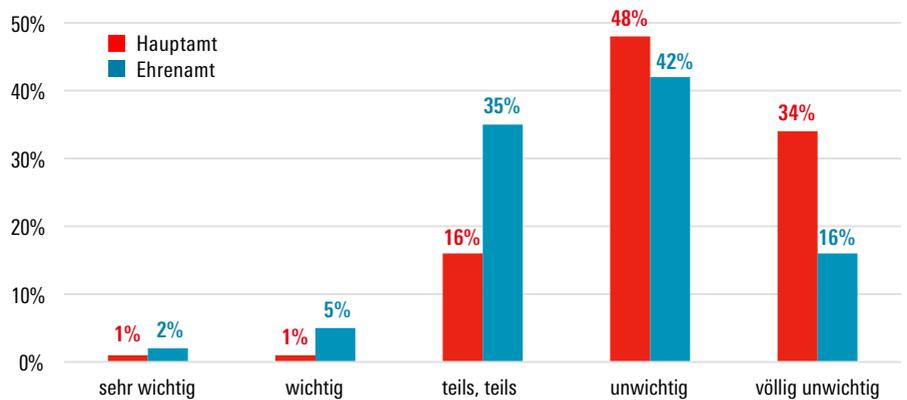


Quelle: Eigene Berechnungen.

Abbildung 10

Wichtigkeit der Anwesenheit der widerspruchsführenden Person

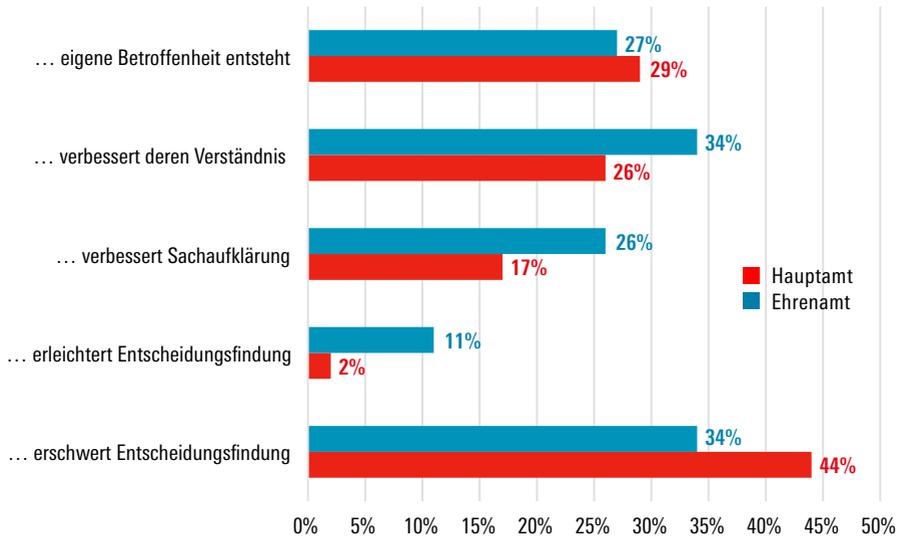
Frage: „Wie wichtig finden Sie, unabhängig davon, ob dies schon einmal vorkam, die Anwesenheit des bzw. der widerspruchsführenden Versicherten bei der Beratung ihres bzw. seines Falles?“



Quelle: Eigene Berechnungen.

Wirkungen der Anwesenheit der widerspruchsführenden Person

Frage: „Erinnern Sie sich bitte an Situationen oder stellen Sie sich die Situation vor, in der die bzw. der widerspruchsführende Versicherte bei der Beratung seines Falles anwesend ist: Welchen der folgenden Aussagen würden Sie zustimmen?“



Quelle: Eigene Berechnungen.

Mitglieder die erschwerende Wirkung der Anwesenheit der widerspruchsführenden Person auf die Entscheidungsfindung im zu verhandelnden Fall.

Bei allen positiven Wirkungen findet sich unter den ehrenamtlichen Mitgliedern eine zum Teil wesentlich stärkere Zustimmung als unter den hauptamtlichen Mitgliedern. So erwarten 34 Prozent des Ehrenamtes, aber nur 26 Prozent des Hauptamtes eine Verbesserung des Verständnisses der widerspruchsführenden Person für die Entscheidung. 26 Prozent der ehrenamtlichen Mitglieder gegenüber 17 Prozent der hauptamtlichen Mitglieder verweisen auf eine bessere Sachaufklärung durch die Anwesenheit der widerspruchsführenden Person. Auf die Entstehung einer eigenen Betroffenheit verweisen 29 Prozent des Hauptamtes und 27 Prozent des Ehrenamtes.

4. Bedarfe der Ehrenamtlichen in den Widerspruchsausschüssen

Die Bedarfe der Ehrenamtlichen mit Blick auf ihre Arbeit im Widerspruchsausschuss richten sich neben dem Aufbringen von Zeit vor allem auf fachliche Aspekte, die in Schulungen zu Beginn und während ihrer Tätigkeit im Widerspruchsausschuss, aber auch in Form von Erfahrungs- und Wissensaustausch befriedigt werden können.

4.1 Schulungen

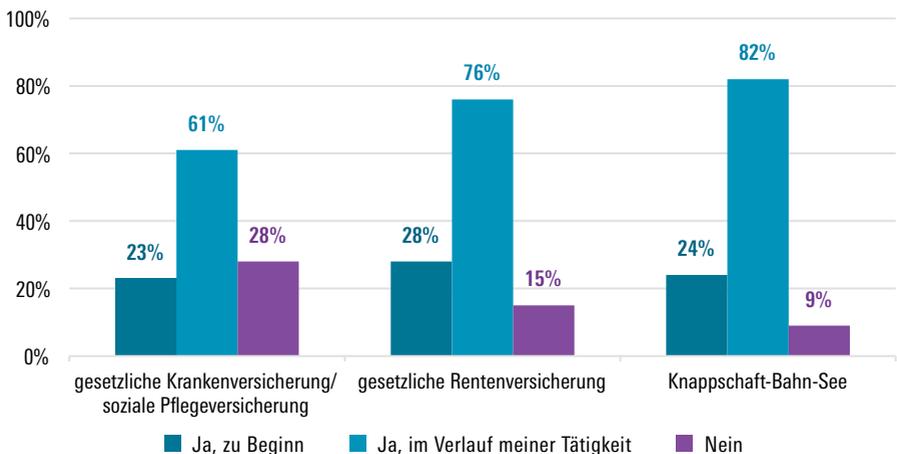
Gefragt danach, ob und wenn ja, wann die Ehrenamtlichen geschult wurden oder werden, wird sichtbar, dass alle Sozialversicherungsträger verschiedene Zeitpunkte anbieten und die Mitglieder sowohl zu Beginn als auch im Verlauf ihrer Tätigkeit Schulungen angeboten bekommen (Abbildung 12).

28 Prozent der Ehrenamtlichen, die für die gesetzliche Rentenversicherung im Widerspruchsausschuss tätig sind, wurden zu Beginn ihrer Tätigkeit im Widerspruchsausschuss geschult. Von den ehrenamtlichen Mitgliedern der gesetzlichen Krankenversicherung/soziale Pflegeversicherung geben dies

Abbildung 12

Schulungen zu Beginn und während der Tätigkeit im Widerspruchsausschuss

Frage: Wurden oder werden Sie für Ihre Arbeit im Widerspruchsausschuss geschult?



Quelle: Eigene Berechnungen.

nur 23 Prozent an. Schulungen im Verlauf der Tätigkeit im Widerspruchsausschuss erhielten am häufigsten die ehrenamtlichen Mitglieder der Knappschaft (82 Prozent) und der gesetzlichen Rentenversicherung (76 Prozent). Am häufigsten geben mit 28 Prozent die Ehrenamtlichen der gesetzlichen Krankenversicherung/sozialen Pflegeversicherung an, keine Schulungen erhalten zu haben.

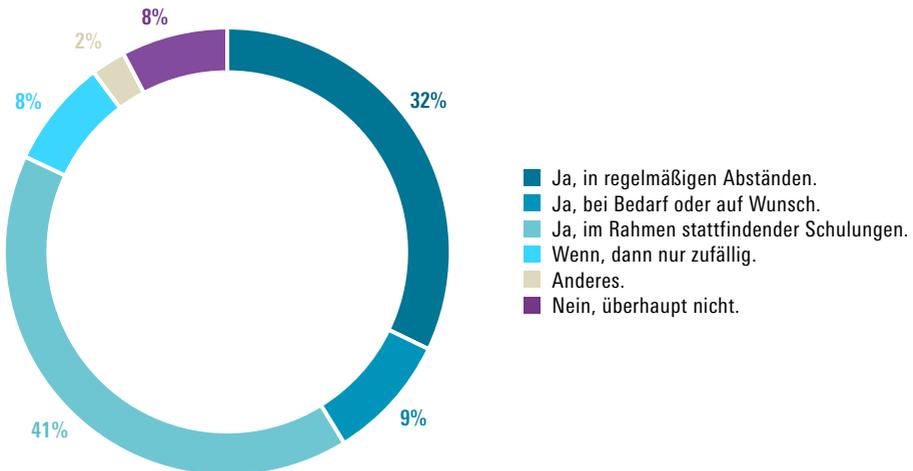
4.2 Erfahrungs- und Wissensaustausch

Ein Erfahrungs- und Wissensaustausch kann direkt organisiert, bei Schulungen oder eher zufällig stattfinden (Abbildung 13). Mit 41 Prozent verweist die Mehrzahl der befragten Ehrenamtlichen auf einen Wissens- und Erfahrungsaustausch im Rahmen stattfindender Schulungen. Weitere 32 Prozent geben an, in regelmäßigen Abständen an einem solchen Erfahrungs- oder

Abbildung 13

Erfahrungs- oder Wissensaustausch zwischen Personen verschiedener Widerspruchsausschüsse des Sozialversicherungsträgers

Frage: Gibt es einen Erfahrungs- oder Wissensaustausch zwischen den Personen der verschiedenen Widerspruchsausschüsse Ihres Sozialversicherungsträgers?



Quelle: Eigene Berechnungen.

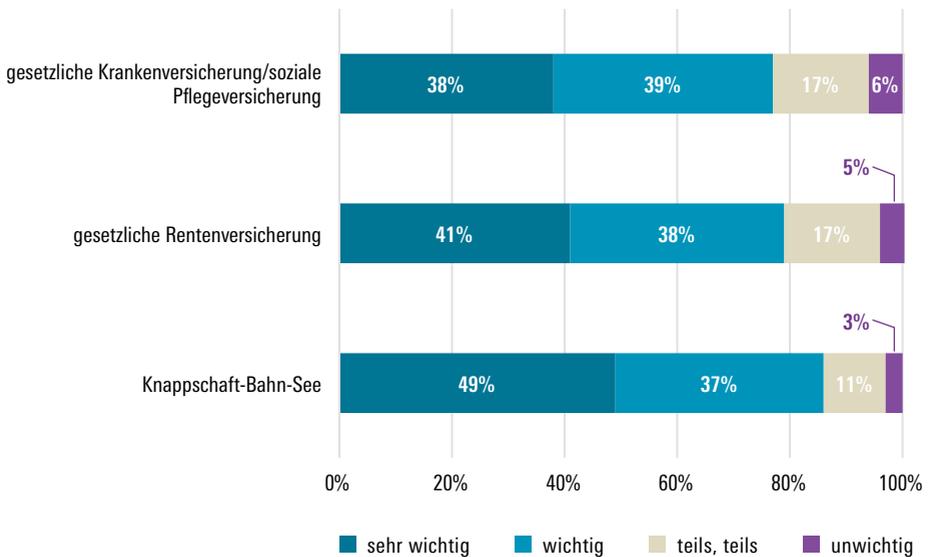
Wissensaustausch teilnehmen zu können. 9 Prozent sagen, dass ein Austausch bei Bedarf oder auf Wunsch möglich wäre und 8 Prozent sehen eine Möglichkeit zum Austausch nur zufällig. Ebenfalls 8 Prozent sehen keine Möglichkeit für einen solchen Austausch.

Für die Mehrzahl der befragten Mitglieder von Widerspruchsausschüssen ist ein solcher Erfahrungs- oder Wissensaustausch von hoher Bedeutung (Abbildung 14): So ordnen ihn zwischen 76 Prozent (GKV/SPV) und 86 Prozent (Knappschaft) aller Widerspruchsausschussmitglieder als „wichtig“ bis „sehr wichtig“ ein. Die Einschätzung, dass ein Erfahrungs- oder Wissensaustausch zwischen den Mitgliedern der verschiedenen Widerspruchsausschüsse des Sozialversicherungsträgers „unwichtig“ bis „völlig unwichtig“ wäre, teilen insgesamt nur zwischen knapp 3 Prozent (Knappschaft-Bahn-See) bis 7 Prozent (GKV/SPV).

Die ehrenamtlichen Mitglieder und hier vor allem die Versichertenvertreter*innen betonen diese Wichtigkeit stärker als die Hauptamtlichen.

Abbildung 14

Wichtigkeit des Erfahrungs- oder Wissensaustausches zwischen Personen verschiedener Widerspruchsausschüsse des Sozialversicherungsträgers



Quelle: Eigene Berechnungen.

4.3 Informationsstand

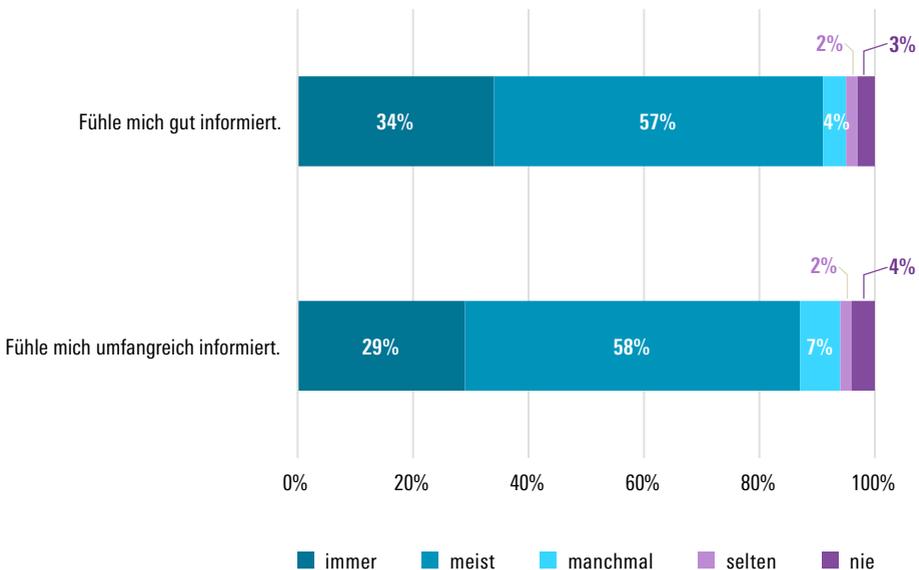
Wie **Abbildung 15** zeigt, schätzen neun von zehn Mitgliedern den eigenen Informationsstand vor den Widerspruchsausschusssitzungen „immer“ bis „meist“ als gut (91 Prozent) und umfangreich (aufgerundet 88 Prozent) ein. Nur eine Minderheit von 5 bis 6 Prozent fühlt sich „selten“ bis „nie“ gut und umfangreich informiert.

Gefragt nach Bereichen, zu denen mehr Wissen oder Informationen gewünscht werden, wird vor allem auf einen Bedarf an medizinischem Wissen verwiesen (**Abbildung 16**): 6 Prozent der Mitglieder wünschen sich „immer“ und weitere 19 Prozent „manchmal“ mehr medizinisches Wissen für ihre Arbeit im Widerspruchsausschuss.

Abbildung 15

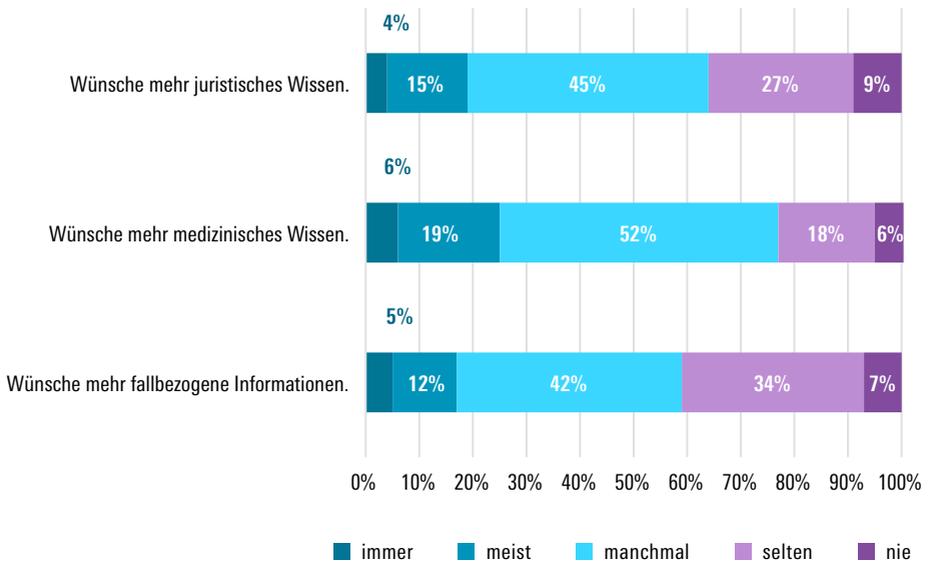
Einschätzungen des Informationsstandes vor der Sitzung

Frage: Wenn Sie auf die Mehrzahl der zu entscheidenden Fälle schauen: Wie schätzen Sie im Allgemeinen Ihren Informationsstand vor der Sitzung ein?



Quelle: Eigene Berechnungen.

Einschätzungen des Informationsstandes vor der Sitzung



Frage: Wenn Sie auf die Mehrzahl der zu entscheidenden Fälle schauen: Wie schätzen Sie im Allgemeinen Ihren Informationsstand vor der Sitzung ein? Quelle: Eigene Berechnungen.

5. Ausblick

Insgesamt zeigen sich sowohl zwischen den verschiedenen Sozialversicherungsträgern als auch zwischen den verschiedenen Widerspruchsausschüssen eines Sozialversicherungsträgers Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Arbeitsweise und in den Einschätzungen zur Wirkungskraft von Widerspruchsausschüssen. Einen Austausch über diese Wirkungsmechanismen gibt es im Moment kaum. Damit bleiben aber aktuell große Potenziale des Erfahrungsaustausches und des Voneinander-Lernens ungenutzt.

WIDERSPRUCHSAUSSCHÜSSE IN DER SOZIALVERSICHERUNG - RECHTSZOLOGISCHE ERKENNTNISSE UND FRAGEN

Armin Höland

Zusammenfassung: Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung sind eine Institution in der deutschen Sozialrechtsordnung, die wenig bekannt, aber von großer praktischer Bedeutung ist. Sie sind auf der einen Seite Teil der internen Überprüfung der Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit von Entscheidungen des jeweiligen Sozialversicherungsträgers gegenüber Versicherten. Eingerichtet sind die Ausschüsse im Rahmen der Satzungsautonomie als Teil der selbstverwalteten Organisation des jeweiligen Trägers. Ausgelöst wird die Überprüfung durch den Widerspruch von Versicherten gegen eine Entscheidung des Versicherungsträgers in der rechtlichen Gestalt eines Bescheides, mit dem der oder die Versicherte nicht einverstanden ist. Auf der anderen Seite wirken Widerspruchsausschüsse auch nach außen, weil sie eine notwendige Station auf dem Rechtsweg zu den Sozialgerichten sind. Sie schließen mit ihrem Widerspruchsbescheid das Vorverfahren ab, das – soweit dem Widerspruch nicht oder nicht in vollem Umfang stattgegeben wird – Voraussetzung für die Möglichkeit der Klageerhebung zum Sozialgericht ist. Mit mehr als 800.000 Widersprüchen pro Jahr erweist sich die in vier Zweige gegliederte Sozialversicherung (im Recht der Arbeitsförderung und Arbeitslosenversicherung existieren keine Widerspruchsausschüsse) als hochaktiver Bereich der Sozialrechtsordnung. Von der Gesamtmenge der Widersprüche gelangt nur weniger als die Hälfte in die Bearbeitung der Widerspruchsausschüsse. Die Mehrzahl der Fälle wird vorher im Laufe des Widerspruchsverfahrens erledigt.

Mit dem vorliegenden Beitrag und den weiteren Beiträgen dieses Buches werden erstmalig Erkenntnisse über die Zusammensetzung, Tätigkeit und Wirkung der 1.000 bis 1.200 Widerspruchsausschüsse auf der Grundlage eines in den Jahren 2014 bis 2017 durchgeführten Forschungsprojekts vorgestellt. Im Ergebnis sorgen die überwiegend ehrenamtlichen

Mitglieder im Zusammenwirken mit der Verwaltungsexpertise des jeweiligen Trägers für eine zwar wenig sichtbare, aber nach innen wie nach außen wirkungsvolle Kontrollpraxis in der deutschen Sozialversicherung.

1. Einleitung

Auch Rechtswege haben einen Anfang und ein Ende – und Ränder. Der Weg zu den Sozialgerichten, einer von fünf Gerichtsbarkeiten in Deutschland, führt im Regelfall durch eine vorgelagerte Wegstrecke, das Vorverfahren. In seinem Rahmen sind Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungsaktes nachzuprüfen.¹ Der Verfahrensabschnitt, den es vergleichbar auch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren gibt, dient der Schlichtung von Interessenkonflikten und der Entlastung der Justiz ebenso wie der Verwaltungskontrolle.² Über die Wirklichkeit dieser ersten Rechtswegstrecke ist wenig bekannt; überhaupt nichts wusste die Forschung bis vor kurzem über eine rechtssoziologisch besonders interessante Ausgestaltung des Vorverfahrens in der Sozialversicherung. Sind Versicherte in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung, der Renten- und der Unfallversicherung mit einer Entscheidung ihres Versicherungsträgers nicht einverstanden, dann löst ihr Widerspruch ein Überprüfungsverfahren innerhalb der Versicherungsverwaltung aus. Bleibt die Verwaltung bei ihrer Meinung und hilft dem Widerspruch nicht ab, dann ist ein Widerspruchsbescheid zu erlassen.³ In Angelegenheiten der Sozialversicherung erlässt den Widerspruchsbescheid „die von der Vertreterversammlung bestimmte Stelle“.⁴ Schon der Begriff der Vertreterversammlung deutet an, dass das hier zu untersuchende Verfahren sich institutionell nicht im Bereich der Staatsverwaltung vollzieht. Die Vertreterversammlung ist ein Organ der Selbstverwaltung. Sie bringt zum Ausdruck, dass die Träger der Sozialversicherung (Versicherungsträger) rechtsfähige Körper-

1 § 78 S. 1 Sozialgerichtsgesetz (SGG).

2 *Schmidt-Aßmann* in Maunz/Dürig, Grundgesetzkommentar, 84. EL August 2018, Art. 19 Rn. 249. Eine Erschwerung des Rechtswegs liegt hierin nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts nicht, BVerfGE 35, 65 (72).

3 § 85 Abs. 1 und 2 SGG.

4 § 85 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 SGG.

schaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung sind.⁵ Seit der Kaiserlichen Botschaft von 1881 prägt der Grundsatz der Selbstverwaltung die Organisation der Sozialversicherung in Deutschland.⁶ Damit gehören auch die von der Vertreterversammlung für den Erlass von Widerspruchsbescheiden bestimmten Stellen, die Widerspruchsausschüsse, zur Welt der Selbstverwaltung. Sichtbares Zeichen ist die Zusammensetzung der Widerspruchsausschüsse.⁷ In ihnen wirken die beiden großen gesellschaftlichen Gruppen der Sozialversicherung, die Versicherten und die Arbeitgeber, ehrenamtlich mit. Hinzu kommt in der ganz überwiegenden Zahl der Fälle die Verwaltung des jeweiligen Versicherungsträgers. Die Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung gehören damit zu den in der Rechtssoziologie selten erforschten Beispielen für die Mitwirkung von Laien an Rechtsverfahren.⁸

In bemerkenswertem Gegensatz zum Fehlen empirischer Forschungserkenntnisse steht die tatsächliche Bedeutung der Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung. Insgesamt knapp 822.000 Widersprüche wurden im Jahr 2014 von den Versicherten in den vier Zweigen der Kranken- und Pflegeversicherung, der Unfallversicherung und der Rentenversicherung gegen Bescheide ihrer Träger erhoben.⁹ Von der Gesamtzahl der Widersprüche gelangten etwas weniger als die Hälfte, mithin knapp 400.000, vor Widerspruchsausschüsse; der Rest wurde auf andere Weise erledigt, insbesondere

5 § 29 Abs. 1 Sozialgesetzbuch Viertes Buch (IV) – Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung (SGB IV).

6 Vgl. *Annemarie Zimmermann*, Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, Gewerkschaftliche Monatshefte 1962, S. 290–294.

7 Sie werden als besondere Ausschüsse nach § 36a Abs. 1 S. 1 Nr. 1 SGB IV errichtet.

8 Besser erforscht ist die Beteiligung von Laien in Gestalt ehrenamtlicher Richter an Gerichtsverfahren, vgl. *Ekkehard Klaus*, Ehrenamtliche Richter. Ihre Auswahl und Funktion – empirisch untersucht, Frankfurt am Main 1972; *Josef Falke/Armin Höland/Barbara Rhode/Gabriele Zimmermann*, Kündigungspraxis und Kündigungsschutz in der Bundesrepublik Deutschland, Reihe Forschungsbericht des BMA, Bonn 1981, Band II, S. 873 ff.; *Stefan Machura*, Lay assessors of German administrative courts: Fairness, power-distance orientation, and deliberation activity, *Journal of Empirical Legal Studies* 4 (2007), S. 331–363; *ders.*, Understanding the German mixed tribunal. Gemischte Spruchkörper in Deutschland, *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 36(2) 2016, S. 273–302.

9 BMAS, Statistiken SG01 und SG02 für 2014; eigene Berechnungen. Herausgerechnet sind die Widersprüche gegen Bescheide der Bundesagentur für Arbeit sowie die Widerspruchsverfahren in den Bereichen der Kriegsopferversorgung und des SGB IX. Werden sie hinzugenommen, steigt die Gesamtzahl der erledigten Widersprüche im Jahr 2014 auf 1.481.241. Vgl. ebs. den Beitrag von *Manuela Fischer/Felix Welti*, [Das Widerspruchsverfahren und die Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung](#), in der vorliegenden Veröffentlichung.

durch Abhilfe.¹⁰ Das Fallaufkommen der Widerspruchsausschüsse liegt damit etwas über der Zahl der im selben Bezugsjahr erledigten Klagen vor den Sozialgerichten.¹¹ Entschieden wird über die Widersprüche, soweit sie nicht vorab von der Verwaltung erledigt oder von den Versicherten zurückgenommen wurden, in 1.000 bis 1.200 Widerspruchsausschüssen mit 3.000 bis 3.500 Mitgliedern.¹²

2. Das Forschungsprojekt – Ziele und Methoden

Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung werfen eine Reihe von rechtssoziologisch interessanten Fragen auf. Das erklärt sich vor allem aus ihrer Stellung als Kontroll- und Filterstation auf dem weiteren Rechtsweg zu den Sozialgerichten, aus dem Zusammenwirken von Laien und Fachleuten in einem rechtlichen Verfahren, und aus dem von den ehrenamtlichen Mitgliedern zu bewältigenden Spannungsverhältnis zwischen Recht und Interesse. In Anbetracht sowohl des Forschungs- und Theoriegehaltes der Institution Widerspruchsausschüsse als auch der tatsächlichen Bedeutung für die zu großen Teilen der Sozialversicherung unterliegende Gesellschaft in Deutschland darf es erstaunen, dass das Thema bislang in der empirischen rechtssoziologischen Forschung nicht bearbeitet wurde.

2.1 Forschungsziele und Fragestellungen

Das im November 2014 begonnene, an der Universität Kassel und am Zentrum für Sozialforschung Halle (ZSH) an der Martin-Luther-Universität Halle-

10 Zur Abhilfe nach § 85 Abs. 1 SGG kommt es in rund einem Drittel aller Widersprüche. Die Daten beruhen auf der beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales geführten Statistik der Widerspruchsstellen der Sozialversicherung. Nach eigener Berechnung betragen für das Jahr 2014 die Abhilfequoten 34 Prozent in der gesetzlichen Krankenversicherung, 32 Prozent in der sozialen Pflegeversicherung, 17 Prozent in der gesetzlichen Unfallversicherung und 35 Prozent in der gesetzlichen Rentenversicherung. Vgl. Günter Güner/Angelika Beier, Das Widerspruchsverfahren in der Kranken- und Pflegeversicherung: Wie erfolgreich sind Widersprüche gegen Kassenbescheide? SozSich 8–9/2015, S. 305–310 (306 f.).

11 Im Jahr 2015 wurden von allen Sozialgerichten in Deutschland 372.291 Verfahren erledigt, siehe *Statistisches Bundesamt*, Rechtspflege. Sozialgerichte. Fachserie 10, Reihe 2.7. Wiesbaden 2016, Tabelle 1.1.

12 Grundlage dieser Zahlen sind die von uns erbetenen Auskünfte der Sozialversicherungsträger (Rückmeldestand bis zum 29.10.2016: 78 Träger, das entspricht einer Rücklaufquote von 47 Prozent) und ergänzend die aus den Satzungen ermittelten Zahlen von Ausschüssen und Mitgliedern.

Wittenberg angesiedelte, von der Hans-Böckler-Stiftung geförderte Forschungsprojekt hat vier Hauptziele. Zum Ersten will es Erkenntnisse über die *Personen* beschaffen, die in den Widerspruchsausschüssen tätig sind. Hierbei liegt das Augenmerk vor allem auf den ehrenamtlichen Mitgliedern der Ausschüsse, die den Gedanken der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung auch in der Konfliktbearbeitung verwirklichen sollen. Formale Voraussetzung für die Bestellung als Mitglied der Widerspruchsausschüsse ist allein die Wählbarkeit als Organmitglied.¹³ Wählbar sind Personen, die zu einer der Gruppen gehören, aus deren Vertreter sich die Selbstverwaltungsorgane des Versicherungsträgers zusammensetzen.¹⁴ Die Selbstverwaltungsorgane setzen sich seit jeher grundsätzlich je zur Hälfte aus Vertretern der Versicherten und der Arbeitgeber zusammen.¹⁵ Die Frage ist, wie bildet sich der Grundsatz der Gruppenrepräsentation in der selbstverwalteten Sozialversicherung in der Rechtswirklichkeit ab?

Das zweite Ziel der Untersuchung hat die *Institution und die objektiven Bedingungen* der Arbeit in den Widerspruchsausschüssen zum Gegenstand. Zu fragen ist nach Organisation, Arbeitsweise und Wirkungen im Rahmen der funktionalen Selbstverwaltung. Erlangt werden sollten empirische Aufschlüsse über die Partizipation der Gruppenvertreter an der Entscheidungsbildung in den Ausschüssen. Hierzu gehört neben der Bedeutung der Widerspruchsausschüsse für den Zugang der Versicherten zum Recht auch die jedenfalls aus der Sicht der Ausschussmitglieder erkennbare Wirkung der Ausschusstätigkeit für das Selbstverständnis und die Verwaltungs- und Rechtspraxis des jeweiligen Trägers.

Ein drittes Forschungsinteresse bezieht sich auf die Bewältigung der *Wissensdifferenz* zwischen ehrenamtlichen und hauptamtlichen Mitgliedern der Widerspruchsausschüsse. Die Frage greift ein Kernelement der Zusammenarbeit von Nicht-Fachleuten mit Fachleuten des Rechts auf. Was Fachleute von Laien unterscheidet, sind die Verfügbarkeit des für die jeweilige Problemlösung erforderlichen Wissens und die Techniken der Anwendung dieses Wis-

13 § 36a Abs. 2 S. 2 SGB IV.

14 § 51 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 SGB IV. Zur Geschichte der Selbstverwaltung und der Verfahren der Streitbeilegung in der Sozialversicherung siehe *Wolfgang Ayaß, Wege zur Sozialgerichtsbarkeit: Schiedsgerichte und Reichsversicherungsamt bis 1945*, in: Masuch/Spellbrink/Becker/Leibfried (Hrsg.), *Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats. Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht, Band 1*, Berlin 2014, S. 265–282; *ders.*, *Die Rechtsprechung in der Sozialversicherung bis zur Reichsversicherungsordnung. Beteiligte, Institutionen, Verfahren*, in: Collin (Hrsg.) *Justice without the state within the state*, Frankfurt am Main 2016, S. 243–259.

15 § 44 Abs. 1 Nr. 1 SGB IV.

sens. Wissen ist eine komplexe Ressource. Sie besteht vor allem aus Informationen, Kontext und Gewichtung, Verknüpfung und Abwandlung.¹⁶ Das für die Fallentscheidung in den Widerspruchsausschüssen erforderliche Sozialrechtswissen wird durch Gesetzgebung und Rechtsprechung erzeugt und durch die Entscheidungsroutinen in der Verwaltung angepasst und aktualisiert. Diese Zugänge zu Wissen stehen den Laien im Ehrenamt der Widerspruchsausschüsse typischerweise nicht oder nicht mit der erforderlichen Schnelligkeit und Zuverlässigkeit zur Verfügung. Um ihrer Rolle als verantwortliche Mitentscheider in einem Rechtsverfahren gerecht werden zu können, müssen die ehrenamtlichen Mitglieder die Wissensdifferenz, die sich noch stärker in Bezug auf die Dimensionen des Rechts und der Medizin stellt, bewältigen. Ob und wie erfolgreich das geschieht, ist eine wesentliche Bedingung für die Qualität der Ausschussarbeit und für die rechtliche Überzeugungskraft der Widerspruchsbescheide – und nicht zuletzt für das Selbstverständnis der ehrenamtlichen Mitglieder.

Zum Vierten schließlich wirft die Tätigkeit der ehrenamtlichen Mitglieder in den Widerspruchsausschüssen die Frage nach dem *Verhältnis von Interesse und Recht* auf, vergleichbar dem Verhältnis von Parteilichkeit und Unparteilichkeit bei ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern in der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit. Auch in dieser Frage kommen Kernelemente des juristisch gefassten Ehrenamtes zum Tragen, jedenfalls dann, wenn die ehrenamtlichen Funktionen, wie etwa bei den Widerspruchsausschüssen oder in der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit, von Repräsentanten großer gesellschaftlicher Gruppen ausgeübt werden, die keine Gemeinwohlintressen, sondern partikulare Interessen vertreten. Die zu vermutende Interessenbindung, die durch das Vorschlagsrecht von Gewerkschaften und Verbänden kanalisiert wird, unterscheidet die ehrenamtlichen Mitglieder von Widerspruchsausschüssen oder auch die ehrenamtlichen Richter in der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit von den Schöffen in der Strafgerichtsbarkeit, die nicht als Vertreter bestimmter Interessen, sondern als Repräsentanten bürger-schaftlicher Öffentlichkeit ausgewählt werden.¹⁷

16 Grundbegriffe der Wissensforschung erläutert *Wolfgang Hoffmann-Riem*, *Innovation und Recht – Recht und Innovation. Recht im Ensemble seiner Kontexte*, Tübingen 2016, § 20, S. 303 ff.

17 Schöffen werden auch nicht von Verbänden vorgeschlagen, sondern aus einer von der Gemeinde aufgestellten Vorschlagsliste durch einen Ausschuss bei dem Amtsgericht gewählt, §§ 36, 40, 42 Gerichtsverfassungsgesetz (GVG).

2.2 Methoden

Das zentrale Erhebungsinstrument des Forschungsprojekts war ein insgesamt 17 Seiten umfassender, online wie schriftlich ausfüllbarer Fragebogen für die ehrenamtlichen und hauptamtlichen Mitglieder von Widerspruchsausschüssen in der Sozialversicherung, dessen individueller Umfang aufgrund der Filterführung allerdings meist erheblich kleiner war. Thematisch und inhaltlich vorbereitet wurde der Fragebogen durch Expertenauskünfte, die auf einer Fachkonferenz in Kassel im Juni 2015 und durch zahlreiche einzelne Fachgespräche eingeholt und geprüft wurden. Nach mehreren *pre-tests* wurde der Fragebogen ab Anfang März 2016 über die Verwaltungen der Sozialversicherungsträger sowie über die Listenträger an die Mitglieder der Widerspruchsausschüsse geleitet. Nach zwei Erinnerungsschreiben kamen insgesamt 978 ausgefüllte Fragebögen zurück, 420 von ihnen online ausgefüllt und 558 schriftlich ausgefüllt. Damit ist der Rücklauf auch in Anbetracht dessen, dass es sich um die erstmalige Erforschung dieses Feldes handelt, erfreulich stark. Er bewegt sich je nach Bezugnahme auf die genannten Grenzwerte (3.000 bis 3.500) zwischen 28 Prozent und 33 Prozent der Gesamtzahl von Mitgliedern von Widerspruchsausschüssen.¹⁸ Eingeschränkt wird die Aussagekraft der Ergebnisse durch die Untererfassung der Träger der gesetzlichen Unfallversicherung. Sie beruhte auf der verbandspolitischen Entscheidung, die Teilnahme an der Untersuchung nicht zu empfehlen.¹⁹

Der Ergänzung und Objektivierung der Befragungsdaten dienten eine an den drei Sozialgerichten Berlin, Halle und Kassel durchgeführte Gerichtsaktenanalyse mit insgesamt 447 Akten, die Auswertung der Satzungen von 162 von insgesamt 165 Sozialversicherungsträgern,²⁰ die Auswertung der Geschäftsordnungen von 15 Trägern und die Analyse der vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) zur Verfügung gestellten Statistiken der

18 Zu der Auswertung des Fragebogens vgl. den Beitrag von *Sabine Böttcher*, [Die Forschungsergebnisse zu den ehrenamtlichen und hauptamtlichen Mitwirkenden in Widerspruchsausschüssen – eine Auswahl](#), in der vorliegenden Veröffentlichung.

19 Trotz mehrerer Gespräche konnte sich der DGUV, der Spitzenverband der deutschen gesetzlichen Unfallversicherer, nicht dazu entschließen, seinen Mitgliedern die Teilnahme an der Befragung zu empfehlen. Dessen ungeachtet konnten insgesamt 61 Fragebögen aus dem Bereich der gesetzlichen Unfallversicherung in die Auswertung einbezogen werden.

20 Zu Beginn der Untersuchung waren es noch 168 Sozialversicherungsträger, vgl. *Dieter Leopold*, Weiterhin Trend zu Fusionen: Nur noch 168 selbstständige Sozialversicherungsträger, *SozSich* 2016, S. 74 ff. Vgl. ebs. den Beitrag von *Manuela Fischer/Felix Welti*, [Das Widerspruchsverfahren und die Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung](#), in der vorliegenden Veröffentlichung.

Tätigkeit der Widerspruchsstellen der Sozialversicherung und der Kriegsopferversorgung (SG01/SG02).²¹

3. Ausgewählte Forschungsergebnisse

Die Auswahl von Daten für die wissenschaftliche Diskussion folgt den oben umrissenen vier Fragen. Wer sind die Akteure, wer vor allem die ehrenamtlichen Mitglieder von Widerspruchsausschüssen? Woher kommen sie? Welche Bildung, Ausbildung und Berufserfahrung bringen sie mit? Zu den personenbezogenen Auskünften kommen tätigkeitsbezogene Fragen. Wie ist das Verfahren des Widerspruchsausschusses organisiert? Wie häufig kommen die Mitglieder mit welchen Falllasten zur Beratung zusammen? Weiterhin interessierten Auskünfte zur Bedeutung von Fach- und Kontextwissen und zur Bewältigung der Wissensdifferenz zwischen Ehrenamt und Hauptamt. Und schließlich sollten empirische Erkenntnisse zum Verhältnis zwischen objektiver Rechtsanwendung und Zugehörigkeit zur Gruppe der Arbeitgeber oder der Versicherten gewonnen werden.

3.1 Die Mitglieder von Widerspruchsausschüssen – Elemente eines Sozialprofils

Auf der Grundlage der Auskünfte von fast 1.000 Mitgliedern von Widerspruchsausschüssen lässt sich das Sozialprofil der in den Ausschüssen mitwirkenden Personen mit einiger Zuverlässigkeit modellieren. Ausgeübt wird die Selbstverwaltung durch die Versicherten und die Arbeitgeber.²² Sie bilden die Gruppe der ehrenamtlichen Mitglieder. In unserer Befragung gehören ihr 84 Prozent aller antwortenden Personen an. Innerhalb dieser Gruppe entfallen auf die Versichertenvertreter 61 Prozent und auf die Vertreter der Arbeitgeber 39 Prozent. Die zweite, mit einem Anteil von lediglich 16 Prozent aller Befragten wesentlich kleinere Gruppe besteht aus den hauptamtlichen Mitwirkenden, das sind beim jeweiligen Versicherungsträger angestellte, nicht selten auch juristisch ausgebildete Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter.

21 Zur Auswertung der Aktenanalyse vgl. den Beitrag von *Christina Buchwald/Elisabeth Krausbeck/Armin Höland, Erkenntnisse zum Widerspruchsverfahren aus den Akten sozialgerichtlicher Verfahren*, in der vorliegenden Veröffentlichung.

22 §29 Abs.2 SGB IV.

Die Betrachtung der personenbezogenen Daten der Ehrenamtlichen und Hauptamtlichen lässt fünf Merkmale hervortreten.

Geschlecht und Alter bilden menschliche Grundkategorien mit individueller wie sozialer Aussagekraft. Unter beiden Merkmalen lässt sich das Sozialprofil für die Mitglieder von Widerspruchsausschüssen auf folgende Weise genauer fassen. Mit einem Anteil von 56 Prozent von Personen mit einem Alter von 60 und mehr Jahren liegt der Anteil der Mitglieder von Widerspruchsausschüssen in diesem Altersbereich im Vergleich zur Bevölkerung in Deutschland rund doppelt so hoch.²³ Die Aussage zum Lebensalter lässt sich noch zuspitzen, wenn man nur die Ehrenamtlichen betrachtet, die für die Analyse der Arbeit von Widerspruchsausschüssen im Mittelpunkt stehen. Für sie erreicht der Anteil der Mitglieder mit einem Lebensalter von 60 und mehr Jahren mit 64 Prozent fast zwei Drittel. Die Altersverteilung kommt auch in dem relativ hohen Anteil von 46 Prozent der ehrenamtlichen Mitglieder zum Ausdruck, die angeben, sich in Rente oder Pension zu befinden.

Bei dem Merkmal des Geschlechts unterscheiden sich die Mitglieder von Widerspruchsausschüssen ebenfalls deutlich von der Gesamt- wie Erwerbsbevölkerung in Deutschland. Der Anteil der Männer beträgt insgesamt 77 Prozent, im Ehrenamt allein 80 Prozent. Das liegt fast 30 Prozentpunkte über dem Bevölkerungsanteil der Männer von 49 Prozent und immerhin noch rund 27 Prozentpunkte über dem Anteil der Männer an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.²⁴ Das Anteilsverhältnis bleibt auch dann stark unausgewogen, wenn es nicht auf die Bevölkerung, sondern auf die in Deutschland rund 31 Millionen Menschen umfassende Teilmenge der ehrenamtlich tätigen „Freiwilligen“ bezogen wird.²⁵ Die Bezugnahme lässt sich damit begründen, dass auch die in der Selbstverwaltung der Sozialversicherungsträger ehrenamtlich tätigen Personen unter die Definition des freiwilligen Engagements fallen, die im Deutschen Freiwilligensurvey verwendet wird.²⁶ Allerdings erweist sich der Survey für die Verknüpfung mit der Ziel-

23 Anteil der 60-Jährigen und Älteren im Jahr 2013: 27 Prozent, siehe *Statistisches Bundesamt*, Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2015, S. 45, Anhang B, Tabelle 1: Entwicklung der Bevölkerung in Deutschland bis 2016.

24 Zahlen aus *Statistisches Bundesamt*, Zensus 2011, Wiesbaden 2013, und aus Bundesagentur für Arbeit, „Arbeitsmarkt in Zahlen, Beschäftigungsstatistik“, mit Bezug auf März 2016.

25 *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*, Freiwilliges Engagement in Deutschland. Zentrale Ergebnisse des Deutschen Freiwilligensurvey 2014, Berlin 2016, S. 3 ff.

26 Der Deutsche Freiwilligensurvey (FWS) erhebt in regelmäßiger repräsentativer Befragung von Personen ab 14 Jahren Daten zum freiwilligen Engagement in Deutschland. Der im Abstand von fünf Jahren durchgeführte Survey wird aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

gruppe des Forschungsprojekts, den (ehrenamtlichen) Mitgliedern von Widerspruchsausschüssen, als wenig ergiebig, weil nicht erkennbar ist, in welchen der 14 Bereiche freiwilliger Tätigkeit die spezifische Tätigkeit in Widerspruchsausschüssen in der Sozialversicherung fallen könnte.²⁷

Nimmt man das Geschlechterverhältnis aus dem Deutschen Freiwilligen-survey 2014, dann engagieren sich Frauen zwar mit 42 Prozent etwas seltener als Männer mit 46 Prozent.²⁸ Doch dieses Verhältnis ist auch nicht annähernd so ungleich wie bei den ehrenamtlichen Mitgliedern von Widerspruchsausschüssen. Vieles spricht dafür, dass hier immer noch eine auch an anderer Stelle bereits angemerkte bereichsspezifische traditionelle Überrepräsentation von männlichen Selbstverwaltern vorliegt.²⁹

Die Häufigkeitsverteilung beim Alter gewinnt eine gewisse lebenspraktische Plausibilität aus der Erkenntnis, dass die Tätigkeit der ehrenamtlichen Mitglieder von Widerspruchsausschüssen mit beachtlichem Zeitaufwand verbunden ist. Deutlich wird das aus den Auskünften zum Zeitaufwand für das Lesen der vorbereitenden Unterlagen und für zusätzliche Recherchen sowie zur Häufigkeit von Sitzungen. Für den Zeitaufwand des Lesens der vorbereitenden Unterlagen liegt der Häufigkeitsschwerpunkt mit 27 Prozent bei zwei bis drei Stunden pro Sitzung, für jeweils weitere 17 Prozent bei drei bis vier Stunden und mehr als vier Stunden pro Sitzung. Addiert ergeben sich da-

(BMFSFJ) gefördert. Die wissenschaftliche Leitung des Survey liegt seit 2011 beim Deutschen Zentrum für Altersfragen. Nach Erhebungen in den Jahren 1999, 2004 und 2009 liegt mittlerweile die Auswertung der vierten Befragungswelle aus dem Jahr 2014 vor, siehe *Julia Simonson/Claudia Vogel/Clemens Tesch-Römer* (Hrsg.), *Freiwilliges Engagement in Deutschland. Der Deutsche Freiwilligen-survey 2014*, März 2016. Zur Definition vgl. auch *Jens Ehrhardt*, *Ehrenamt. Formen, Dauer und kulturelle Grundlagen des Engagements*, Frankfurt/New York 2009, S. 15 ff.; *Bettina Hollstein*, *Ehrenamt verstehen. Eine handlungstheoretische Analyse*, Frankfurt am Main 2015.

27 Näherungsweise in Betracht kommen der „soziale Bereich“ (Nr. 4), der allerdings mit den Beispielen eines Wohlfahrtsverbandes oder einer anderen Hilfsorganisation, in der Nachbarschaftshilfe oder einer Selbsthilfegruppe in eine andere Richtung weist; oder der „Bereich der beruflichen Interessenvertretung außerhalb des Betriebes“ (Nr. 10), zum Beispiel in einer Gewerkschaft, einem Berufsverband, einer Arbeitsloseninitiative. Gut passt keiner der 14 Bereiche zum Forschungsfeld. Siehe *Deutscher Freiwilligen-survey*, a. a. O., S. 57.

28 *Deutscher Freiwilligen-survey*, a. a. O., S. 630. Nach der Auskunft des Surveys haben Frauen ihr Engagement zwischen 1999 und 2014 deutlicher ausgeweitet als Männer und sich damit den Quoten der Männer angenähert, a. a. O.

29 Vgl. *Bernard Braun/Tanja Klenk/Winfried Kluth/Frank Nullmeier/Felix Welti*, *Modernisierung der Sozialversicherungswahlen*, Baden-Baden 2008, S. 133 ff. Siehe hierzu auch die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Maria Klein-Schmeink, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/2918, Bundstags-Drucksache 18/3015 vom 31.10.2014, Antworten zu den Fragen 10–13, S. 3f., und zur Frage 20, S. 5f.

mit 64 Prozent der Ehrenamtlichen, die wenigstens zwei bis drei Stunden pro Sitzung mit dem Lesen der vorbereitenden Unterlagen befasst sind. Hinzu kommen zusätzliche Recherchen, für die 90 Prozent aller ehrenamtlichen Mitglieder von Widerspruchsausschüssen bis zu zwei Stunden pro Sitzung veranschlagen. Diese Aufwandsabschätzung ist mit der Häufigkeit der Teilnahme an Sitzungen des jeweiligen Widerspruchsausschusses zu verbinden. Knapp die Hälfte (47 Prozent) aller ehrenamtlichen Mitglieder nimmt ein- bis zweimal im Monat an Sitzungen teil, mithin 12- bis 24-mal im Jahr. Insgesamt macht der Zeitaufwand, der deutlich beispielsweise über dem von ehrenamtlichen Richtern in der Arbeitsgerichtsbarkeit liegt, verständlich, dass ehrenamtliches Engagement dieses Umfangs einfacher im fortgeschrittenen Alter oder in der Zeit des Ruhestands unterzubringen ist als in der aktiven Berufszeit.

Der relativ hohe Bildungs- und Ausbildungsstand der Mitglieder von Widerspruchsausschüssen fügt sich hingegen gut ein in das aus der Freiwilligen-Forschung bekannte Bildungsprofil. Danach engagieren sich Menschen mit hoher schulischer und beruflicher Ausbildung zu deutlich höheren Anteilen freiwillig als Personen mit niedriger oder mittlerer Schulbildung.³⁰ Von den befragten ehrenamtlichen Mitgliedern von Widerspruchsausschüssen geben 47 Prozent „Lehre, Facharbeiter“ oder „Meister, Techniker“ an, ein knappes Fünftel (19 Prozent) verfügt über ein Fachhochschulstudium, weitere 26 Prozent über eine Hochschul- oder Universitätsstudium.

Das vierte Merkmal erfasst ehrenamtliche Mehrfachstätigkeit. Es fällt auf, dass auf die an die ehrenamtlichen Mitglieder von Widerspruchsausschüssen gerichtete Frage „Hatten bzw. haben Sie noch weitere Funktionen?“ nur eine Minderheit von 16 Prozent angab, keine andere Funktion zu haben.³¹ Die deutliche Mehrheit von 84 Prozent aller Antwortenden nennt weitere Funktionen. Sie lassen sich in drei Gruppen zusammenfassen. Zugrunde gelegt wird wegen der Möglichkeit der Mehrfachantworten jeweils die Gesamtzahl der Antworten. Bei 1.684 Angaben von 793 Personen nennt in grober Mittelung eine antwortende Person zwei Funktionen.³² Etwas über die Hälfte aller Antworten (52 Prozent) entfällt auf weitere Funktionen in der Sozialver-

30 *Deutscher Freiwilligensurvey*, a. a. O., S. 16 ff., 34, 37 et passim.

31 Herausgerechnet sind aus der Gesamtzahl von 978 Antwortenden diejenigen, die keine Angaben machten (n = 185). Damit verbleiben für die Datenauswertung 793 Fälle, in denen insgesamt 1.684 Antworten gegeben wurden.

32 Vgl. die Erkenntnis aus dem *Deutschen Freiwilligensurvey*, a. a. O., S. 103, wonach mehr als die Hälfte aller Engagierten zwei oder mehr freiwillige Tätigkeiten ausübt („Mehrfachengagierte“).

sicherung,³³ mit den häufigsten Nennungen für Mitgliedschaft in einer Vertreterversammlung (12 Prozent) bzw. eines Verwaltungsrates (11 Prozent). 21 Prozent aller Antworten entfallen auf ehrenamtliche richterliche Tätigkeit, am häufigsten in der Arbeitsgerichtsbarkeit (11 Prozent), gefolgt von der Sozialgerichtsbarkeit (8 Prozent) und anderen Gerichtsbarkeiten (2 Prozent). Aus den Daten wird erkennbar, dass die ehrenamtliche Mitwirkung in Widerspruchsausschüssen der Sozialversicherung häufig kein singuläres Engagement ist, sondern sich in eine für die Belange anderer Menschen offene gesellschaftspolitische Haltung einfügt. Aus der Häufigkeit der Nennung weiterer Funktionen in der Sozialversicherung und der Tätigkeit als ehrenamtlicher Richter ergibt sich eine engagierte Haltung in einem bestimmten Ausschnitt des großen Freiwilligenspektrums, dem traditionellen Sektor der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung und der Rechtspflege. An dieser Stelle nur als Thema aufgerufen, nicht vertieft werden soll die Frage, inwieweit die Erklärungsansätze in der Freiwilligenforschung und in der Soziologie des Ehrenamtes, vor allem die Theorieangebote für das Ehrenamt als nutzenorientiertes Handeln oder als normativ orientiertes Handeln sowie die kapitaltheoretischen Ansätze³⁴ auf dieses Segment gesellschaftlichen Engagements Anwendung finden können.³⁵ Unser Eindruck ist, dass das Theorieangebot der Soziologie des Ehrenamtes für die Gruppe der an rechtlichen Verfahren mitwirkenden Freiwilligen, so auch für die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter, weiter differenziert werden muss.

3.2 Institution und Verfahren

Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung haben eine eigentümliche Stellung. Sie sind im Rahmen der Selbstverwaltung kraft Satzungsautonomie geschaffene Einrichtungen, deren Aufgabe es ist, staatliches Recht anzuwenden.³⁶ Damit ist eine Grenzinstitution markiert. Halb gehört sie in die durch

33 Mitglied im Widerspruchsausschuss eines anderen Sozialversicherungsträgers, Mitglied in einem Rentenausschuss, Versichertenberater bzw. Versichertenältester, Vertrauensperson der Arbeitgeber in der Sozialversicherung, Mitglied eines Verwaltungsrates, Mitglied in einer Vertreterversammlung, Mitglied eines ehrenamtlichen Vorstandes eines Sozialversicherungsträgers, Mitglied eines Regionalbeirates eines Sozialversicherungsträgers.

34 Ausführlich hierzu *Bettina Hollstein*, a. a. O., S. 61 ff., 135 ff. und 212 ff.

35 Vgl. *Jens Ehrhardt*, a. a. O., S. 29 ff.

36 Errichtet werden Widerspruchsausschüsse durch Satzung als besondere Ausschüsse nach § 36a Abs. 1 S. 1 Nr. 1 SGB IV für den Erlass von Widerspruchsbescheiden.

rechtliche Autonomie, Partizipation und eine große Vielfalt von Erscheinungsformen bestimmte Welt der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung. Halb wirkt sie auf dem Feld bundeseinheitlich geltenden Sozialrechts wie eine staatliche Rechtsanwendungsagentur. Verstärkt wird der zweiseitige Charakter der Widerspruchsausschüsse durch die Mitwirkung von ehrenamtlichen Mitgliedern an den Rechtsentscheidungen. Ehrenamtliche sind, zwar nicht notwendig, aber typischerweise Laien im Hinblick auf die beiden großen Wissensbestände, mit denen Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung in der Regel zu tun haben, der Rechtswissenschaft und der Humanmedizin einschließlich der Psychotherapie. Als Nichtfachleute müssen sie ggf. schwierige und stets auf Menschen bezogene sozialversicherungsrechtliche Streitfragen mit den Fachleuten aus der Verwaltung des jeweiligen Sozialversicherungsträgers beraten und entscheiden.

Wie lassen sich die Institution und ihre Verfahrensweisen auf der Grundlage der vorliegenden Datenauskünfte genauer bestimmen? Zunächst ist es für das Verständnis des institutionellen Umfeldes wichtig zu wissen, dass es in der ganz überwiegenden Zahl der Fälle mehr als einen Widerspruchsausschuss in der jeweiligen Trägerorganisation gibt. Neun von zehn Antwortende (88 Prozent) bejahen das. Besteht mehr als ein Widerspruchsausschuss bei einem Träger, so bedeutet das: höheres Fallaufkommen im Geschäftsbereich des Trägers, eine größere Zahl von Mitwirkenden in den Ausschüssen, mehr Koordination und Organisation, aber auch mehr Routine und Fallpraxis. Das führt zur nächsten Frage. Wie viele Personen nehmen für gewöhnlich an den Sitzungen der Widerspruchsausschüsse teil? Der Schwerpunkt der Auskünfte liegt mit 45 Prozent bei drei Personen; mit jeweils einem knappen Fünftel werden vier und fünf Sitzungsteilnehmer genannt. Der Mittelwert beträgt über alle vier Versicherungsbranche hinweg 4,13 teilnehmende Personen. Unter den Blickwinkeln von Macht und Interesse im Rechtsgebrauch kommt es weniger auf die Zahl von Teilnehmenden als vielmehr auf die Frage an, wer die teilnehmenden Personen sind, in welchem Verhältnis die von ihnen repräsentierten Gruppeninteressen stehen, und welche Regeln der Beschlussfassung gelten. Auszugehen ist von den drei hauptsächlichen Gruppen von Akteuren, den Vertretern der Versicherten und der Arbeitgeber als den beiden Gruppen der ehrenamtlichen Mitglieder und den ihnen gegenüberstehenden Fachleuten der Verwaltung.

Auf der Grundlage der Datenauskünfte lassen sich für die Zusammensetzung der Widerspruchsausschüsse – ungeachtet des Stimmrechts – mehrere Kombinationen bilden. Die häufigste Kombination ist die der drittelparitätischen Zusammensetzung aus Arbeitgebern, Versicherten und Mitarbeitern

der Verwaltung des Trägers. Etwas mehr als die Hälfte (52 Prozent) aller 952 antwortenden Personen geben das an. Mit deutlichem Abstand folgt die Kombination, in der die beiden ehrenamtlichen Gruppen gleichstark, aber der Verwaltung zahlenmäßig unterlegen sind sowie, umgekehrt, diejenige, in der die beiden gleichstarken Gruppen der Ehrenamtlichen der Verwaltung zahlenmäßig überlegen sind. Hinzu kommt die Konstellation, in der die Versicherten zahlenmäßig die stärkste Stellung haben.³⁷ Im Hinblick auf die Entscheidungsbedingungen in den Widerspruchsausschüssen muss hinzugelesen werden, dass das hauptamtliche Mitglied in weniger als einem Drittel der Fälle stimmberechtigt ist, in 71 Prozent hingegen nicht. In der großen Mehrzahl der Fälle haben die Mitarbeiter aus der Verwaltung eine lediglich beratende, keine abstimmende Funktion. Das schließt faktischen Einfluss auf die Entscheidungsbildung kraft Fachwissens nicht aus.

Bemerkenswert ist, dass die variantenreichen Möglichkeiten der Zusammensetzung der Widerspruchsausschüsse nichts daran ändern, dass die Entscheidungen „immer“ (36 Prozent) oder „häufig“ (62 Prozent) einstimmig ergehen. Mehrheitsentscheidungen sind selten.³⁸ Der Abstimmungsmodus ist im Regelfall informell. In acht von zehn Fällen geben die Mitglieder von Widerspruchsausschüssen ihre Entscheidung „mündlich, nickend, zustimmend“ zur Kenntnis, in weiteren 22 Prozent durch Handzeichen.³⁹ Nach Form wie Inhalt entspricht die Entscheidungspraxis derjenigen von kleinen Arbeitseinheiten. Auf dieselbe Weise wird für gewöhnlich auch in den Spruchkörpern der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit abgestimmt, in denen ebenfalls Laien – ehrenamtliche Richter – mit Fachleuten zusammenwirken.

3.3 Wissen und Wissensgrenzen

Zwischen den ehrenamtlich tätigen Mitgliedern von Widerspruchsausschüssen und den hauptamtlich tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des jeweiligen Sozialversicherungsträgers verläuft die Grenze zwischen der Binnenwelt der Organisation und der Außenwelt, die Grenze zwischen „drin-

37 In knapper Übersicht ergibt sich die folgende Rangfolge der Kombinationen Arbeitgebervertreter (AG), Versichertenvertreter (V) und Verwaltung (Vw): 1. AG = V = Vw, N = 499, 52,4 Prozent; 2. AG = V < Vw, N = 137, 14,4 Prozent; 3. AG = V > Vw, N = 111, 11,7 Prozent; 4. AG < V > Vw, N = 110, 11,6 Prozent; 5. AG = 0, V > Vw, N = 25, 2,6 Prozent.

38 „Selten“ 48 Prozent, „ab und zu“ 12 Prozent, „nie“ 24 Prozent.

39 Mehrfachnennungen waren möglich.

nen“ und „draußen“. Die wohl wichtigste Ausprägung dieser Grenze, neben dem Fehlen arbeitsvertraglicher Verpflichtung und Berechtigung, ist die Wissensdifferenz zwischen drinnen und draußen. Die Beratungs- und Entscheidungstätigkeit von Widerspruchsausschüssen in der Sozialversicherung ist wissensbasiert. Zwar kommt mit dem Prüfmerkmal der Zweckmäßigkeit ein über das Rechtsnormenwissen hinausweisender Erwägungsraum zum Tragen. Aber auch er ist nicht frei von Vor-, Erfahrungs- und Kontextwissen. Das wirft die Frage auf, wie gelangen die ehrenamtlichen Mitglieder von Widerspruchsausschüssen zu dem für ihre Entscheidungsfähigkeit erforderlichen Wissen? Wissen ist eine komplexe Ressource. Sie besteht aus formalen und informalen Bestandteilen und aus implizitem („stille“ und explizitem Wissen, um auf eine vor mehreren Jahrzehnten von *Michael Polanyi* eingeführte Unterscheidung Bezug zu nehmen.⁴⁰ Neben den kodifizierten, publizierten und einfach vermittelbaren expliziten Wissensfragmenten besteht eine Fülle von nicht stets präsenten, aber aktivierbaren Elementen von Erfahrungs-, Hintergrund- und Kontextwissen sowie dem Wissen um die Anwendung von Wissen, also gleichsam dem „Wissen-Wissen“. Erzeugt, kommuniziert und gespeichert werden solche stillen Wissensschichten innerhalb von Organisationen, in unserem Forschungsbeispiel innerhalb der Verwaltung der Sozialversicherungsträger. Implizites Wissen ist weitgehend in Wahrnehmungsmustern, Heuristiken, Handlungsrouitinen, taktischem und strategischem Geschick aufgehoben, aber auch in intuitivem Handeln.⁴¹ Es kann über einzelne Personen hinaus zum Bestandteil des Dienst- oder Organisationswissens werden und sich in entsprechenden Entscheidungskulturen wiederfinden.⁴² In die so beschaffenen Wissensräume kann nur vordringen, wer in die Organisation sozialisiert ist. Nur wer durch dauerhafte Mitarbeit in der Organisation in das innere Wert- und Verhaltensgefüge und damit auch in das nur „innen“ vorhandene stille Wissen hineinwächst, wird mit den Verwaltungsabläufen und Entscheidungsbegründungen mithalten können. Nur ein Teil des in der Organisation vorhandenen impliziten Wissens wird sich für Externalisierung eignen und an außen stehende Personen wie die ehrenamtlichen Mitglieder von Widerspruchsausschüssen vermittelt werden können.⁴³ Das

40 *Michael Polanyi*, *Personal knowledge. Towards a post-critical philosophy*, London 1958. Zur Unterscheidung von „explicit“ und „tacit knowledge“ vgl. *Sandra Taal*, *Working separately together. A quantitative study into the knowledge sharing behaviour of judges*. Schriftenreihe zur Justizforschung Band 10, Baden-Baden u. a. 2016, S. 27 ff.; *Hoffmann-Riem*, a. a. O., S. 308 ff.

41 *Hoffmann-Riem*, a. a. O., S. 309.

42 *Hoffmann-Riem*, a. a. O.

43 Zur Externalisierung als Form der Umwandlung von Wissen *Sandra Taal*, a. a. O., S. 30, Rn. 69.

kann im Rahmen von *knowledge sharing* geschehen, das empirisch bislang nur für Berufsrichter untersucht ist, aber möglicherweise in abgewandelter Form auch in der Selbstverwaltung im Verhältnis zwischen den dort beruflich tätigen Fachleuten der Verwaltung und den ehrenamtlichen Mitgliedern von Widerspruchsausschüssen stattfindet.⁴⁴ Eine organisierte Form der Externalisierung von Fach- und Verwaltungswissen können auch Schulungsveranstaltungen sein. Hier signalisiert die Befragung starken Bedarf. Fast drei Viertel aller ehrenamtlichen Mitglieder in Widerspruchsausschüssen, darunter deutlich stärker die Versichertenvertreter als die Arbeitgebervertreter, wünschen sich Schulungsangebote für die Arbeit im Widerspruchsausschuss.⁴⁵

Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Zugänge zu dem für die Fallentscheidung bedeutsamen Wissen lassen sich mehrere auf die Wissenslage bezogene empirische Auskünfte auswerten. Die Fragen zum Informations- und Wissenszugang bildeten den Gegenstand eines eigenen Abschnitts im Fragebogen. Das beginnt mit der Frage, ob den externen Mitgliedern von Widerspruchsausschüssen vor der Sitzung Unterlagen zur Vorbereitung ausgegeben oder verschickt werden. Das wird ganz überwiegend, nämlich in mehr als vier von fünf Fällen bejaht (84 Prozent), allerdings mit nach Sozialversicherungszweigen und -trägern unterschiedlicher Häufigkeit.⁴⁶ Ebenfalls ganz überwiegend werden die vorbereitenden Unterlagen für die Sitzungen per Post, per E-Mail oder auf einem USB-Stick nach Hause geschickt (79 Prozent).

Von der Möglichkeit der Einsichtnahme in die Fallunterlagen wird zu 37 Prozent „immer“ und zu weiteren 8 Prozent „meist“ Gebrauch gemacht. Eingesehen werden die Unterlagen von den Ehrenamtlichen überwiegend unmittelbar vor der Sitzung.

Für die Frage der Wissensparität hat der Inhalt der einsehbaren oder auch nach Hause geschickten Unterlagen Bedeutung. Als häufigste inhaltliche Bestandteile des Vorbereitungsmaterials werden genannt: Der Widerspruchsbescheid als Entwurf⁴⁷, eine von der Verwaltung verfasste Zusammenfassung⁴⁸, das Widerspruchsschreiben des Versicherten im Originaltext⁴⁹, und das bzw. die Gutachten⁵⁰. Auch hier zeigen sich trägerspezifische Praxisunterschiede

44 Vgl. die Untersuchung von *Sandra Taal*, a. a. O.

45 80 Prozent der Versichertenvertreter gegenüber 58 Prozent der Arbeitgebervertreter.

46 Was auffällt: Für den Bereich Knappschaft-Bahn-See (KBS) wird diese Frage von mehr als zwei Drittel (69 Prozent) verneint.

47 73 Prozent aller Fälle bei Mehrfachnennung.

48 57 Prozent aller Fälle bei Mehrfachnennung.

49 50 Prozent aller Fälle bei Mehrfachnennung.

50 46 Prozent aller Fälle bei Mehrfachnennung.

und die Tendenz, dass die hauptamtlichen Antwortenden die Merkmale Gutachten, Widerspruchsschreiben des Versicherten und Widerspruchsbeseid als Entwurf stärker gewichten als die im Ehrenamt tätigen Mitglieder, möglicherweise auch deshalb, weil die Mitarbeiter der Verwaltung größere Fallzahlen vor Augen haben.

Der Zeitaufwand für das Lesen der vorbereitenden Unterlagen wird von der Hälfte der Antwortenden mit ein bis drei Stunden pro Sitzung veranschlagt. Der Informationsgehalt der vorbereitenden Unterlagen wird von insgesamt drei Vierteln aller Antwortenden als „sehr hoch“ bzw. „hoch“ eingeschätzt.

Der zusätzliche Rechercheaufwand zum besseren Verständnis der Unterlagen wird von fast drei Vierteln der Antwortenden mit bis zu einer Stunde pro Sitzung angegeben. Im Allgemeinen fühlt sich eine starke Mehrheit von 88 Prozent vor der Sitzung „immer“ oder „meist“ umfangreich informiert.⁵¹ Allerdings weisen die Aussagen „Ich wünschte mir mehr fallbezogene Informationen“, „Ich wünschte mir mehr medizinisches Wissen“ und „Ich wünschte mir mehr juristisches Wissen“ mit jeweils Zustimmung um die 50 gültigen Prozent für „manchmal“ deutlich auf subjektive Wissensdefizite hin. Hinzu kommen Rückmeldungen aus dem Abschnitt „Erfahrungen, Meinungen und Bewertungen“ des Fragebogens. Hier erreicht beispielsweise das Item „Auf den Umgang mit medizinischen Fragen fühle ich mich gut vorbereitet“ bei den ehrenamtlichen den stärksten Nennungsanteil mit 46 Prozent für das skeptische „teils, teils“; die Anteile für „voll und ganz“ und „eher ja“ bleiben mit 34 Prozent dahinter zurück. Ein ähnliches Antwortbild ergibt sich für die Aussagen „Medizinische Gutachten/Stellungnahmen sind oft schwer verständlich“⁵² und „Juristische Gutachten/Stellungnahmen sind oft schwer verständlich“⁵³.

Fassen wir die empirischen Aussagen zum Wissensstand der hauptamtlichen und ehrenamtlichen Mitglieder von Widerspruchsausschüssen zusammen, dann finden wir zahlreiche Hinweise auf das Vorhandensein eines mehr oder weniger ausgeprägten Wissensgefälles. Das verdient auch deshalb Beachtung, weil am Engagement und an der Ernsthaftigkeit der Vorbereitung der ehrenamtlichen Mitglieder auf ihre Sitzungen in den Widerspruchsausschüssen kein Zweifel bestehen kann. Wenn trotz allen Bemühens um das Verstehen der Argumentation des Widerspruchs, der Gutachten und Stellungnahmen und der Zusammenfassung der Rechtslage durch die Verwal-

51 „Immer“ 29 Prozent; „meist“ 58 Prozent. N gesamt ohne „keine Angabe“: 608.

52 „Teils, teils“ 47 Prozent; „voll und ganz“ und „eher ja“ zusammen 35 Prozent.

53 „Teils, teils“ 46 Prozent; „voll und ganz“ und „eher ja“ zusammen 27 Prozent.

tung in beachtlichem Umfang Verständniszweifel bleiben, dann weist das auf die Schwierigkeit der Durchdringung sozialversicherungsrechtlicher Problemlagen, aber auch auf eingeschränkte Unabhängigkeit in der Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen durch Nichtfachleute hin. Das spricht dafür, dass die Mitwirkung von ehrenamtlichen Mitgliedern in Widerspruchsausschüssen in Bezug auf die vorstrukturierte und häufig auch schon vorformulierte Entscheidung der Verwaltung stärker den Charakter einer sachkundigen Schlüssigkeitskontrolle als den einer originären eigenständigen Prüfung in einem Kollegialorgan trägt. Allerdings wollen wir in diesem Zusammenhang auch auf zwei datengestützte Erkenntnisse aufmerksam machen, die ein durchaus von der Verwaltung unabhängiges Reaktionspotential belegen. Dazu gehört erstens, dass es nicht ganz selten vorkommt, dass der Widerspruchsausschuss weitere Sachaufklärung verlangt und den Fall an die Fachabteilung zurückgibt.⁵⁴ Der zweite Hinweis auf eine gewisse Unabhängigkeit von der Entscheidungsvorbereitung durch die Verwaltung des Trägers besteht in der nicht seltenen Entscheidungsvariante, dass der Widerspruch zwar abgelehnt wird, dem Versicherten aber andere Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt werden. Hierzu kommt es nach immerhin knapp der Hälfte der Aussagen „ab und zu“ und in einem Viertel der Fälle sogar „sehr häufig/immer“ oder „häufig“. Im Vergleich zu den ehrenamtlichen Mitgliedern von Widerspruchsausschüssen sind diejenigen des Hauptamtes in der Wahrnehmung der aufgezeigten Alternativen zurückhaltender.⁵⁵

3.4 Rechtsdurchsetzung oder Interessenvertretung?

Mit mehreren Fragen versuchte das Forschungsprojekt, das Spannungsverhältnis zwischen Interesse und Recht aufzuklären, das sich ergeben kann, wenn Nichtfachleute mit einem bestimmten gesellschaftspolitischen Hintergrund an Rechtsverfahren mitwirken. Es stellt sich strukturgleich für die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter in der Arbeitsgerichtsbarkeit und in der Sozialgerichtsbarkeit. Die Frage ist stets, wie können und wollen die

54 „Selten“ 58 Prozent; „ab und zu“ 35 Prozent; in der Knappschaft-Bahn-See 46 Prozent „ab und zu“. Aus der Sicht des Hauptamtes kommt es mit 69 Prozent deutlich seltener zu dieser Reaktion als aus der Sicht der ehrenamtlichen Mitglieder mit 56 Prozent.

55 Nach Auskunft der hauptamtlichen Mitglieder kommt es nur in 16 Prozent „sehr häufig/immer“ oder „häufig“ zum Aufzeigen von Alternativen, hingegen nach 54 Prozent der hauptamtlichen Antworten nur „ab und zu“ gegenüber 44 Prozent „ab und zu“ bei den ehrenamtlichen Mitgliedern.

nicht durch Berufsrollen bestimmten Laien ihr Selbstverständnis, vielleicht auch die an sie gerichtete oder von ihnen jedenfalls so wahrgenommene Erwartung der von ihnen repräsentierten Gruppe mit den Anforderungen an unabhängige und unparteiliche Rechtsanwendung in Einklang bringen? Was erhält im Zweifel den Vorzug, die Verbundenheit mit der sozialen Gruppe der Repräsentierten (Versicherte, Arbeitnehmer, Arbeitgeber) oder die Achtung des objektivierten Allgemeininteresses, das durch das Recht zur Geltung gebracht wird? Auch diese Frage bildet eine Schlüsselfrage im Zusammenhang der Beteiligung von Nicht-Fachleuten an Rechtsverfahren.

Die diese Dimension aufgreifende Aussage „Ich sehe meine Hauptaufgabe im Widerspruchsausschuss darin, das geltende Recht anzuwenden“ fand in unserer Befragung von Mitgliedern von Widerspruchsausschüssen mit 68 Prozent „voll und ganz“ und 24 Prozent „eher ja“ starke Unterstützung. Genauere Betrachtung nach Gruppen offenbart allerdings Nuancen. So ist die mit der Antwortvorgabe ausgedrückte Überzeugung bei den hauptamtlichen Mitgliedern von Widerspruchsausschüssen mit 86 Prozent deutlich stärker akzentuiert als bei den ehrenamtlichen Mitgliedern mit 65 Prozent. Für die Hauptamtlichen ist Anwendung des geltenden Rechts Dienstpflicht, für die Ehrenamtlichen eine mit Anderem abzuwägende Option. Zum Ausdruck kommt der Unterschied auch darin, dass für die ehrenamtlichen Mitglieder von Widerspruchsausschüssen die abwägungsoffene Kategorie „eher ja“ im Vergleich zu den Hauptamtlichen mehr als doppelt so stark besetzt ist.⁵⁶ Und auch das noch stärker abwägende „teils, teils“ kommt in den Antworten der Ehrenamtlichen häufiger zum Ausdruck als bei den Hauptamtlichen.⁵⁷

In der Abgrenzung zur reinen Rechtsanwendung stehen zwei für die Beantwortung angebotene Aussagen, die erkennbar eine andere Priorität setzen. Die Aussage „Ich sehe meine Hauptaufgabe darin, die Interessen des Versicherungsträgers zu wahren“ erreicht eine breite Streuung über unterschiedliche Meinungspositionen. Die häufigste Nennung entfällt auf das abwägende Item „teils, teils“ mit 29 Prozent. Um diese Mittelposition ranken sich in etwa gleich verteilt die zustimmenden Äußerungen und die ablehnenden Äußerungen.⁵⁸ Das offenbart eine gewisse Distanz zu einem Ziel, das man bei organisationsinterner Betrachtung als vorrangig ansehen könnte: die Wah-

56 27 Prozent gegenüber 11 Prozent bei den Hauptamtlichen.

57 7 Prozent gegenüber 1 Prozent bei den Hauptamtlichen.

58 „Voll und ganz“ 17 Prozent, „eher ja“ 16 Prozent; „eher nein“ 21 Prozent, „überhaupt nicht“ 17 Prozent. Zusammengefasst bedeutet das: 33 Prozent zustimmenden Äußerungen stehen 38 Prozent ablehnende Äußerungen gegenüber.

rung der Interessen des eigenen Versicherungsträgers. Interessant ist, dass die Unterschiede zwischen Hauptamt und Ehrenamt bei dieser Frage weniger weit auseinanderliegen als man es erwarten könnte.⁵⁹ Positiv deuten lässt sich dieser Befund mit der Annahme, dass auch den hauptamtlichen Mitgliedern die recht- und zweckmäßige Versorgung der Versicherten eine wenigstens ebenso großes Anliegen ist wie die Sicherung der Interessen des Trägers.

Bei den Antwortvorgaben „Ich glaube, dass ich für die Versicherten oder für die Versichertengemeinschaft etwas erreichen kann“ und, umgekehrt, „Ich glaube, dass ich für die Arbeitgeber etwas erreichen kann“ verteilen sich die bejahenden Auskünfte, nicht überraschend, gruppenkonform.⁶⁰ Angemerkt sei in diesem Zusammenhang, dass das Ziel, „etwas zu erreichen für“ in einem Spannungsverhältnis zum Ideal einer in diesem Sinne desinteressierten reinen Rechtsanwendung steht.

Schließlich gehören in das Verhältnis von Recht und Interesse zwei weitere, nur an die ehrenamtlichen Mitglieder gerichtete Bewertungsfragen. Das Gefühl, „nur eine Alibi-Funktion einzunehmen“ hatte nur ein relativ kleiner Anteil der hierauf Antwortenden: 56 Prozent hatten das Gefühl „überhaupt nicht“ und 29 Prozent „eher nicht“. Damit bleibt eine Minderheit von immerhin rund 15 Prozent, die das Gefühl „teils, teils“, „eher ja“ oder „voll und ganz“ hatten. Markante Unterschiede zwischen den beiden Gruppen von ehrenamtlichen Mitgliedern lassen sich im Antwortbild nicht ausmachen. Im Übrigen ist bei der Beantwortung dieser Frage zu bedenken, dass sie – wie der gesamte Fragebogen – ausschließlich von amtierenden Mitgliedern von Widerspruchsausschüssen beantwortet wurden. Bei ehemaligen Mitgliedern solcher Ausschüsse mag die Alibi-Aussage im Rückblick stärker gewichtet sein.

Deutliche Unterschiede zwischen den Gruppen von ehrenamtlichen Mitgliedern zeigen sich hingegen bei der Bestimmung der Hauptaufgabe im Widerspruchsausschuss, „die Interessen der von mir Vertretenen zu wahren“. Mit „voll und ganz“ und mit „eher ja“ wird diese Frage von 71 Prozent aller Antwortenden belegt. Zur stärksten Überzeugungskategorie „voll und ganz“ haben sich allerdings mit 51 Prozent mehr als doppelt so viele Versichertenvertreter wie Arbeitgebervertreter (23 Prozent) bekannt. Umgekehrt votiert

59 Die Angabe zu „voll und ganz“ stimmen mit jeweils 17 Prozent überein; bei „eher nein“ ist das Ehrenamt mit 40 Prozent deutlich vor dem Hauptamt mit 28 Prozent.

60 Für die Versicherten oder Versichertengemeinschaft etwas erreichen zu können, glauben 78 Prozent der Versichertenvertreter „voll und ganz“ bzw. „eher ja“ gegenüber 52 Prozent der Arbeitgebervertreter. Für die Arbeitgeber etwas erreichen zu können, glauben 31 Prozent der Arbeitgebervertreter gegenüber 10 Prozent der Versichertenvertreter „voll und ganz“ bzw. „eher ja“.

ein Drittel der Arbeitgebervertreter für „eher nein“ und „überhaupt nicht“ gegenüber nur 5 Prozent auf Seiten der Versichertenvertreter. Wahrung der Interessen der Vertretenen ist dem Anschein nach stärker im Selbstverständnis von Versichertenvertretern, d. h. aktuell oder ehemals aktiven Arbeitnehmern, angelegt als in dem der Vertreter von Arbeitgebern.

Fassen wir zusammen. Die Interaktion von Laien mit Fachleuten des Sozialrechts wirft neben der Frage der Verfügbarkeit von Wissen auch die des Austarierens von Interessenbindung und Rechtsanwendung auf. Zur letztgenannten Dimension zeigen die Datenauskünfte ein uneinheitliches Bild. Die fehlende Einheitlichkeit teilt etwas Wichtiges mit. Es gibt in den nach Rollen, Wissen und Interessen gemischt zusammengesetzten Widerspruchsausschüssen in der Sozialversicherung kein Schema in der Behandlung und Entscheidung der Widersprüche von Versicherten. Kein Schema heißt: Es gibt keine kontextfreie Mechanik der Rechtsanwendung. Zwar lässt sich auch für moderne Staatsverwaltung feststellen, dass sie stärker in Anwendungskontexten denkt und situativ entscheidet.⁶¹ Für die Widerspruchsausschüsse kommt aber das individuell-interne wie auch das kommunikativ verhandelte Abprüfen der Vereinbarkeit der Entscheidung mit werthafter Positionen der Selbstverwaltung und der gesellschaftlichen Großgruppen, die in den Ausschüssen repräsentiert sind, zum Tragen. Damit markieren Recht und Interesse zwei Grenzpfähle, zwischen denen die einzelnen Entscheidungen im Lichte von Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit positioniert werden.

4. Schlussbemerkungen

Mit dem Forschungsprojekt „Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung“ ist es erstmalig gelungen, eine seit Jahrzehnten auf bewährte Weise, aber wissenschaftlich weitgehend unbeobachtet handelnde Einrichtung der Rechtspraxis von Sozialversicherungsträgern empirisch zugänglich zu machen. Unter dem Blickwinkel ihrer zahlenmäßigen Bedeutung erreichen die 1.000 bis 1.200 Widerspruchsausschüsse in den vier Zweigen der Sozialversicherung, in denen sie eingerichtet sind, eine dem Klageaufkommen in den Sozialgerichten vergleichbare Bedeutung. Sie stellen damit eine für den Zugang der Versicherten zum Recht wie auch für die Qualität der Verwaltungspraxis der Sozialversicherungsträger wichtige Institution dar. Die empirische Betrachtung des in den Widerspruchsausschüssen agierenden Personals, im-

61 Vgl. zur „Kontextbezogenen Rationalität“ *Hoffmann-Riem*, a. a. O., § 5, S. 57 ff., § 8 S. 108 ff.

merhin etwa 3.000 bis 3.500 Personen, lässt einen Schwerpunkt bei vergleichsweise gut gebildeten und ausgebildeten männlichen Arbeitnehmern und Arbeitgebern in fortgeschrittenem Alter erkennen. Rund die Hälfte der ehrenamtlich tätigen Mitglieder von Widerspruchsausschüssen ist in Rente oder Pension. Bemerkenswert ist, dass die Tätigkeit in einem Widerspruchsausschuss häufig eine unter mehreren ehrenamtlichen Tätigkeiten darstellt. Insgesamt entsteht der Eindruck, dass es sich bei den ehrenamtlichen Mitgliedern von Widerspruchsausschüssen um eine durch Interesse an Recht und Gerechtigkeit und soziales Verantwortungsgefühl motivierte Gruppe von Freiwilligen handelt, die zwar kein exaktes soziologisches Abbild der von ihnen repräsentierten Gruppen darstellt, jedoch über die für diese Tätigkeit wichtigen Ressourcen von Zeit, Geduld und Sachkunde verfügt. Die hier handelnden Personen lassen sich mit erheblichen Investitionen in Zeit und Informationsbeschaffung auf eine ehrenamtliche Tätigkeit ein, die ihnen, wenn man in Kategorien der Nutzentheorie denkt, ein gewisses Maß an sozialer Reputation einbringt.⁶² Größere Bedeutung aber hat das Erlangen sozialrechtlichen Wissens und die Befriedigung, im Sinne der Selbstverwaltung und der jeweils repräsentierten Gruppe auf die Entscheidungsbildung der Versicherungsträger Einfluss nehmen zu können.

Die Widerspruchsausschüsse werfen in mehrfacher Hinsicht Grenzfragen auf. Sie operieren im Grenzbereich zwischen funktionaler Selbstverwaltung und staatlicher Rechtspflege. Damit unterliegt ihre Tätigkeit zwei nicht deckungsgleichen Handlungslogiken. Hinzu kommt, dass die Widerspruchsausschüsse durch ihre Entscheidungspraxis den Rechtsweg zu den Sozialgerichten frei geben – oder auch nicht, also als Einrichtungen der Selbstverwaltung Filterwirkung für die staatliche Rechtspflege haben. Die ehrenamtlichen Mitglieder der Ausschüsse müssen individuell und als Funktionsgruppe zwei Grenzen bewältigen, die zwischen dem organisationsgebundenen Fachwissen und ihrem lebensweltlichen Laienwissen, sowie die zwischen Interessenvertretung, also einer advokatorischen Haltung, und der Anwendung von Recht, also einer neutralen Funktionshaltung. Die durch das Forschungsprojekt gewonnenen Daten bieten eine gehaltvolle Grundlage für erste Explorationen in die soziale Wirklichkeit dieser Institution und ihrer Akteure. Zugleich lassen sich gerade durch das genauere Hinschauen die Stellen markieren, an denen weitere Forschung zum Verständnis von Funktion und Wirkungen von Widerspruchsausschüssen in der Sozialversicherung unabdingbar ist.

62 Vermutlich ist der Reputationsgewinn deutlich geringer als bei den ehrenamtlichen Richtern. Die Tätigkeit in Widerspruchsausschüssen ist viel weniger bekannt, Verfahren und Akteure sind kaum sichtbar.

DIE ENTSCHEIDUNGSGRUNDLAGEN DES WIDERSPRUCHSAUSSCHUSSES, INSBESONDERE DIE SACHKUNDIGE BEGUTACHTUNG

Felix Welti

Zusammenfassung: Entscheidungen der Widerspruchsausschüsse benötigen einen Tatbestand, eine Version der Wirklichkeiten insbesondere von Sozialverwaltung und widerspruchsführender Person, die der Entscheidung zugrunde gelegt wird. In vielen Fällen ist dabei die Erkenntnis des Gesundheitszustands wichtig, um mit Rechtsbegriffen wie Krankheit, Erwerbsminderung, Behinderung und Pflegebedürftigkeit umzugehen. Hierzu ziehen die Ausschüsse – nicht anders als die Sozialgerichte – oft professionellen Sachverstand zur Begutachtung im Rahmen der Amtsermittlung heran. Die Befragung hat erhebliche Unterschiede zu den Fragen ergeben, ob und wie die Ausschussmitglieder vor der Sitzung Gelegenheit haben, sich mit dem Inhalt der Akten einschließlich von Gutachten zu befassen. Zu den Handlungsmöglichkeiten der Ausschüsse gehört, die Entscheidung aufzuschieben und weitere Aufklärung zu verlangen. Nur selten sind die widerspruchsführenden Personen und noch seltener die Gutachter in der Ausschusssitzung persönlich anwesend und können selbst befragt werden. Persönliche Kommunikation ist insoweit für den Ausschuss nur ein untergeordnetes Erkenntnismittel. Die Befragten bewerten dies unterschiedlich.

1. Einleitung

Widerspruchsausschüsse entscheiden – wie vor ihnen die Verwaltung und möglicherweise nach ihnen die Sozialgerichte – nicht nur auf der Basis von Gesetzen und anderen Rechtsnormen, sondern auch auf der Grundlage eines Sachverhalts. Zum Teil wird ihnen dieser vorgegeben, zum Teil ermitteln sie ihn selbst. Jedenfalls ist die Konstruktion des entscheidungserheblichen Ausschnitts der sozialen Wirklichkeit – oder, wie die Wissenssoziologie feststellen

würde, der sozialen *Wirklichkeiten*¹ – eine mindestens ebenso voraussetzungs- volle und anspruchsvolle Aufgabe bei der Herstellung einer verbindlichen Ent- scheidung als sozialer Tatsache² wie die Erkenntnis und Auslegung des Rechts.

Nicht selten – vielleicht sogar in den meisten Fällen – liegt einem Wider- spruch kein Dissens über die relevanten Rechtsnormen zugrunde, sondern es bestehen unterschiedliche Ansichten darüber, welcher Lebenssachverhalt zu- grunde zu legen ist, etwa den Gesundheitszustand einer versicherten Person betreffend. Oder der Dissens befindet sich am Schnittpunkt von Rechts- und Tatsachenfragen, nämlich darin, welche Tatsachen für das Recht relevant sind und deshalb von der Verwaltung näher hätten betrachtet werden müs- sen. In der Befragung von Richterinnen und Richtern der Sozialgerichtsbar- keit hatten 2007 nur 31 Prozent der Richterinnen und Richter die rechtliche Unzulänglichkeit der Widerspruchsbescheide als Grund für die Klageflut ge- sehen, aber 43 Prozent die sachliche Unzulänglichkeit.³

Die schriftlichen Dokumente der rechtlichen Entscheidungsfindung – Bescheid (§ 31 SGB X), Widerspruchsbescheid (§ 85 Abs. 3 SGG), Urteil (§ 131 SGG) – zeigen auf, dass eine solche Entscheidung erstens auf der Feststellung ihrer Grundlagen und zweitens auf deren Subsumtion unter Rechtsnormen beruht. Daraus werden aber nicht immer die inneren und äußeren Vorgänge deutlich, die dazu geführt haben, dass gerade dieser und kein anderer Aus- schnitt der Wirklichkeiten von Mensch und Behörde oder Gericht zur Grundlage geworden ist. Was klar bei Antragstellung, Widerspruch (§§ 83, 84 SGG) und Klage (§§ 90, 92 SGG) vorgetragen wurde, sollte sich darin wieder- finden. Nach welcher Heuristik und mit welchen Methoden es von Sachbear- beitung, Widerspruchsausschuss (§ 36a SGB IV) und Gericht geordnet und im Rahmen der Amtsermittlung (§ 20 SGB X) ergänzt wurde, kann aber nur schwer erforscht und erkannt werden.

Das hier vorzustellende Forschungsprojekt konnte dazu nur einige Annä- herungen liefern, da es nicht den gesamten Weg von Fällen durch die ver- schiedenen Stufen der Entscheidungsfindung verfolgt hat, sondern sich dar- auf konzentriert hat, den Ausschnitt beim Widerspruchsausschuss und seinen Akteuren zu beleuchten.

1 Vgl. *Peter L. Berger/Thomas Luckmann*, Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit, Frankfurt am Main 1969/1987.

2 Vgl. *Ludwik Fleck*, Entstehung und Entwicklung einer wissenschaftlichen Tatsache. Einführung in die Lehre vom Denkstil und Denkkollektiv, Frankfurt am Main 1980.

3 *Bernard Braun/Petra Bubr/Armin Höland/Felix Welti*, Gebührenrecht im sozialgerichtlichen Verfahren, Baden-Baden 2009, S. 183 ff.

Komplex wird die Bildung der Entscheidungsgrundlagen, wenn sie nicht alleine auf den Angaben der versicherten Person und deren unmittelbarer Würdigung und Ergänzung durch die Verwaltung beruht, sondern nicht-juristische Wissensbestände durch sachverständige Personen herangezogen werden, die nicht oder nicht ohne Weiteres einer der beiden am Verfahren beteiligten Seiten zugeordnet werden können.⁴

Dies ist insbesondere der Fall, wenn der Gesundheitszustand der versicherten Person relevant ist, um einen Rechtsbegriff wie Krankheit (§ 27 SGB V), Behinderung (§ 2 SGB IX), Pflegebedürftigkeit (§ 14 SGB XI), Erwerbsminderung (§ 43 SGB VI; § 41 SGB XII), Heilbehandlung oder Rehabilitation (§ 42 SGB IX) mit Inhalt zu füllen und auf den zu entscheidenden Einzelfall zu beziehen.⁵ Bei den vier untersuchten Trägergruppen Krankenversicherung (SGB V), Pflegeversicherung (SGB XI), Rentenversicherung (SGB VI) und Unfallversicherung (SGB VII) kann, auch nach dem Ergebnis unserer Aktenanalyse,⁶ davon ausgegangen werden, dass in der Mehrheit der Fälle Leistungen im Streit stehen, bei denen es auf mit dem Gesundheitszustand verbundene Rechtsbegriffe ankommt. Das gilt auch für die Rentenversicherung, bei der die Erwerbsminderungsrenten (§ 43 SGB VI) und die Rehabilitation (§ 15 SGB VI) bei den analysierten Streitfällen einen wesentlich größeren Anteil haben als am allgemeinen Leistungsgeschehen. Bei all diesen Fällen werden fast immer Angaben und Einschätzungen von ärztlicher oder psychologischer Seite in den Prozess der Entscheidungsfindung einbezogen.

Dies beginnt mit Befunden der bereits behandelnden Ärztinnen oder Ärzte, Therapeutinnen und Therapeuten, die von Seiten der Versicherten vorgelegt oder von der Verwaltung einbezogen werden und setzt sich fort mit sachkundigen Gutachten, die fast immer im Auftrag der Verwaltung (später des Gerichts) von Angehörigen der fachkundigen Berufe erstellt wer-

4 Vgl. *Judith Brockmann*, Die Einbeziehung nicht-juristischer Wissensbestände in sozialrechtlichen Entscheidungen, in: SDSRV Bd. 65, Berlin 2015, S. 73–104; *Friedhelm Hase*, Sozialrecht und die Integration gesellschaftlichen Wissens, in: Peter Masuch/Wolfgang Spellbrink/Ulrich Becker/Stephan Leibfried (Hrsg.), Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats – Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht, Berlin 2014, S. 423–436.

5 Vgl. *Friedhelm Hase*, Die Komplexität medizinischen Wissens und die Bedingungen rechtlicher Regelbildung und Entscheidungsfindung, in: SDSRV Bd. 65, Berlin 2015, S. 31–39; *Felix Welti*, Das Sozialrecht und die Wissenschaften von Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen, in: SDSRV Bd. 65, Berlin 2015, S. 51–71; *Thomas Klie*, Pflegesicherung – eine multidisziplinäre Aufgabe in rechtlicher Gemengelage, in: SDSRV Bd. 65, Berlin 2015, S. 41–50.

6 Vgl. dazu den Beitrag von Christina Buchwald/Elisabeth Krausbeck/Armin Höland, [Erkenntnisse zum Widerspruchsverfahren aus den Akten sozialgerichtlicher Verfahren](#), in diesem Band.

den. Die Gutachterinnen und Gutachter können dabei Beschäftigte der Verwaltung in einem unterschiedlich verorteten sozialmedizinischen Dienst sein (z.B. des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung, MDK, § 275 SGB V; § 18 SGB XI), sie können aber auch verwaltungsextern sein. Dabei können sowohl hauptsächlich therapeutisch tätige Personen Gutachten erstellen wie auch solche, die überwiegend oder ausschließlich gutachterlich tätig sind, sei es auf freiberuflicher Basis oder bei Unternehmen beschäftigt, die Gutachten als Dienstleistungen anbieten. Gemeinsam ist ihnen, dass sie bestimmten berufsrechtlichen und berufsethischen Bindungen unterliegen, die sie als gegenüber dem Streitfall neutral und der Findung eines spezifischen, nämlich des medizinischen oder psychologischen Aspekts der Wirklichkeit, verpflichtet ausweisen.⁷

Gleichwohl bestehen rechtliche und persönliche Bindungen, etwa eines behandelnden niedergelassenen Arztes zu seinen Patienten oder eines bei einem Sozialversicherungsträger beschäftigten Arztes zu seinem Arbeitgeber, die bei der Würdigung der sozialen Situation durch alle Beteiligten und durch externe Beobachter nicht außen vor gelassen werden können. In Expertengesprächen in der Vorbereitung unseres Projekts und während des Projekts ist uns immer wieder die These begegnet, dass die Auswahl der Gutachterinnen und Gutachter durch die Verwaltung und durch das Gericht ein wesentliches Element der Verfahrenssteuerung ist,⁸ auch weil von bestimmten Gutachterinnen und Gutachtern – sei es nach Person, sei es nach Institution oder nach Fachgebiet – bestimmte Ergebnisse oder Tendenzen erwartet würden. Dabei spielte etwa eine Rolle, dass manche Sozialversicherungsträger in den letzten Jahren Begutachtungen verstärkt von eigenen Beschäftigten auf beauftragte Unternehmen verlagert haben. Angesprochen wurden auch Spielräume der fachlichen Zuordnung einer offenen Frage bei den nicht unerheblich vielen Fällen, die im Grenzbereich somatischer und psychischer Beeinträchtigungen liegen. „Orthopädische oder psychiatrische Begutachtung?“ kann eine Frage sein, die der Entscheidungsfindung eine je un-

7 Horst Kater, *Das ärztliche Gutachten im sozialgerichtlichen Verfahren*, 2. Aufl., Berlin 2011; Joachim Francke/Alexander Gagel (Hrsg.), *Der Sachverständigenbeweis im Sozialrecht – Inhalt und Überprüfung medizinischer Gutachten*, Baden-Baden 2009; Peter Becker, *Das professionelle Gutachten – Anforderungen aus rechtlicher Sicht*, MEDSACH 2008, S. 85–92.

8 Vgl. zur Rationalisierung dieses Vorgangs: Reinhard Holtstraeter, *Nach welchen Kriterien wird ein Gutachter ausgewählt?* – aus Sicht des Leistungsträgers, MEDSACH 2004, S. 42–45; Stefan Knüttel, *Nach welchen Kriterien wird ein Gutachter ausgewählt?* – aus Sicht eines Sozialrichters, MEDSACH 2004, S. 46–48; Hartmut Kilger, *Nach welchen Kriterien wird ein Gutachter ausgewählt?* – aus Sicht eines Anwalts, MEDSACH 2004, S. 49–52.

terschiedliche Grundlage und Richtung gibt. Jedenfalls ist der Prozess fehler- und streitanfällig: In der Befragung von 2007 hatten 39 Prozent der Richterinnen und Richter auf die Unzulänglichkeit der medizinischen Ermittlungen hingewiesen. Hier hatte es eine überdurchschnittliche Zustimmung bei solchen Richterinnen und Richtern gegeben, die in Kammern zur Krankenversicherung tätig sind, geringere bei denjenigen aus der Renten- und Unfallversicherung.

Unser Projekt kann dazu im Wesentlichen nur einige Wahrnehmungen der ehrenamtlichen Ausschussmitglieder beitragen. Wichtige Fragen könnten, wenn überhaupt, nur die Versicherten, die Entscheider in der Verwaltung oder die Gutachterinnen und Gutachter beantworten oder ihnen müsste durch Fallanalysen nähergekommen werden.

Gleichwohl ist die Wahrnehmung der Ausschussmitglieder nicht unwichtig. Ihre Aufgabe als in die Überprüfung und Findung von Entscheidungen einbezogene Laien ist es, andere Lebenswelten und ihre Wirklichkeiten in den Prozess einzubeziehen, einen anderen Blick auf den Fall zu werfen, der auch und gerade die Erkenntnis und Würdigung des Lebens Sachverhalts betrifft. Dabei ist die Arbeitswelt als Lebenswelt der zentrale Gesichtspunkt, unter dem die Ehrenamtlichen ausgewählt werden. In den sie benennenden Organen der sozialen Selbstverwaltung können nur Gewerkschaften oder sonstige Arbeitnehmervereinigungen und Vereinigungen von Arbeitgebern repräsentiert sein (§ 48 SGB IV). Ob dies angesichts der Entwicklung der Sozialversicherung zur Volksversicherung⁹ und der Einbeziehung von der Arbeitswelt ferner stehenden Gruppen wie Studierenden (§ 5 Abs. 1 Nr. 9 SGB V) und von ihr entfernten Risiken wie Pflegebedürftigkeit noch sozialpolitisch angemessen ist, wird kontrovers diskutiert. Bei der Beurteilung von sozialen Risiken wie Arbeitsunfall, Berufskrankheit, Erwerbsminderung, Arbeitsunfähigkeit oder Rehabilitationsbedarf leuchtet der Gedanke jedoch immer noch gut ein, dass es hilfreich sein kann, diese aus der Perspektive von Personen zu betrachten, deren Arbeits- und Lebenswelt nicht nur die der Sozialverwaltung ist.

Dieser Zusammenhang war und ist institutionell deutlicher ausgeprägt, wo die Sozialversicherung noch nach Branche oder Betrieb organisiert ist wie bei den Berufsgenossenschaften (§ 121 SGB VII), bei der landwirtschaftlichen Sozialversicherung (SVLFG) und bei den geschlossenen Betriebskrankenkassen (§ 147 SGB V) oder wo noch Reste eines solchen Bezugs erkennbar sind,

⁹ Vgl. die Beiträge in *Karl-Jürgen Bieback* (Hrsg.), *Neue Mitgliedschaft in der Sozialversicherung – Auf dem Weg in die Volksversicherung?* Berlin u. a. 2010.

wie bei manchen geöffneten Betriebskrankenkassen und Innungskrankenkassen (§ 157 SGB V).

Entsprechend bejahen 53 Prozent der Ehrenamtlichen in der Unfallversicherung, 42 Prozent in der Rentenversicherung, aber nur 30 Prozent in der Kranken- und Pflegeversicherung voll und ganz, Wissen aus ihrer beruflichen Erfahrung in die Beratungen des Widerspruchsausschusses einbringen zu können. Nimmt man „eher ja“ hinzu, so sind es in der Kranken- und Pflegeversicherung immerhin noch über 70 Prozent, in der Unfallversicherung mehr als 90 Prozent, die wahrnehmen, berufliche Erfahrung einbringen zu können.

Immerhin 37 Prozent der befragten erwerbstätigen Versichertenvertreter und 27 Prozent der Arbeitgebervertreter sind tatsächlich in der Industrie, 6 und 16 Prozent in Bau und Handwerk 5 und 8 Prozent bei unternehmensbezogenen Dienstleistungen tätig und damit auch in Bereichen, die heute typischerweise nicht stark im Ehrenamt vertreten sind. Im Gesundheitswesen sind 9 und 4 Prozent der Ehrenamtlichen beschäftigt, also weniger, als es seinem Anteil an der Gesamtbeschäftigung entspricht. Von der Ausbildung her haben 25 Prozent der Versichertenvertreter und 75 Prozent der Arbeitgebervertreter an einer Universität oder Fachhochschule studiert, so dass jedenfalls die Versicherten die nichtakademische Arbeitswelt annähernd repräsentativ vertreten.¹⁰ Gegenüber medizinischer und psychologischer Expertise sind die Ehrenamtlichen jedenfalls fast alle Laien.

2. Normative Grundlagen

Das Widerspruchsverfahren unterliegt, wie das Verwaltungsverfahren insgesamt und auch das sozialgerichtliche Verfahren (§ 103 SGG), dem Amtsermittlungsgrundsatz (§ 20 SGB X).¹¹ Es unterscheidet sich damit von einem Zivilprozess, in dem es entscheidend darauf ankommt, was die Parteien vorbringen (§ 138 ZPO). Im Verwaltungs- und Widerspruchsverfahren sowie beim Sozialgericht ist das nicht unerheblich, doch Behörde oder Gericht tragen auch selbst entscheidungserhebliches Wissen zusammen.

§ 20 SGB X formuliert, dass die Behörde Art und Umfang der Ermittlungen bestimmt. An das Vorbringen und an die Beweisanträge der Beteiligten

¹⁰ Vgl. den Beitrag von Sabine Böttcher, *Die Forschungsergebnisse zu den ehrenamtlichen und hauptamtlichen Mitwirkenden in Widerspruchsausschüssen – eine Auswahl*, in der vorliegenden Veröffentlichung.

¹¹ Bettina Spilker, *Behördliche Amtsermittlung*, Tübingen 2015.

ist sie nicht gebunden. Die Behörde hat alle für den Einzelfall bedeutsamen, auch die für die Beteiligten günstigen Umstände zu berücksichtigen. Sie darf die Entgegennahme von Erklärungen und Anträgen, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen, nicht deshalb verweigern, weil sie die Erklärung oder den Antrag in der Sache für unzulässig oder unbegründet hält. Nach § 21 SGB X bedient sich die Behörde dabei der Beweismittel, die sie nach pflichtgemäßem Ermessen zur Ermittlung des Sachverhalts für erforderlich hält. Insbesondere kann sie Auskünfte einholen, Beteiligte anhören, Zeugen und Sachverständige vernehmen oder deren Äußerungen einholen, Urkunden und Akten beiziehen und den Augenschein einnehmen.

Über die sachkundige Begutachtung verweist das Sozialgesetzbuch X, wie auch das Sozialgerichtsgesetz, auf die Zivilprozessordnung. Der Verweis in § 21 Abs. 3 SGB X ist zwar lückenhaft und bezieht sich vor allem auf die Pflicht zur Begutachtung. Es sind aber auch ansonsten keine grundsätzlichen Unterschiede zwischen Verwaltungs- und Gerichtsverfahren erkennbar.

§ 402 ZPO verweist auf die Nähe des Status der Sachverständigen zu Zeugen. § 404 ZPO stellt die Sachverständigenauswahl in das Ermessen des Gerichts, die Beteiligten können dazu gehört werden. Das Gericht leitet nach § 404a ZPO die Tätigkeit der Sachverständigen und erteilt ihnen Weisungen, formuliert also die zu beantwortende Frage.¹² Es bestimmt bei streitigem Sachverhalt auch, welche Tatsachen der Begutachtung zugrunde gelegt werden sollen. Sachverständige dürfen nach § 406 ZPO nicht befangen sein, sie können deswegen von den Beteiligten abgelehnt werden.¹³ Nach § 407a ZPO sind Sachverständige verpflichtet, zu prüfen, ob ein Auftrag in ihr Fachgebiet fällt.¹⁴ Sie müssen von sich aus mitteilen, ob Gründe vorliegen, die geeignet sind, Misstrauen gegen ihre Unparteilichkeit zu rechtfertigen. Sie sind nicht befugt, ihren Auftrag auf andere zu übertragen.

Im sozialgerichtlichen Verfahren gilt die Besonderheit von § 109 SGG, wonach auf Antrag des Versicherten ein bestimmter Arzt gutachtlich gehört werden kann. Dies kann – abweichend von der sonstigen Kostenfreiheit des sozialgerichtlichen Verfahrens für Versicherte – von der Zahlung eines Vorsschusses abhängig gemacht werden. Diese Regelung des Sozialgerichtsgesetzes zeigt, wie wichtig es für die Bestimmung des Sachverhalts und den Rechtsfrieden sein kann, dass möglicherweise verschiedene medizinische Einschätzun-

12 Zu den Grenzen vgl. BSG, Urt. v. 10.12.2003, B 5 RJ 24/03 R, SozR 4-1500 § 128 Nr. 3.

13 Zu den Problemen im Unfallversicherungsrecht vgl. BSG, Beschluss vom 8.12.1998, B 2 U 222/98 – juris.

14 Vgl. BSG, Beschluss vom 18.1.2008, B 2 U 101/08 B – juris.

gen im Verfahren gehört werden. Eine empirische Untersuchung von *Daniela Schweigler* zur Praxis von § 109 SGG ist zu dem Ergebnis gekommen, dass die Nutzung dieses Rechts auch Einfluss auf das Ergebnis der Verfahren hat.¹⁵

Eine entsprechende Regelung für das Verwaltungsverfahren im Allgemeinen gibt es nicht. Allerdings soll der Unfallversicherungsträger nach § 200 Abs. 2 SGB VII den Versicherten mehrere, mindestens drei, Gutachter zur Auswahl benennen.¹⁶ Eine ähnliche Regelung enthält § 17 Abs. 1 SGB IX für die Rehabilitationsträger. Diese Regelungen gelten auch im Widerspruchsverfahren.

Besondere Regelungen für die Amtsermittlung und für die Begutachtung im Widerspruchsverfahren gibt es, jedenfalls auf gesetzlicher Ebene, nicht.

3. Empirische Erkenntnisse

Empirisch interessant ist also, wie der Sachverhalt im Widerspruchsverfahren ermittelt wird, wie er den Mitgliedern des Ausschusses vermittelt wird und ob diese auf die Sachverhaltsermittlung Einfluss nehmen können.

Weitere Ermittlungen im Widerspruchsverfahren können zunächst im Rahmen des Abhilfeverfahrens durch die Verwaltung erfolgen. Da dieses eine Überprüfung der Sach- und Rechtslage beinhaltet, kann und muss die für die Abhilfe zuständige Stelle weiter ermitteln. Dem Widerspruchsausschuss wird dann das Ergebnis dieses Verfahrensabschnitts zur Überprüfung vorgelegt. So gut wie immer gibt ein hauptamtliches Mitglied der Verwaltung in der Ausschusssitzung eine Einführung in die Sach- und Rechtslage. Bei 84 Prozent der Befragten bekommen die Mitglieder zudem vor der Sitzung Unterlagen. Während dies bei 95 Prozent der Befragten aus Krankenkassen der Fall war, erhielten nur ein Drittel der Ausschussmitglieder aus der Knappschaft Unterlagen. 73 Prozent bejahten, dass sie zudem Einsicht in weitere Unterlagen nehmen können. Von diesen gaben fast 45 Prozent an, von dieser Möglichkeit „immer“ oder „meist“ Gebrauch zu machen. Die Einsicht ist entweder unmittelbar vorher oder ein paar Tage vorher möglich. Grob gesagt, erhält jeweils ein Drittel der Befragten Einsicht in die gesamte Akte, in eine Zusammenfassung der Akte oder in Auszüge der Akte.

Fragt man genauer, so können fast drei Viertel der Befragten den Entwurf

15 *Daniela Schweigler*, Das Recht auf Anhörung eines bestimmten Arztes (§ 109 SGG), Baden-Baden 2013.

16 *Dirk Bieresborn*, § 200 Abs. 2 SGB VII – Lösungsansprüche, Verwertungsverbote und Früchte verbotener Bäume, *Anwalt im Sozialrecht* 2012, S. 46–58.

des Widerspruchsbescheids sehen, 57 Prozent eine von der Verwaltung für den Ausschuss angefertigte Zusammenfassung der Akte, 50 Prozent das Widerspruchsschreiben des Versicherten im Originaltext und 46 Prozent das oder die Gutachten. Nur 36 Prozent sehen den Schriftwechsel zwischen Versicherterem und Sozialversicherungsträger. In Bezug auf die Gutachten gibt es erhebliche Unterschiede: So bekommen nur weniger als ein Drittel der Befragten aus der Rentenversicherung, die Hälfte aus der Krankenversicherung und drei Viertel aus der Unfallversicherung das oder die Gutachten im Vorwege. Hier scheint es erhebliche Unterschiede in der Organisationspraxis zu geben.

Stark schwankt auch die Menge der Unterlagen. Ein Viertel der Befragten erhält ein bis drei Seiten, knapp die Hälfte vier bis zehn Seiten und mehr als 15 Prozent geben an, über 10 Seiten pro Fall zu erhalten. Die Vorbereitungszeit ist erheblich: Sie beträgt bei zusammengenommen 61 Prozent der Befragten mehr als zwei Stunden pro Sitzung, bei zusammengenommen 34 Prozent mehr als drei und bei 17 Prozent sogar mehr als vier Stunden pro Sitzung. Die meisten Befragten sind zufrieden und schätzen den Informationsgehalt als hoch oder sehr hoch ein.

Etwa zwei Drittel der Befragten geben an, zusätzlich zu den Unterlagen zu recherchieren. Etwa ein Viertel von ihnen gibt an, dafür mehr als eine Stunde pro Sitzung aufzuwenden. Die meisten halten diesen Aufwand für „normal“. Zur Recherche nutzen die meisten die Fachabteilung oder einen festen Ansprechpartner beim Sozialversicherungsträger, etwas weniger als die Hälfte nutzt juristische oder medizinische Fachliteratur und nur bei einer relativ kleinen Minderheit von weniger als einem Fünftel unterstützen Gewerkschaft oder Verband.

Fast alle fühlen sich „immer“ oder „meist“ umfangreich und gut informiert, wobei das verhaltenere „meist“ überwiegt, am verhaltensten bei Rentenversicherung und Knappschaft, wo sich auch jeweils mehr als 10 Prozent nicht umfangreich informiert fühlen. Mehr fallbezogene Informationen wünschen sich 5 Prozent „immer“, 12 Prozent „meist“, 42 Prozent „manchmal“. Auch diese Werte sind bei der Rentenversicherung und der Knappschaft höher. Zur Verarbeitung der Informationen wünschen sich fast 6 Prozent „immer“ und 19 Prozent „meist“ mehr medizinisches Wissen. 52 Prozent geht es „manchmal“ so. Auch hier sind die Werte in der Rentenversicherung höher. Insgesamt wird mehr medizinisches Wissen häufiger gewünscht als mehr juristisches Wissen. Schulungen werden zu beiden Bereichen gleich häufig gewünscht.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Ausschussmitglieder sich insgesamt als gut und umfangreich informiert sehen, zugleich gerade im

Bereich der fallbezogenen Informationen, zu denen die Gutachten ganz wesentlich gehören, und den Möglichkeiten zu deren Einordnung noch mehr gewünscht und wohl auch möglich wäre.

So ist zu fragen, was der Widerspruchsausschuss tun kann, wenn ihm die von der Verwaltung zur Verfügung gestellte Version der Wirklichkeit nicht als ausreichend für eine Entscheidung erscheint. Der einzelne Ausschuss kann, jedenfalls bei den größeren Trägern, nicht autonom über seine Arbeitsbedingungen entscheiden und etwa routinemäßig mehr Informationen anfordern. Dies scheint eher eine Frage der Geschäftsordnung oder der festgefügten Verwaltungspraxis zu sein, auf die allenfalls die übergeordneten Selbstverwaltungsorgane Verwaltungsrat (§ 197 SGB V), Vertreterversammlung (§ 33 SGB IV) oder Vorstand (§§ 35, 35a SGB IV) Einfluss nehmen können.

Der Ausschuss kann jedoch im Einzelfall versuchen, seine Entscheidungsgrundlage zu verbessern. So kann er weitere Sachaufklärung verlangen und den Fall an die Fachabteilung zurückgeben. Dies haben fast alle Befragten schon einmal erlebt, 35 Prozent „ab und zu“ und 58 Prozent „selten“. Dabei nehmen dies die befragten Versichertenvertreter häufiger wahr als die Verwaltungs- und die Arbeitgebervertreter, möglicherweise, weil es häufiger ihr Anliegen ist. Ähnliche, etwas niedrigere Werte gibt es für die Möglichkeit, dass weitere Gutachten eingeholt werden: 32 Prozent erleben dies „ab und zu“, 49 Prozent „selten“. Überdurchschnittlich häufig kommt dies in der Unfallversicherung vor: bei 5 Prozent sogar „sehr häufig/immer“.

Der Erweiterung der Tatsachenbasis kann es dienen, dass der Widerspruchsausschuss fallbezogen mit Verwaltungsbeschäftigten, mit Gutachtern oder mit dem Widerspruchsführer selbst spricht. Ob jemand aus der Verwaltung fallbezogen dabei ist, ist bei den Trägern sehr unterschiedlich: In 19 Prozent der Fälle ist es der Regelfall, bei 12 Prozent geschieht es „ab und zu“, bei 25 Prozent „selten“ und bei 45 Prozent „nie“. Am häufigsten geschieht dies bei Kranken- und Pflegekassen, wahrscheinlich dort, wo die Kassen klein und regional sind.

Der oder die Versicherte nimmt bei 84 Prozent der Befragten „nie“ an der Sitzung des Widerspruchsausschusses teil. 12 Prozent sagen „selten“, 2 Prozent „ab und zu“ und nur bei einem Prozent der Befragten ist dies regelhaft der Fall.¹⁷ Auch hier ist die Teilnahme bei den Kranken- und Pflegekassen

17 Vgl. die Beiträge von Armin Höland, [Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung – rechtssoziologische Erkenntnisse zu einer wenig bekannten Institution](#), und Rainer Pitschas, [Konflikte, Rechtsschutz und Wirklichkeiten im Verfahren der sozialversicherungsrechtlichen Widerspruchsausschüsse – eine verwaltungswissenschaftliche Perspektive](#), in der vorliegenden Veröffentlichung.

etwa häufiger, wahrscheinlich aus dem gleichen Grund. Was bei den Gerichten zumindest normativ – nicht unbedingt empirisch – der Regelfall ist, eine mündliche Erörterung des Sachverhalts unter Beteiligung des Klägers, ist im Widerspruchsverfahren die seltene Ausnahme. Die meisten Mitglieder der Widerspruchsausschüsse finden das auch gut so: Für 18 Prozent der Befragten ist die Anwesenheit der Widerspruchsführer „völlig unwichtig“, für 42 Prozent „unwichtig“, nur 6 Prozent fänden oder finden sie „wichtig“ und „sehr wichtig“. Es bleibt ein Drittel, welches sich für das ambivalente „teils, teils“ entscheidet. Bei den Versichertenvertretern sind dies immerhin 40 Prozent, die Einschätzung als „unwichtig“ ist bei ihnen eine knappe Minderheit. Noch deutlicher akzentuiert wird diese Differenz, wenn nach der Bedeutung der persönlichen Anwesenheit für die Entscheidungsfindung gefragt wird. Von den Arbeitgeber- und Verwaltungsvertretern meinen je 43 Prozent, die Anwesenheit der Versicherten erschwere die Entscheidungsfindung und nur 15 bzw. 18 Prozent, sie verbessere die Sachaufklärung. Von den befragten Versichertenvertretern meinen nur 27 Prozent, die Entscheidung werde erschwert, aber fast 34 Prozent meinen, die Sachaufklärung werde verbessert. An kaum einem anderen Punkt gehen die Wahrnehmungen und Erwartungen der Gruppen im Ausschuss so auseinander.

Was die persönliche Anwesenheit von Widerspruch führenden Versicherten wirklich bewirkt und ob und in welchen Fällen sich die Entscheidungsbasis, auch über den Gesundheitszustand und seine Auswirkungen verbessert, kann mit Hilfe dieser Daten nicht geklärt werden. Wohl aber können neue Forschungsfragen und Hypothesen formuliert werden. Eine britische Untersuchung verweist darauf, dass die Ergebnisse von *oral hearings* und *paper hearings* bei gleichen Fällen unterschiedlich ausfallen und das *oral hearing* für die Widerspruchsführer günstiger ausfällt.¹⁸ Der Film „I, Daniel Blake“ von Ken Loach¹⁹ ist die Dramatisierung des Wunsches nach persönlicher Kommunikation zur Herstellung eines angemessenen Bildes der Wirklichkeit des Widerspruchsführers.

Zu bedenken ist, dass viele Mitglieder der Widerspruchsausschüsse sich die persönliche Anwesenheit der Versicherten schon wegen der äußeren Rahmenbedingungen schlecht vorstellen können, zu denen insbesondere bei größeren Sozialversicherungsträgern die hohe Anzahl von Fällen pro Sitzung und die weite räumliche Entfernung des Ausschusses von den Versicherten gehört.

18 Cheryl Thomas/Hazel Genn, *Understanding tribunal decision-making*, London 2013.

19 Der Film hat die Goldene Palme bei den 69. Filmfestspielen von Cannes 2016 gewonnen.

Die Befragung von Richterinnen und Richtern der Sozialgerichtsbarkeit im Jahre 2007 hatte jedenfalls eine nicht unerhebliche Zahl von freien Antworten erbracht, in denen sie meinten, dass der Mangel an gelingender persönlicher Kommunikation eine Ursache für vermeidbare Klagen sei.²⁰ Dabei ist aber fraglich, ob es hier mehr auf die bessere Einsicht der Verwaltung für eine unzutreffende Wahrnehmung der Versicherten oder stärker auf eine bessere Einsicht der Versicherten in die für sie ungünstige Rechtslage ankommt.

Schließlich wäre eine Erkenntnismöglichkeit des Ausschusses, mit den Gutachterinnen und Gutachtern zu sprechen. Dies jedoch kommt bei 86 Prozent der befragten Ausschussmitglieder nie, bei 10 Prozent selten und damit nur bei einer kleinen Minderheit regelmäßig vor. Am seltensten ist die Anwesenheit der Gutachter bei der Kranken- und Pflegeversicherung, was wohl an der organisatorischen Trennung von Kranken- und Pflegekassen vom MDK liegt. Interessant ist, dass es auch bei den Sozialgerichten sehr unterschiedliche lokale Praxen gibt, ob die Gutachter im Termin anwesend sind oder nicht. Systematisch erforscht ist dies bislang nicht.

4. Schluss

Die Herstellung des entscheidungserheblichen Sachverhalts im Widerspruchsverfahren der Sozialversicherung ist für das Recht eine bedeutsame Operation, die entweder eine Entscheidung vorbereitet, die Widerspruchsführer und Verwaltung akzeptieren oder aber das gerichtliche Verfahren vorbereitet und dem Gericht eine erste wesentliche Grundlage für die eigene Sachverhaltsfeststellung liefert.

In soziologischer Sicht treffen bei diesem Prozess systemische Codes und Wissensordnungen von Verwaltung, Rechtswesen, Arbeitswelt und Medizin aufeinander, um gemeinsam einen entscheidungsrelevanten und vielleicht konsensfähigen Ausschnitt der gesellschaftlichen Wirklichkeiten zu konstruieren.

20 Bernard Braun/Petra Bubr/Armin Höland/Felix Welti, a. a. O., S. 185 f.

DAS WIDERSPRUCHSVERFAHREN UND DIE WIDERSPRUCHSAUSSCHÜSSE IN DER SOZIALVERSICHERUNG

Manuela Fischer und Felix Welti

Zusammenfassung: Das Widerspruchsverfahren ist in der Sozialgerichtsbarkeit Prozessvoraussetzung (§78 SGG). Das BVerfG schätzt es für den sozialen Rechtsstaat als so wichtig ein, dass es die Beratungshilfe für anwaltliche Tätigkeit im Widerspruchsverfahren für geboten hält. Dem Widerspruchsverfahren werden in der Rechtswissenschaft die Funktionen der Selbstkontrolle der Verwaltung, des Rechtsschutzes der Widerspruchsführenden und der Entlastung der Gerichte zugeschrieben. Rechtliche Grundlagen für den größten Teil des Sozialrechts sind die bundeseinheitlichen Vorschriften des Sozialgerichtsgesetzes (SGG) zum Ablauf des Verfahrens, des Sozialgesetzbuchs Zehntes Buch (SGB X) zur Einbettung in das Verwaltungsverfahren und für die Sozialversicherung des Sozialgesetzbuchs Viertes Buch (SGB IV) zur Einrichtung von Widerspruchsausschüssen der Sozialversicherungsträger durch Satzung. Die Satzungen sowie Geschäftsordnungen und Richtlinien der Träger regeln Näheres. Aus §§ 83–85 SGG ergibt sich, dass der Befassung der Widerspruchsausschüsse ein verwaltungsinternes Abhilfeverfahren vorausgeht, das zumeist in der Fachabteilung geführt wird. Nur wenn dies nicht zur Abhilfe zu Gunsten der widerspruchsführenden Person führt, wird der Ausschuss mit der Entscheidung befasst. Die Abhilfeprüfung ist somit Teil des vom Ausschuss zur Kenntnis zu nehmenden Sachverhalts. Es gilt in allen Verfahrensstufen der Amtsermittlungsgrundsatz. Dabei wird nur in wenigen Fällen eine persönliche Anhörung der widerspruchsführenden Person nach § 24 SGB X vorgenommen. Bevollmächtigte können beteiligt sein, sind dies jedoch noch seltener. Ist die angegriffene Entscheidung eine Ermessensentscheidung, muss auch der Widerspruchsausschuss bei seiner Nachprüfung eigenes Ermessen betätigen. Die Begründung des Widerspruchsbescheids muss dies erkennen lassen. Nach der im Projekt vorgenommenen Aktenanalyse werden nur zwei Drittel der Widerspruchsverfahren innerhalb eines halben Jahres beendet.

1. Einleitung

Zur Sozialversicherung gehört in Deutschland fast die ganze Bevölkerung.¹ Sie wird in den vier Zweigen der gesetzlichen Kranken-, Pflege-, Unfall- und Rentenversicherung durch 162 Sozialversicherungsträger organisiert.² Diesen obliegt die Einrichtung und Organisation von Widerspruchsausschüssen, die über die Art und Weise, wie Widersprüche von Sozialversicherten gegen Bescheide ihrer Träger behandelt und entschieden werden, befinden.³ Die Tätigkeit der Widerspruchsausschüsse als Institutionen der Sozialversicherung hat damit Einfluss auf die Akzeptanz der Gesamtordnung der sozialen Sicherung durch Versicherte und Arbeitgeber und strukturiert die Tätigkeit der Sozialgerichtsbarkeit vor.

Mit dem Ziel, Erkenntnisse zu den bislang nicht empirisch untersuchten Widerspruchsausschüssen⁴ zu erlangen, führten von November 2014 bis März 2017 die Universität Kassel und das Zentrum für Sozialforschung Halle e. V. (ZSH) das von der Hans-Böckler-Stiftung geförderte Forschungsprojekt

1 In der gesetzlichen Krankenversicherung sind mit derzeit knapp 72 Millionen Menschen rund 90 Prozent der Bevölkerung versichert, in der Deutschen Rentenversicherung rund 53 Millionen Menschen ohne Rentenbezug, hinzu kommen knapp 21 Millionen Rentenbezieher im Jahr 2015. Die gesetzliche Unfallversicherung erfasste im Jahr 2015 knapp 80 Millionen Versicherte, davon 17 Millionen in der Schüler-Unfallversicherung. Die Zahlen stammen aus aktuellen Statistiken der Versicherungszweige, siehe <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/155823/umfrage/gkv-pkv-mitglieder-und-versichertenzahl-im-vergleich> (letzter Zugriff am: 07.11.2018); *Deutsche Rentenversicherung*, Versichertenbericht, Berlin 2016, S. 17, 19; *Deutsche Rentenversicherung Bund* (Hrsg.), Statistik der Deutschen Rentenversicherung, Rentenversicherung in Zahlen 2016, S. 51; *Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung e. V.* (DGUV), Zahlen und Fakten: „Versicherte nach Bereich und Berufsgenossenschaft“, <http://www.dguv.de/de/zahlen-fakten/versicherte-unternehmen/versicherte/index.jsp> (letzter Zugriff am: 07.11.2018).

2 Im September 2016: 115 Kranken- und Pflegekassen sowie die Knappschaft-Bahn-See und die Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau (SVLFG), 33 Träger der Unfallversicherung und die SVLFG, 15 Träger der Rentenversicherung sowie die Alterssicherung der Landwirte durch die SVLFG und die Knappschaft. Zur Zahl der Versicherungsträger Anfang 2016 vgl. *Dieter Leopold*, Weiterhin Trend zu Fusionen: Nur noch 168 selbstständige Sozialversicherungsträger, in *SozSich 2/2016*, S. 74 ff. Die aktuelle Zahl beträgt 159 Sozialversicherungsträger, *Dieter Leopold*, Noch 159 selbstständige Sozialversicherungsträger, in *SozSich 2/2018*, S. 80 ff.

3 Bei der Arbeitslosenversicherung gibt es mit Ausnahme einer Erprobungszeit Anfang der 1980er-Jahre keine Widerspruchsausschüsse, vgl. hierzu den Beitrag von *Hubert Rottleuthner*, *Der Konflikt zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Sozialleistungsträgern im Spiegel der Rechtssoziologie*, in der vorliegenden Veröffentlichung.

4 Vgl. aber zum Widerspruchsverfahren in der Rentenversicherung: *Ulrich Horn*, Bedingungen und Funktionen des Rechtsschutzes gegenüber standardisierten Entscheidungen in der Rentenversicherung, Kassel 1983.

„Recht und Praxis der Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung – Bestandsaufnahme und Wirkungsanalyse“ durch.⁵ Die Ergebnisse basieren auf der Auswertung von Literatur und Rechtsprechung sowie Expertengesprächen, um die richterliche, anwaltliche und verbandliche Sicht einzuholen, sowie insbesondere einer erstmals durchgeführten Befragung aller Mitglieder der Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung.⁶ Um zu einem von den abgefragten Wahrnehmungen unabhängigen Bild des Widerspruchsverfahrens zu gelangen, wurden zusätzlich drei Sozialgerichte – Berlin, Halle an der Saale und Kassel – jeweils um eine Aktenanalyse von 120 bis 200 Verfahren in sozialversicherungsrechtlichen Streitigkeiten mit Beteiligung von Widerspruchsausschüssen gebeten und die Satzungen der Sozialversicherungsträger analysiert.⁷

5 Geleitet von den Professoren Armin Höland (Zentrum für Sozialforschung Halle) und Felix Welti (Universität Kassel). Zu den Ergebnissen vgl. auch die Beiträge von *Armin Höland/Elisabeth Krausbeck/Sabine Böttcher/Christina Buchwald* und *Felix Welti/Manuela Fischer* in *SozSich* 2016, S. 433–451.

6 Die Grundlage für die Befragung aller Mitglieder von Widerspruchsausschüssen legte ein mit Hilfe von Literatur und Rechtsprechung sowie Expertenauskünften aus einer Fachkonferenz in Kassel im Juni 2015 erarbeiteter Fragebogen. Dieser wurde ab Anfang März 2016 über die Sozialversicherungsträger an die Ausschussmitglieder verteilt und konnte online ausgefüllt und als PDF-Dokument per E-Mail an das Zentrum für Sozialforschung Halle (ZSH) gesendet oder auch schriftlich ausgefüllt und per Post geschickt werden. Der Rücklauf war mit einer Gesamtzahl von 978 auswertbaren Fragebögen erfreulich hoch. Von den insgesamt 978 Fragebögen wurden 420 online und 558 schriftlich ausgefüllt; von letzteren wiederum wurden 57 per Email als ausfüllbares PDF-Dokument übersandt. 45 Prozent aller beantworteten Fragebögen entfallen auf die gesetzliche Rentenversicherung, 40 Prozent auf die gesetzliche Krankenversicherung, 7 Prozent auf die DRV Knappschaft-Bahn-See, 6 Prozent auf die gesetzliche Unfallversicherung, der Rest auf SVLFG und „anderes“. Beantwortet wurden die Fragen insgesamt zu 84 Prozent von ehrenamtlichen und zu 16 Prozent von hauptamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus der Verwaltung.

7 Die Analyse von 447 Gerichtsakten sowie die Analyse von 162 Satzungen der Sozialversicherungsträger objektivieren die Daten der Mitgliederbefragung. Die Zahlen zu den in Deutschland insgesamt erhobenen und erledigten Widersprüche in der Sozialversicherung und zu den Erfolgsquoten konnten aus den vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) zur Verfügung gestellten Statistiken – Statistiken SG01 und SG02, letztes erfasstes Jahr ist 2014 – berechnet werden. Siehe hierzu auch den Beitrag von *Christina Buchwald/Elisabeth Krausbeck/Armin Höland*, [Erkenntnisse zum Widerspruchsverfahren aus den Akten sozialgerichtlicher Verfahren](#), in der vorliegenden Veröffentlichung.

2. Grundlagen des Widerspruchsverfahrens in der Sozialversicherung

2.1 Bedeutung des Widerspruchsverfahrens

Das Widerspruchsverfahren – bestehend aus dem Abhilfeverfahren bei der Ausgangsbehörde und der Widerspruchsentscheidung durch die Widerspruchsstelle – im Zusammenhang mit dem Gerichtsverfahren zu sehen, entspricht der juristischen Sichtweise. Dort ist es Teil der langen Liste von Prozessvoraussetzungen im Verwaltungs-, Finanz- und Sozialgerichtsverfahren (§ 68 Abs. 1 S. 1 VwGO, § 44 Abs. 1 FGO, § 78 Abs. 1 S. 1 SGG). In der richterlichen und anwaltlichen Arbeitsweise ist der nach Ablehnung der Abhilfe und erneuter Prüfung durch die Widerspruchsbehörde ergangene teilweise oder ganz ablehnende Widerspruchsbescheid (§§ 72, 73 Abs. 1 S. 1 VwGO, § 85 Abs. 1, Abs. 2 S. 1 und 3, 4 SGG) ein wesentlicher Ausgangspunkt, der das Widerspruchsverfahren abschließt und den Streitstoff für das folgende Klageverfahren tatsächlich und rechtlich bereits geordnet hat. Das Widerspruchsverfahren hat zweifache Bedeutung:⁸ Es ist Verwaltungsverfahren, aber auch Prozessvoraussetzung.⁹

Aus der verfassungsrechtlichen Perspektive realisiert das Widerspruchsverfahren die rechtsstaatliche Verwaltung,¹⁰ aber es ist nicht verfassungsrechtlich geboten.¹¹ Der Gesetzgeber darf es abschaffen, wie er das in einigen Ländern in den 2000er-Jahren getan hat.¹² Er muss keine besonderen Ausschüsse

8 Jens Löcher, in: Frank Ehmann/Carsten Karmanski/Gabriele Kuhn-Zuber, Gesamtrechtskommentar Sozialrechtsberatung, Baden-Baden 2015, Schwerpunktbeitrag 1, S. 1833, Rn. 4; Maximilian Wallerath, in: Bernd Baron von Maydell/Franz Ruland/Ulrich Becker, Sozialrechtshandbuch, 5. Aufl., Baden-Baden 2012, § 11 Rn. 271 ff. m. w. N.; Dagmar Oppermann, Die Funktionen des verwaltungsgerichtlichen Vorverfahrens (Widerspruchsverfahrens) in Baurechtssachen aus rechtlicher und rechtstatsächlicher Sicht, Baden-Baden 1997, S. 34 ff.

9 BSG vom 13.12.2000 – B 6 KA 1/00 R, Rn. 18; BSG vom 14.12.1978 – 2 RU 33/77, Rn. 14; Meyer-Ladewig/Keller/Leithner/Schmidt, SGG, 12. Aufl. 2017, § 78 SGG Rn. 2.

10 BVerwG vom 23.3.1972 – III C 132,70, Rn. 20; Art. 20 Abs. 3 GG garantiert die Recht- und Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die diese verpflichtet, formell- und materiell-rechtlich richtige Entscheidungen zu treffen.

11 Jens Löcher, a. a. O., S. 1833, Rn. 1.

12 Dazu durchgängig kritisch: Ines Härtel, Rettungsanker für das Widerspruchsverfahren? VerwArch 2007, S. 54–77; Herwig van Nieuwland, Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in Niedersachsen, NdsVBl. 2007, S. 38–41; Sven Müller-Grune/Jeanette Grune, Abschaffung des Widerspruchsverfahrens, BayVBl. 2007, S. 65–72; Dieter Kallerhoff, Strukturelle Konsequenzen der Veränderungen beim Widerspruchsverfahren in NRW, NWVBl. 2008, S. 334–341; Guy Beaucamp/Petra Ringermuth, DVBl. 2008, S. 426–432.

einrichten, sondern kann diese, wie bei der damaligen Bundesanstalt für Arbeit,¹³ wieder abschaffen.

Einige Rückschlüsse darüber, wie das Widerspruchsverfahren im Sozialrecht einzuschätzen ist, liefern allerdings Beschlüsse des BVerfG¹⁴ zur Frage, ob bedürftigen Klägerinnen und Klägern Beratungshilfe für eine anwaltliche Tätigkeit im Widerspruchsverfahren mit dem Argument verweigert werden darf, dies sei nicht notwendig, da die Verwaltung bereits selbst objektiv und umfassend zur Beratung (§ 14 SGB I) und der Durchsetzung des Rechts verpflichtet sei. Das BVerfG erklärte unter Rückgriff auf die Rechtswahrnehmungsgleichheit, Art. 3 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 1 und 3 GG, von bemittelten und unbemittelten Rechtsuchenden die Gewährung von Beratungshilfe für fachkundige Hilfe im außergerichtlichen Verfahren zur Rechtsdurchsetzung unter gewissen Voraussetzungen¹⁵ für geboten. Zur Begründung bezog es sich u. a. auf die Selbstkontrolle sowie die Rechtsschutz- und Entlastungsfunktion,¹⁶ auf die Notwendigkeit, den Widerspruch sorgfältig zu begründen,¹⁷ auf die im Sozialrecht häufig schwierige Sach- und Rechtslage,¹⁸ auf die Pluralität der Meinungsbildung durch einen unabhängigen „Blick von außen“¹⁹ und die Unzumutbarkeit des Nachsuchens um Beratung bei der Behörde, gegen

13 Dazu: *Norbert Möller-Lücking*, Beseitigung der Widerspruchsausschüsse in den Arbeitsämtern ein Schlag gegen die Selbstverwaltung – Korrektur erforderlich, *SozSich* 1983, S. 149–152.

14 BVerfG vom 7.10.2015, 1 BvR 1962/11; vom 11.5.2009, 1 BvR 1517/08; vom 14.10.2008, 1 BvR 2310/06; vom 12.6.2007, 1 BvR 1014/07; keine Grundrechtsverletzung bei Verweigerung der Beratungshilfe im sozialrechtlichen Anhörungsverfahren: BVerfG vom 30.6.2009, 1 BvR 470/09.

15 BVerfG vom 14.10.2008, 1 BvR 2310/06, Rn. 29 ff; vom 11.5.2009, 1 BvR 1517/08, Rn. 20 ff, vom 6.9.2010, 1 BvR 440/10, Rn. 12 ff, vom 8.2.2012, 1 BvR 1120/11, 1 BvR 1121/11, Rn. 8 ff, vom 27.6.2014, 1 BvR 256/14, u. a., Rn. 6 f, vom 29.4.2015, 1 BvR 1849/11, Rn 7 ff, jeweils zitiert nach *juris*; BVerfG vom 7.10.2015, 1 BvR 1962/11, Rn. 9 (*juris*): „Unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten stellt die Versagung von Beratungshilfe keinen Verstoß gegen das Gebot der Rechtswahrnehmungsgleichheit dar, wenn Bemittelte wegen ausreichender Selbsthilfemöglichkeiten die Inanspruchnahme anwaltlicher Hilfe vernünftigerweise nicht in Betracht ziehen würden [...]. Ob diese zur Beratung notwendig ist oder Rechtsuchende zumutbar [...] auf Selbsthilfe verwiesen werden können, hat das Fachgericht unter Berücksichtigung der konkreten Umstände des Einzelfalls abzuwägen. Insbesondere kommt es darauf an, ob der dem Beratungsanliegen zugrundeliegende Sachverhalt *schwierige Tatsachen- oder Rechtsfragen* aufwirft, ob Rechtsuchende selbst über *ausreichende Rechtskenntnisse* verfügen [...] oder ob Beratung durch Dritte für sie tatsächlich erreichbar ist. Keine zumutbare Selbsthilfemöglichkeit ist jedoch die pauschale Verweisung auf die Beratungspflicht der den Bescheid erlassenden Behörde ...“

16 BVerfG vom 14.10.2008, 1 BvR 2310/06, Rn. 34 (*juris*); vom 11.5.2009, 1 BvR 1517/08, Rn. 46 ff (*juris*).

17 BVerfG vom 7.10.2015, 1 BvR 1962/11, Rn. 11 (*juris*).

18 BVerfG vom 14.10.2008, 1 BvR 2310/06, Rn. 34 (*juris*); vom 11.5.2009, 1 BvR 1517/08, Rn. 31 f (*juris*); vom 6.9.2010, 1 BvR 440/10, Rn. 12 ff (*juris*).

19 BVerfG vom 11.5.2009, 1 BvR 1517/08, Rn. 44 ff (*juris*).

die in der fraglichen Angelegenheit argumentiert werden muss.²⁰ Das Gericht sieht also im Widerspruchsverfahren nicht einfach ein verlängertes Verwaltungsverfahren, sondern es betont die Beteiligtenstellung der rechtsuchenden Person.

2.2 Funktionen des Widerspruchsverfahrens

Die Rechtswissenschaft weist dem Widerspruchsverfahren überwiegend drei Funktionen zu: Erstens dient es der durch den Widerspruch angestoßenen Selbstkontrolle der Verwaltung.²¹ Zweitens gibt es der Person, die den Widerspruch erhebt, Rechtsschutz gegen eine als falsch empfundene Entscheidung („Rechtsschutzfunktion“).²² Drittens soll das obligatorische Widerspruchsverfahren die Gerichte von Streitfällen entlasten, die von der Verwaltung selbst geregelt werden können („Filter- oder Entlastungsfunktion“).²³ Diese Funktionen stehen nicht unverbunden nebeneinander: Wenn die Behörden sich selbst kontrollieren und Rechtsschutz im Verwaltungsverfahren gewährt wird, so die Erwartung, werden die Gerichte entlastet.²⁴ Doch gehen sie nicht ineinander auf: So kann der Weg zum befriedenden Rechtsschutz für die einen verkürzt werden, für die anderen wird er durch das Widerspruchsverfahren verlängert. Das Vorverfahren kann auch befrieden, indem die Widerspruchsführenden durch weitere behördliche Prüfung der Entscheidung und eventuell überzeugendere Begründung von einer Klage abgehalten werden können.²⁵

Entsprechend definiert §78 Abs. 1 S. 1 SGG die Nachprüfung der Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit des den Widerspruch auslösenden Verwaltungsaktes im Vorverfahren als Hauptaufgabe von Widerspruchsstellen, zu denen nach §85 Abs. 2 Nr. 2 SGG nach entsprechender Satzungsregelung (§36a Abs. 1 S. 1 Nr. 1 SGB IV) die Widerspruchsausschüsse der Sozialversi-

20 BVerfG vom 12.6.2007, 1 BvR 1014/07, Rn. 11 (juris); vom 11.5.2009, 1 BvR 1517/08, Rn. 26, 39 ff (juris); vom 29.4.2015, 1 BvR 1849/11, Rn. 12 (juris).

21 BSG vom 08.10.1987 – 9a RVs 10/87, Rn. 10; die Verwaltung erhält die Möglichkeit, den erlassenen Verwaltungsakt zu überprüfen und zu korrigieren, wenn und soweit dieser fehlerhaft und/oder zweckwidrig ist.

22 BVerwG vom 24.05.2000 – 7 C 8/99, Rn. 9.

23 BSG vom 11.05.2011 – B 6 KA 13/10 R, Rn. 28.

24 Näheres zur Frage, ob diese Funktionen durch die Widerspruchsausschüsse erfüllt werden bei *Felix Welti/Manuela Fischer*, Widerspruchsverfahren und Sozialgerichtsverfahren, SozSich 2016, S. 445 (447).

25 *Jens Löcher*, a. a. O., S. 1833, Rn. 3.

cherungsträger zählen. Erst nach Abschluss des Vorverfahrens²⁶ durch Erlass, also Bekanntgabe des Widerspruchbescheides²⁷ kann eine Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage erhoben werden (Ausnahme: Untätigkeitsklage, § 88 Abs. 2 SGG). Mit dieser Aufgabenzuweisung nehmen Widerspruchsausschüsse eine wichtige Kontroll- und Filterfunktion im Sozialversicherungsverhältnis wahr. Im Jahr 2014 entschieden die Widerspruchsausschüsse in knapp 400.000 Fällen über die Zulässigkeit und Begründetheit von Widersprüchen Versicherter gegen Bescheide ihrer Versicherungsträger.²⁸ Bearbeitet werden die Widersprüche, soweit sie nicht vorher im Abhilfeverfahren der Verwaltung oder durch Zurücknahme erledigt wurden, durch etwa 1.000 bis 1.200 Widerspruchsausschüsse mit 3.000 bis 3.500 Mitgliedern.²⁹

2.3 Rechtliche Grundlagen für die Tätigkeit der Widerspruchsausschüsse als Widerspruchsstellen in der Sozialversicherung

Die praktische Tätigkeit der Widerspruchsausschüsse ist in einem mehrstöckigen System verschiedener Rechtsgrundlagen und Verfahrensvorschriften eingebettet. *Bundeseinheitlich* geregelt sind:

- das Widerspruchsverfahren: Der Ablauf des Widerspruchsverfahrens, die zuständige Widerspruchsbehörde, Form und Frist des Widerspruchs sowie die Anforderungen an den Widerspruchsbescheid ergeben sich nach § 62 Abs. 1 SGB X aus den §§ 78 ff. SGG.

26 *Jens Löcher*, a. a. O., S. 1833, Rn. 4: Maßgeblich ist allein, dass es überhaupt erfolglos durchgeführt wurde und eine Entscheidung der Widerspruchsstelle vorliegt.

27 BSG vom 3.3.1999 – B 6 KA 10/98 R, Rn. 29.

28 *BMAS*, Tätigkeit der Widerspruchsstellen der Sozialversicherung und Kriegspferfürsorge, Referat Ib 5 – 18631 (SG01/SG02), Berichtsjahr 2014 (eigene Berechnungen; herausgerechnet sind die Widersprüche gegen Bescheide der Bundesagentur für Arbeit sowie die Widerspruchsverfahren in den Bereichen der Kriegspferversorgung und des SGB IX. Werden sie hinzugenommen, steigt die Gesamtzahl der erledigten Widersprüche im Jahr 2012 auf 1.480.084.): Von den 2014 etwa 822.000 jährlich erledigten Widersprüchen der Kranken- und Pflegeversicherung, der Unfallversicherung und der Rentenversicherung werden knapp die Hälfte (45 Prozent) durch Widerspruchsbescheid abgelehnt. Ein Drittel ist erfolgreich, fast immer durch Abhilfe (32 Prozent), etwas mehr als ein Sechstel (18 Prozent) wird zurückgenommen und 4 Prozent erledigen sich auf sonstige Art; vgl. ebs. den Beitrag von Armin *Höland*, [Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung – rechtssoziologische Erkenntnisse zu einer wenig bekannten Institution](#), in der vorliegenden Veröffentlichung.

29 Die Zahlen bilden eine Abschätzung der Größenordnungen auf der Grundlage der von uns erbetenen Auskünfte der Sozialversicherungsträger (Rückmeldestand bis zum 29.10.2016: 78 Träger) und der aus den Satzungen zu ermittelnden Zahlen von Ausschüssen und Mitgliedern.

- die Maßstäbe für die formellen Anforderungen an die Verwaltungsentscheidung: Die vom Widerspruchsausschuss zu überprüfenden Entscheidungen und der Widerspruchsbescheid des Ausschusses gegenüber Versicherten sind grundsätzlich Verwaltungsakte im Sinne von § 31 SGB X. Sie müssen daher den formellen Vorgaben in §§ 33 ff. SGB X, insbesondere der Bestimmtheit³⁰ und Schriftform, dem jeweiligen Begründungsumfang bei gebundenen oder Ermessensentscheidungen und der Rechtsbehelfsbelehrung entsprechen, soweit keine speziellen Voraussetzungen bestehen.
- die Einrichtung durch Satzung: § 36a Abs. 1 Nr. 1 SGB IV ist Rechtsgrundlage der Übertragung des Erlasses von Widerspruchsbescheiden auf „besondere Ausschüsse“³¹ (Widerspruchsausschüsse) und sieht vor, dass „das Nähere“ (insbesondere deren Zusammensetzung und Bestellung der Mitglieder der besonderen Ausschüsse, § 36a Abs. 2 SGB IV) in der Satzung zu regeln ist sowie, dass §§ 40 bis 42 sowie § 63 Abs. 3a und 4 SGB IV für die ehrenamtlich Tätigen entsprechend gelten.

In den *Satzungen* der jeweiligen Sozialversicherungsträger werden grundlegenden Bestimmungen zu der Verfasstheit der bei ihnen errichteten Widerspruchsausschüsse getroffen. *Geschäftsordnungen und Richtlinien* für die Widerspruchsausschüsse regeln zusätzlich den Verfahrensablauf und die praktische Arbeit und bilden die Grundlage für die Arbeitsweise von Widerspruchsausschüssen.³² Die Analyse von Satzungen und Geschäftsordnungen zeigt die Vielfalt der Regelungen und Erscheinungsformen von Widerspruchsausschüssen in der gesetzlichen Renten-, Unfall- und Kranken- und Pflegeversicherung. Unterschiedliche rechtliche Rahmenbedingungen haben auch Auswirkungen auf die tatsächlichen Arbeitsbedingungen der Widerspruchsausschüsse.³³

30 Dieses Merkmal wird überwiegend der materiellen Prüfungsebene zugeordnet.

31 Für die Organe funktionaler Selbstverwaltung verlangt das BVerfG, dass ihre Aufgaben und Handlungsbefugnisse in ihren Grundstrukturen in einem parlamentarischen Gesetz ausreichend bestimmt sein müssen, BVerfGE 111, 191 „Notarkassensatzung“, Rn. 149. Die Organe müssen nach demokratischen Grundsätzen gebildet werden, BVerfGE 33, 125, 157.

32 Diesen Regeln messen die Mitglieder von Widerspruchsausschüssen große Bedeutung bei: Insgesamt 79 Prozent der Befragten bewerteten die Richtlinien oder Geschäftsordnungen für ihre Arbeit im Widerspruchsausschuss mit „sehr wichtig/wichtig“. Interessanterweise betonten Versichertenvertreter/innen die Wichtigkeit mit 84 Prozent stärker als Arbeitgebervertreter/innen und hauptamtliche Mitglieder (mit je 72 Prozent).

33 Näheres hierzu bei *Elisabeth Krausbeck*, Was die Satzungen der Sozialversicherungsträger zu den Widerspruchsausschüssen regeln, in *SozSich* 2016, S. 435 ff. sowie *dies.*, [Das Satzungsrecht der Sozialversicherungsträger als Grundlage und Gestaltungsmittel für das Widerspruchsverfahren und die Widerspruchsausschüsse](#), in der vorliegenden Veröffentlichung.

2.4 Ablauf des Widerspruchsverfahrens

Nachdem Versicherte einen belastenden, aus ihrer Sicht rechtswidrigen Bescheid vom Sozialversicherungsträger erhalten haben, können sie dessen Recht- und Zweckmäßigkeit nur in den in § 78 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 SGG benannten Ausnahmefällen direkt durch Erhebung einer Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage gerichtlich überprüfen lassen. In den überwiegenden Fällen ist die Recht- und Zweckmäßigkeit der Verwaltungsentscheidung zunächst in einem Vorverfahren (Widerspruchsverfahren) nach § 62 SGB X i. V. m. § 78 Abs. 1 SGG erneut vom jeweiligen Sozialversicherungsträger zu überprüfen. Eingeleitet wird dieses Widerspruchsverfahren nach § 83 SGG mit der Erhebung des Widerspruchs,³⁴ der den Anforderungen des § 84 SGG³⁵ entsprechen muss.³⁶ Eine Begründung des Widerspruchs ist mangels gesetzlicher Regelung nicht zwingend erforderlich.³⁷ Gleichwohl ist diese sinnvoll³⁸ und das BVerfG³⁹ sieht die Notwendigkeit einer sorgfältigen Begründung: Diese liegt im Interesse widerspruchsführender Versicherter, die ihr Vorbringen mit bisher nicht bekannten oder fehlinterpretierten entscheidungserheblichen Tatsachen stützen können, ermöglicht so eine erneute um-

34 *Jens Löcher*, a. a. O., S. 1836, Rn. 11 f. Eine einseitige, empfangsbedürftige, öffentlich-rechtliche Willenserklärung, die darauf gerichtet ist, durch die Ausgangsbehörde oder die Widerspruchsstelle eine Aufhebung oder Änderung des monierten Verwaltungsaktes zugunsten der widerspruchsführenden Person zu bewirken. Eine ggf. notwendige Auslegung erfolgt nach §§ 133, 157 BGB analog. Es gilt das „Meistbegünstigungsprinzip“: BSG vom 26.08.2008 – B 8/9b SO 18/07 R, Rn. 22; vom 10.11.2011 – B 8 SO 18/10 R, Rn. 13; BVerwG vom 13.12.2000 – 8 C 31.99, Rn. 42.

35 Grundsätzlich ist der Widerspruch schriftlich oder zur Niederschrift bei der Stelle, die diesen erlassen hat, binnen eines Monats ab Bekanntgabe (§ 37 SGB X) des Ausgangsverwaltungsaktes gegenüber dem Versicherten zu erheben. Die Monatsfrist gilt nicht, wenn der Verwaltungsakt keine oder eine unrichtige Rechtsmittelbelehrung enthält; es gilt nach § 66 Abs. 2 SGG die Jahresfrist ab Zustellung, Eröffnung oder Verkündung.

36 Die Gerichtsaktenanalyse hat ergeben, dass in 98 Prozent der Verfahren der Widerspruch schriftlich eingelegt wurde. Zu einem geringen Anteil von zwei Prozent wurde der Widerspruch zur Niederschrift eingelegt. In 24 Fällen wurde keine Angabe zur Einlegung des Widerspruchs gemacht. Des Weiteren wurde der Widerspruch in 95 Prozent der Fälle als solcher bezeichnet, obwohl dies keine rechtliche Voraussetzung für die Zulässigkeit des Widerspruchs ist. In zehn Fällen wurden keine Angaben hierzu gemacht. Anhand der Ergebnisse zur Erhebung des Widerspruchs zeigt sich, dass das Widerspruchsverfahren fast ausschließlich als schriftliches Verfahren von den Adressaten/Adressatinnen von Ausgangsbescheiden geführt wird und die Widerspruchsführenden auch ganz überwiegend die richtige Bezeichnung des Rechtsbehelfs verwendet haben.

37 BSG vom 31.01.2008 – B 13 R 43/07 B, Rn. 6.

38 *Jens Löcher*, a. a. O., S. 1842, Rn. 42.

39 BVerfG vom 7.10.2015, 1 BvR 1962/11, Rn. 11 (juris).

fassende Kontrolle der Recht- und Zweckmäßigkeit der Entscheidung durch die Widerspruchsbehörde und trägt zur tatsächlichen und rechtlichen Ordnung des Streitstoffes für das ggf. folgende Klageverfahren bei.

Nach Eingang des Widerspruchs prüft zunächst die Ausgangsbehörde – bei den Sozialversicherungsträgern zumeist die Fachabteilung – unter Berücksichtigung der ggf. in der Widerspruchsbegründung vorgetragene Aspekte die Recht- und Zweckmäßigkeit ihrer Entscheidung. Hierbei handelt es sich um die Selbstkontrolle der Verwaltung. Hält sie den Widerspruch für (teilweise) begründet, ist sie nach § 85 Abs. 1 SGG verpflichtet⁴⁰, dem Widerspruch soweit abzuwehren; es ergeht eine (Teil-)Abhilfeentscheidung durch (Teil-)Abhilfebescheid.

Sieht die Verwaltung nach nochmaliger Prüfung ihre Entscheidung (teilweise) bestätigt, leitet sie die Angelegenheit an die nach § 85 Abs. 2 Nr. 2 SGG benannte Stelle weiter. Fast alle Sozialversicherungsträger der gesetzlichen Kranken-, Pflege-, Renten- und Unfallversicherung haben durch Satzung den Erlass⁴¹ von Widerspruchsbescheiden nach § 36a SGB IV auf Widerspruchsausschüsse übertragen. In diesen Fällen leitet die Fachabteilung die Verfahrensakte zumeist der Rechtsbehelfsstelle weiter. Diese bereitet die Sitzung des Widerspruchsausschusses, in der über den Widerspruch beraten und ggf. entschieden wird, vor, stellt den Mitgliedern des zuständigen Widerspruchsausschusses die Fall-Akte ganz, in Auszügen, angefertigten Zusammenfassungen oder – wenn auch selten – erst zu Beginn oder während einer Ausschusssitzung zur Verfügung und meist gibt eine hauptamtlich bei der Verwaltung tätige Person zu Beginn der Fallbesprechung in der Sitzung einen einleitenden Vortrag.⁴² 72 Prozent der befragten ehrenamtlichen Mitglieder erhalten einen von der Verwaltung gefertigten Widerspruchsbescheid im Entwurf vor

40 Der Behörde steht aufgrund des eindeutigen Wortlauts in § 85 Abs. 1 SGG „ist ihm abzuwehren“ kein Ermessen zu, sondern ihr obliegt eine Pflicht zur Abhilfe, soweit der Widerspruch begründet ist, vgl. *Meyer-Ladewig/Keller/Leitner/Schmidt*, SGG, 12. Aufl. 2017, § 85 SGG Rn. 2 a.

41 Nach vereinzelter Auffassung in der Literatur (*Klaus Ritze*, SGB 1981, S. 51) kann der Widerspruchsausschuss wegen der Formulierung „Erlass des Widerspruchsbescheides“ im Einzelfall nur negative Entscheidungen treffen. Zutreffend weist *Ulrich Vömel*, DRV 1982, S. 339 (341), darauf hin, dass diese Verfügung mit dem Sinn und Zweck des Vorverfahrens, das der Selbstkontrolle der Verwaltung zur Entlastung der Gerichte dient, nicht vereinbar ist. Es handelt sich um eine neutrale Regelung, die eine unabhängige Überprüfung der Ausgangsentscheidung gewährleistet. Je nachdem wie die Prüfung ausgeht, erlässt die Widerspruchsstelle eine ganz oder teilweise Stattgabe/Abweisung, jedenfalls als Entscheidung in Form eines Widerspruchsbescheides. Dies belegt auch der Wortlaut von § 85 Abs. 4 SGG.

42 Zum Inhalt und Umfang der zur Verfügung gestellten Unterlagen vgl. *Sabine Böttcher/Christina Buchwald*, Ergebnisse der ersten umfassenden Befragung von Widerspruchsausschuss-Mitgliedern, in *Soz. Sich* 2016, S. 439 ff.

den Sitzungen gemeinsam mit den vorbereitenden Unterlagen und 84 Prozent bestätigen, dass ein solcher Entwurf als Beschlussvorlage dient.⁴³ Dies belegt, dass die Rechtsbehelfsstelle der Verwaltung ebenfalls die Recht- und Zweckmäßigkeit der Ausgangsentscheidung prüft. Gleichwohl obliegen diese Prüfung und die endgültige Entscheidung über den Widerspruch dem Widerspruchsausschuss als zuständiger Widerspruchsstelle durch Abstimmung auf der Grundlage der zur Verfügung stehenden und ggf. weiter einzuholenden Informationen oder Unterlagen.⁴⁴ Entsprechend der Entscheidung des Widerspruchsausschusses ergeht ein teilweiser oder ganz stattgebender oder ablehnender Widerspruchsbescheid, § 85 Abs. 2 SGG.

2.5 Der Widerspruchsausschuss als institutionalisierte Selbstverwaltung

Die Versicherungsträger sind in Deutschland in der Tradition der Kaiserlichen Botschaft von 1881 rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung (§ 29 Abs. 1 SGB IV). Nach der Rechtsprechung des BVerfG verwirklichen sowohl das Demokratieprinzip in seiner traditionellen Ausprägung einer ununterbrochen auf das Volk zurückzuführenden Legitimationskette für alle Amtsträger als auch die funktionale Selbstverwaltung als organisierte Beteiligung der sachnahen Betroffenen an den sie berührenden Entscheidungen die sie verbindende Idee des sich selbst bestimmenden Menschen in einer freiheitlichen Ordnung.⁴⁵

Satzungen kennzeichnet das BVerfG in seinem Facharzt-Beschluss aus dem Jahr 1972 als Rechtsvorschriften, die von einer dem Staat eingeordneten juristischen Person des öffentlichen Rechts im Rahmen der ihr gesetzlich verliehenen Autonomie mit Wirksamkeit für die ihr angehörigen und unterworfenen Personen erlassen werden.⁴⁶ Die Verleihung von Satzungsautonomie hat, so das BVerfG in dem erwähnten Facharzt-Beschluss, „ihren guten Sinn darin, gesellschaftliche Kräfte zu aktivieren, den entsprechenden gesellschaftlichen Gruppen die Regelung solcher Angelegenheiten, die sie selbst

43 Näheres hierzu ebd.

44 Die in der Sitzung des Widerspruchsausschusses mitwirkenden hauptamtlich Tätigen haben überwiegend beratende Funktion und kein Stimmrecht bei der Entscheidung über den Widerspruch.

45 BVerfGE 107, 59, Rn. 144 „Lippeverband“; BVerfGE 44, 125.

46 BVerfGE 33, 125–127 = BVerfG, Beschluss vom 09. Mai 1972, Az. 1 BvR 518/62, Rn. 103 (juris), unter Bezugnahme auf BVerfGE 10, 20 (49 f.), „Preußischer Kulturbesitz“.

betreffen und die sie in überschaubaren Bereichen am sachkundigsten beurteilen können, eigenverantwortlich zu überlassen und dadurch den Abstand zwischen Normgeber und Normadressat zu verringern.⁴⁷

Selbstverwaltung bedeutet, so *Peter Axer*, „Regelung eigener Angelegenheiten durch die sachkundigen Betroffenen“.⁴⁸ Noch kürzer kennzeichnet *Max-Emanuel Geis* im Jahr 2001 körperschaftliche Selbstverwaltung als „Betroffenenpartizipation“.⁴⁹ Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung wird grundsätzlich durch Vertreterinnen und Vertreter der Versicherten und der Arbeitgeber ausgeübt (§ 29 Abs. 2 SGB IV). Die Ausübung erfolgt gemäß § 40 Abs. 1 S. 1 SGB IV ehrenamtlich.

Widerspruchsausschüsse sind Einrichtungen der Sozialversicherungsträger.⁵⁰ Sie werden in den gesetzlichen Kranken-, Pflege-, Renten- und Unfallversicherungen als besondere Ausschüsse auf der Grundlage der gesetzlichen Ermächtigung in § 36a Abs. 1 S. 1 Nr. 1 SGB IV durch Satzung eingerichtet. Diese sehen vor, dass in allen Widerspruchsausschüssen nicht allein die hauptamtlich tätige Verwaltung, sondern ehrenamtlich tätige Personen entscheiden und die Ausschüsse ganz überwiegend interessenplural mit Vertreterinnen und Vertretern der Versicherten und der Arbeitgeber zusammengesetzt sind.⁵¹ Satzungsrechtlich unterschiedlich ausgestaltet ist das Zusammenwirken der ehrenamtlich tätigen Mitglieder in den Widerspruchsausschüssen mit den Hauptamtlichen aus der jeweiligen Verwaltung des Versicherungsträgers.⁵² Auf diese Weise wird im Widerspruchsausschuss die „Betroffenenpartizipation“ ermöglicht und gesellschaftliche Kräfte aktiviert sowie den entsprechenden gesellschaftlichen Gruppen die Regelung solcher Angelegenheiten, die sie selbst betreffen und die sie in überschaubaren Berei-

47 ebd.

48 *Peter Axer*, Selbstverwaltung in der Gesetzlichen Krankenversicherung, Die Verwaltung 35/2002, S. 377 (390).

49 *Max-Emanuel Geis*, Körperschaftliche Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, in: Friedrich E. Schnapp (Hrsg.), Funktionale Selbstverwaltung und Demokratieprinzip – am Beispiel der Sozialversicherung, Frankfurt am Main u. a. 2001, S. 65 ff. (74 ff.).

50 Zur Frage, ob und inwieweit sie „Organe“ sind, vgl. *Gerhard Baier*, in: Krauskopf, Soziale Krankenversicherung, SGB IV, Beck-OK, 85. EL 2014, § 36a Rn. 3; *Philipp Köster*, in: Kriekebohm, SGB IV, 2. Aufl. 2014, § 36a Rn. 5.

51 Ausnahme: Bei den Ersatzkassen setzen sich die Selbstverwaltungsorgane nach § 44 Abs. 1 Nr. 3 SGB IV ausschließlich aus Vertreterinnen und Vertretern der Versicherten zusammen.

52 Die Widerspruchsausschüsse sind überwiegend paritätisch mit einem Versicherten und einem Arbeitgeber besetzt, in dem der/die anwesende hauptamtlich tätige Verwaltungsmitarbeiter/in regelmäßig beratende Funktion und nur selten ein Stimmrecht besitzt. Näheres hierzu bei *Elisabeth Krausbeck*, a. a. O., S. 435.

chen am kundigsten beurteilen können, eigenverantwortlich überlassen und dadurch der Abstand zwischen Normgeber und Normadressat verringert. Diese aktive Selbstverwaltung, die in der Zusammensetzung und Arbeitsweise der Widerspruchsausschüsse Ausdruck findet, stellt einen markanten Unterschied zur staatlichen Verwaltung, bei der die Entscheidung allein dem hauptamtlich Tätigen obliegt, dar. In vielfältiger Ausgestaltung im Einzelnen wirken Versicherte und Arbeitgeber ehrenamtlich (§§ 36a Abs. 3, 40 Abs. 1 SGB IV) in den Widerspruchsausschüssen am Rechtsverfahren mit. Unter diesem Blickwinkel hat die Tätigkeit in den Widerspruchsausschüssen strukturelle Ähnlichkeit mit der Tätigkeit von ehrenamtlichen Richtern in der staatlichen Rechtspflege. Ein gutes Fünftel aller Mitglieder von Widerspruchsausschüssen gab an, auch als ehrenamtliche Richter tätig zu sein, vor allem in der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit.⁵³ Damit besteht eine erhebliche Überschneidung beider ehrenamtlicher Funktionen.⁵⁴

Über den Einzelfall hinaus kann die Tätigkeit der Widerspruchsausschüsse Folgen haben, wenn eine Rückkopplung zwischen ihnen und der Verwaltung sowie den sie einsetzenden Selbstverwaltungsorganen (Verwaltungsrat, Vertreterversammlung) und den in ihnen vertretenen sozialpolitischen Interessenorganisationen stattfindet. Sie können dann Seismograph für Probleme des Verwaltungshandelns, Rechtsvollzugs und auch der Sozialgesetzgebung sein.

3. Die Entscheidung durch den Widerspruchsausschuss

Fast alle Sozialversicherungsträger haben von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, besondere Ausschüsse für den Erlass von Widerspruchsbescheiden

53 Bejaht wurde die Frage nach ehrenamtlicher Richtertätigkeit von 28 Prozent. Nähere Angaben zu den Mitgliedern von Widerspruchsausschüssen, insbesondere Altersstruktur, Mitgliederzahl, Geschlechterverteilung etc. bei *Sabine Böttcher/Christina Buchwald*, a. a. O., S. 439 ff.

54 Hinweise auf Sorgfalt und eigenständige Prüfkraft in der Fallbearbeitung durch die Ausschüsse bilden die Auskünfte zur Vorbereitung der Sitzungen und zum Kenntnisstand der ehrenamtlichen Mitglieder. Die hier erreichte Intensität geht deutlich über die Einführung in die Fälle zu Beginn der mündlichen Verhandlung durch die Kammervorsitzenden an den Arbeits- oder Sozialgerichten hinaus. Die Befragung der Widerspruchsausschussmitglieder ergab: Ausgabe oder Verschickung der Unterlagen vor der Sitzung erfolgt in 84 Prozent der Fälle. Die vor der Sitzung eingesehenen Unterlagen bestehen zu 70 Prozent aller Fälle aus den gesamten Akten oder aus Zusammenfassungen der Akten, in weiteren 20 Prozent aus Aktenauszügen. Zugesandt bzw. ausgegeben werden die Unterlagen in 84 Prozent der Fälle ein bis drei Wochen vor der Ausschusssitzung. In vier von fünf Fällen werden sie nach Hause geschickt. Der Häufigkeitsschwerpunkt in der Beantwortung der Frage nach Zeitaufwand für das vorbereitende Lesen liegt bei 27 Prozent.

einzurichten, wobei nicht bei allen Trägern die Ausschüsse für alle Widerspruchsverfahren zuständig sind, sondern die Verwaltung dann über einen Teil von Widersprüchen ohne Beteiligung von Ehrenamtlichen entscheidet.⁵⁵ Derartige Beschränkungen der Befugnis der Widerspruchsausschüsse müssen in den Satzungen der Sozialversicherungsträger geregelt sein. Die Organisation und die Praxis des Entscheidungsverfahrens weisen in den verschiedenen Sozialversicherungsträgern in der Kranken-, Pflege-, Renten- und Unfallversicherung zahlreiche Gemeinsamkeiten, aber auch Unterschiede auf.⁵⁶ Aus juristischer Perspektive sind einige Aspekte besonders interessant.

3.1 Beteiligung des Widerspruchsführers und von Dritten

Der Widerspruchsausschuss nimmt als Widerspruchsstelle eine vollständige Prüfung der Sach- und Rechtslage vor; er ist weder an die von der Ausgangsbehörde ermittelten Tatsachen, noch an die rechtliche Würdigung oder die Entscheidung gebunden.⁵⁷ Das setzt neben rechtlichem und häufig medizinischem Wissen insbesondere auch Kenntnis der maßgeblichen Tatsachen voraus. Sofern Mitglieder des Widerspruchsausschusses ihre Fach- und Tatsachenkenntnis für den einzelnen Fall als nicht ausreichend erachten, rückt die Frage der Einbeziehung von Dritten wie Verwaltungsbeschäftigten, Gutachtern oder Widerspruchsführenden selbst in den Fokus.

3.1.1 Amtsermittlung

Die 2016 durchgeführte Befragung von Widerspruchsausschussmitgliedern hat gezeigt, dass die Ausschüsse einen Blick auf die Tatsachenermittlung haben und – wenn auch selten – weitere Ermittlungen verlangen. Fast alle Befragten haben schon einmal erlebt, dass der Widerspruchsausschuss weitere Sachaufklärung verlangt und den Fall an die Fachabteilung zurückgeben hat, 35 Prozent „ab und zu“ und 58 Prozent „selten“. Dabei nehmen dies die befragten Versichertenvertreter mit größerer Häufigkeit wahr als die Verwaltungs- und die Arbeitgebervertreter, möglicherweise, weil es häufiger ihr Anliegen ist. Ähnliche, etwas niedrigere Werte gibt es für die Möglichkeit, dass weitere Gutachten eingeholt werden: 32 Prozent erleben dies „ab und zu“, 49 Prozent „selten“. Überdurchschnittlich häufig kommt dies in der Unfall-

55 Näheres hierzu bei *Elisabeth Krausbeck*, a. a. O., S. 435.

56 Näheres hierzu bei *Sabine Böttcher/Christina Buchwald*, a. a. O., S. 439 ff.

57 *Jens Löcher*, a. a. O., S. 1854, Rn. 93.

versicherung vor, wo es bei 5 Prozent sogar „sehr häufig/immer“ der Fall ist. Eine unmittelbare Besprechung der Sachlage mit Personen außerhalb des Ausschusses ist nicht allgemeiner Standard, kommt aber vor: 55 Prozent der Befragten haben erlebt, dass Verwaltungsmitarbeiter fallbezogen an den Sitzungen teilnehmen, bei knapp einem Fünftel (19 Prozent) scheint es üblich zu sein. Am häufigsten geschieht dies bei Kranken- und Pflegekassen.⁵⁸ Gutachter sind deutlich seltener im Ausschuss: Hier sagen 86 Prozent: „nie“. Insgesamt scheint die Nachvollziehbarkeit der sozialmedizinischen Sachaufklärung für den Ausschuss eine der größten Herausforderungen zu sein.

3.1.2 Beteiligung des Widerspruchsführers

Für die Befriedungs- und Filterfunktion des Widerspruchsverfahrens ist es wichtig, ob und wie es die Kommunikation aufgreift, die die Versicherten mit ihrem Widerspruch in Gang setzen. Mehr als die Hälfte der 2007 befragten Richterinnen und Richter der Sozialgerichtsbarkeit führten die Vielzahl der Klagen auf das Gefühl zurück, nicht ernst genommen zu werden, viele sagten in freien Antworten, dass niemand den Klagenden die Rechtslage richtig erklärt habe.⁵⁹

Unbekannt ist, inwieweit die Verwaltung im Abhilfeverfahren oder während der Vorbereitung der Fall-Akte für die Sitzung des Widerspruchsausschusses mit den Versicherten kommuniziert. Eine Teilnahme widerspruchsführender Versicherter an den Sitzungen des Widerspruchsausschusses selbst kommt sehr selten vor.⁶⁰ Dies wird von den befragten Ehrenamtlichen zwispältig bewertet: Die meisten (58 Prozent) halten dies für „(völlig) unwichtig“, ein Drittel (35 Prozent) meint „teils, teils“.⁶¹ Ein Drittel der befragten Ehrenamtlichen (34 Prozent) nimmt an, dass die Anwesenheit der Versicherten die Entscheidung erschwert, ebenso viele (34 Prozent) vermuten, das Verständnis für eine ablehnende Entscheidung könne verbessert werden, und ein Viertel (26 Prozent) nimmt an, die Sachaufklärung könne verbessert werden. Viele halten die Anwesenheit der Versicherten insbesondere aus zwei Gründen für praktisch unmöglich: Zum einen sind mittlerweile die meisten

58 Wahrscheinlich dort, wo die Kassen klein und regional sind.

59 *Bernard Braun/Petra Bubr/Armin Höland/Felix Welti*, Gebührenrecht im sozialgerichtlichen Verfahren, Baden-Baden 2009, S. 58; Abb. 1, S. 52.

60 In der Befragung gaben 84 Prozent der ehren- und hauptamtlichen Widerspruchsausschussmitglieder an, dass Versicherte „nie“ an Sitzungen des Ausschusses teilnehmen, bei 12 Prozent kommt es „selten“ und bei 2 Prozent „ab und zu“ vor. Die Teilnahme des bzw. der widerspruchsführenden Versicherten ist bei den Kranken- und Pflegekassen etwas häufiger.

61 82 Prozent der Hauptamtlichen bewerteten die Anwesenheit der Versicherten als „(völlig) unwichtig“.

Widerspruchsausschüsse regional weiter von den Versicherten entfernt als die Sozialgerichte, zum anderen würde die Sitzungsdauer stark verlängert werden.⁶²

Regelungen zur Teilnahme widerspruchsführender Versicherter an der Beratung/Entscheidung des jeweiligen Falles in der Sitzung des Widerspruchsausschusses finden sich regelmäßig in den Richtlinien und Geschäftsordnungen des Widerspruchsausschusses. Voraussetzung einer Teilnahme ist zunächst die Kenntnis vom Termin der Sitzung. Sofern der Widerspruchsausschuss den Widerspruchsführer nicht geladen hat – eine Ladung kommt in seltenen Fällen vor⁶³ – erhält dieser regelmäßig keine Kenntnis, wann welcher Widerspruchsausschuss über seinen Fall entscheidet.

Fraglich ist, ob der Widerspruchsführer ein Recht auf Teilnahme an der Behandlung seines Falles in der Ausschusssitzung hat. Insofern ist eine differenzierte Betrachtung erforderlich: Nach § 24 Abs. 1 SGB X ist einem Beteiligten vor Erlass eines Verwaltungsaktes, der in seine Rechte eingreift, die Gelegenheit zu geben, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern. Dies gilt sowohl für die Ausgangsbehörde als auch für die Widerspruchsstelle. Gibt die Widerspruchsstelle dem Widerspruch nicht statt und stützt sie sich dabei auf andere Tatsachen als die Ausgangsbehörde in ihrem Widerspruchsbescheid, muss sie den widerspruchsführenden Versicherten vor der Entscheidung nach § 24 SGB X anhören. Streng betrachtet erfordert dies eine Anhörung durch den Widerspruchsausschuss als zuständiger Widerspruchsstelle in der Sitzung. Das Anhörungserfordernis wird im Widerspruchsverfahren jedoch in der Regel durch die Begründung des Widerspruchs durch den Widerspruchsführenden oder dessen Bevollmächtigten gewahrt, so dass die Anhörung nur in wenigen Fällen die Teilnahme an der Sitzung des Widerspruchsausschusses begründen kann. Die Befragung der Widerspruchsausschussmitglieder ergab, dass die Hälfte der Widerspruchsausschussmitglieder das Widerspruchsschreiben der oder des Versicherten im Originaltext⁶⁴ nicht einsehen können. Fraglich ist, ob eine den Anforderungen des § 24 SGB X entsprechende Anhörung vorliegt, wenn die Widerspruchsausschussmitglieder den Originaltext des Widerspruchsschreibens

62 Damit dies praktikabel wäre und nicht zu Lasten der Ehrenamtlichen geht, müssten mehr Ausschüsse eingerichtet werden.

63 *Gerhard Baier*, in: Krauskopf, Soziale Krankenversicherung, SGB IV, Beck-OK, 85. EL 2014, § 36a Rn. 3; *Philipp Köster*, in: Kreikebohm, SGB IV, 2. Aufl. 2014, § 36a Rn. 3.

64 Das Original-Widerspruchsschreiben kann in 50 Prozent der Fälle den vorab zur Verfügung gestellten Unterlagen entnommen oder in der Sitzung eingesehen werden.

nicht kennen und die Verwaltung im Vorfeld ggf. zur Vorbereitung der Sitzung des Widerspruchsausschusses den Versicherten zu seinem Widerspruch befragt. Sofern eine Anhörung nach § 24 SGB X nicht stattfand, leidet der Widerspruchsbescheid an einem gravierenden formellen Fehler, der nach § 42 S. 2 SGB X zu dessen Aufhebung führt, sofern die Anhörung nicht bis zum Abschluss des landessozialgerichtlichen Verfahrens nachgeholt wird (§ 41 Abs. 1 Nr. 3 SGB X). Im Ergebnis begründet die in § 24 SGB X normierte Anhörung jedoch keinen Rechtsanspruch der widerspruchsführenden Versicherten, an der Sitzung des Widerspruchsausschusses teilzunehmen und mitzuwirken. Dementsprechend kann einem ohne Ladung präsenten Widerspruchsführenden die Anwesenheit oder Teilnahme verweigert werden. Der Widerspruchsausschuss ist jedoch gehalten, die Vor- und Nachteile einer Beteiligung der oder des Widerspruchsführenden oder des Verzichts hierauf im Einzelfall sorgfältig abzuwägen.

3.1.3 Beteiligung von Bevollmächtigten

Versicherte können sich im Widerspruchsverfahren rechtlich vertreten lassen. Die Gerichtsaktenanalyse hat ergeben, dass dies in 48 Prozent der Fälle vorkommt.⁶⁵ Die Anwesenheit von Bevollmächtigten im Sinne von § 13 SGB X im Widerspruchsausschuss („nie“: 88 Prozent) ist noch seltener als

65 Bezogen auf die einzelnen Sozialversicherungszweige und Klagegegenstände zeigt sich, dass die Anzahl der Widerspruchsverfahren, in denen Widerspruchsführende rechtlich vertreten sind, in der Renten- und Unfallversicherung etwas über dem Durchschnitt liegt und in der Kranken- und Pflegeversicherung eher unter dem Durchschnitt. Am niedrigsten ist der Anteil der rechtlich vertretenen Widerspruchsführenden in der Pflegeversicherung mit 35 Prozent, aber auch in der Krankenversicherung ist der Anteil mit nur 43 Prozent relativ gering. Bezogen auf ausgewählte Klagegegenstände – insbesondere auf diejenigen, die in den einzelnen Sozialversicherungszweigen quantitativ am häufigsten vorkommen – zeigt sich, dass die Widerspruchsführenden im Bereich der Krankenversicherung in Verfahren zum Krankengeld nur zu 27 Prozent rechtlich vertreten sind. In Verfahren, die eine Krankenbehandlung oder medizinische Rehabilitation zum Gegenstand hatten, erhöht sich der Anteil auf etwa ein Drittel. Demgegenüber sind in der Unfallversicherung die Widerspruchsführenden zu 74 Prozent, also in drei Viertel der Fälle, rechtlich vertreten. In den Verfahren zur Erwerbsminderungsrente sind die Widerspruchsführenden zu 48 Prozent und damit etwa in der Hälfte der Verfahren rechtlich vertreten und in Verfahren zur beruflichen Rehabilitation in der Rentenversicherung zu 43 Prozent. Nach der Statistik zur Sozialgerichtsbarkeit des statistischen Bundesamtes waren in den vor den Sozialgerichten erledigten Klageverfahren die Klagenden in den Jahren 2011 bis 2014 bundesweit zu 79 Prozent durch Bevollmächtigte vertreten und damit zu einem erheblich höheren Anteil als im Widerspruchsverfahren der vier Sozialversicherungszweige nach den Zahlen aus der Gerichtsaktenanalyse. Da das Statistische Bundesamt nicht nach Sachgebieten differenziert, sondern alle am Sozialgericht behandelten Sachgebiete und alle Arten von Klagenden, nicht nur Versicherte, umfasst, ist die betrachtete Gruppe jedoch größer als diejenige der Gerichtsaktenanalyse und kann somit nicht gleich gesetzt werden.

diejenige des Widerspruchsführenden selbst („nie“: 84 Prozent). Auch sie kann nicht erzwungen werden. Die Rechtsvertretung im Widerspruchsverfahren ist insgesamt noch wenig erforscht. Interessanterweise dauern Widerspruchsverfahren, die mit einer rechtlichen Vertretung geführt werden, etwas länger als die Verfahren, die ohne rechtliche Vertretung geführt werden.⁶⁶ Eine Erklärung hierfür kann darin liegen, dass die ohnehin prüfungsaufwendigeren Verfahren – wie etwa um Erwerbsminderungsrenten – eher mit Bevollmächtigten geführt werden. Ferner werden Bevollmächtigte regelmäßig zunächst Akteneinsicht⁶⁷ beantragen, ohne die eine fundierte Begründung des Widerspruchs häufig nicht möglich ist.⁶⁸ Die Anforderung, Übersendung und Prüfung der Unterlagen sowie notwendige Rücksprachen mit Widerspruchsführenden zur Abstimmung der weiteren Vorgehensweise nehmen zusätzliche Zeit in Anspruch.

3.2 Besondere Entscheidungssituation bei Ermessen

In der Kranken-, Pflege-, Renten- und Unfallversicherung sind die meisten Anspruchsgrundlagen als gebundene Entscheidungen ausgestaltet⁶⁹; nur wenige ermöglichen Ermessen. Diese räumen der Verwaltung bei Erfüllung der Tatbestandsvoraussetzungen einen Entscheidungsspielraum bei den Rechtsfolgen ein, so dass mehr als eine rechtmäßige Entscheidung möglich ist.

§ 78 Abs. 1 S. 1 SGG sieht vor, dass im Widerspruchsverfahren die Rechtlage (Rechtmäßigkeit) und die Zweckmäßigkeit der Ausgangsentscheidung voll zu überprüfen ist. Aufgrund dieser Funktionsbestimmung des Vorverfahrens – so das BSG – muss bei Ermessensentscheidungen „auch die zur Entscheidung über den Widerspruch berufene Stelle [...] Ermessen ausüben. [...] Die Widerspruchsstelle darf deshalb – anders als nachfolgend das Gericht – ihr eigenes (ggf. abweichendes) Ermessen an die Stelle des Ermessens

66 Die Verfahren ohne rechtliche Vertretung werden mit 31 Prozent zu einem Drittel innerhalb von drei Monaten erledigt und zu weiteren 39 Prozent innerhalb von sechs Monaten erledigt. Die Verfahren mit rechtlicher Vertretung werden mit 23 Prozent zu einem Fünftel innerhalb von drei Monaten und mit weiteren 40 Prozent innerhalb von sechs Monaten erledigt.

67 § 25 SGB X.

68 Dies ermöglicht die zunächst lediglich fristwahrende Erhebung des Widerspruchs und die Ankündigung einer Begründung nach Akteneinsicht. Ferner minimiert der Bevollmächtigte so die aus einer unterlassenen Akteneinsicht resultierende Regressgefahr. Vgl. hierzu *Jens Löcher*, a. a. O., S. 1843, Rn. 43.

69 Bei Erfüllung der Tatbestandsvoraussetzungen muss die Behörde die vorgesehene Rechtsfolge gewähren.

der Ausgangsbehörde setzen.⁷⁰ Insgesamt 94 Prozent der Befragten haben erlebt, dass im Widerspruchsausschuss verschiedene rechtmäßige Entscheidungsalternativen diskutiert werden. Die Hälfte (49 Prozent) hat dies „ab und zu“ erlebt, 18 Prozent „häufig“ oder „sehr häufig/immer“. Hier sollte ein wesentlicher Vorteil ehrenamtlicher Beteiligung liegen, um die Beweggründe des Ermessens näher an die Lebenswirklichkeit der Versicherten zu rücken, zumal 96 Prozent der befragten ehrenamtlichen Mitglieder angeben, Wissen aus ihrer beruflichen Erfahrung in den Widerspruchsausschuss einbringen zu können. Bei der erneuten umfassenden und von der Ausgangsentscheidung unabhängigen Ermessensausübung durch den Widerspruchsausschuss als zuständiger Widerspruchsstelle dürfen jedoch die Grenzen des Ermessens nicht überschritten werden: Zu beachten sind insoweit der Zweck der Regelung sowie die gesetzlichen Grenzen des Ermessens.⁷¹ Zugunsten der widerspruchsführenden Versicherten resultiert aus § 39 Abs. 1 S. 2 SGB I ein Anspruch auf pflichtgemäße Ausübung des Ermessens, der nicht verletzt werden darf. Der Widerspruchsausschuss muss sich bei Ermessensentscheidungen vergegenwärtigen, dass ihm – verglichen mit dem Gericht, das die Rechtmäßigkeit der Entscheidung voll prüfen muss, die Zweckmäßigkeit jedoch nur sehr eingeschränkt überprüfen darf⁷² – eine erweiterte Prüfungskompetenz zukommt.⁷³

4. Der Widerspruchsbescheid

4.1 Teilweise oder volle Zurückweisung

Über den Inhalt der Widerspruchsbescheide wurde bei der Gerichtsaktenanalyse erhoben, ob sie eine teilweise oder eine vollständige Zurückweisung des Widerspruchsbescheids enthielten. Im Ergebnis liegt der Anteil der teilweise zurückweisenden Widerspruchsbescheide lediglich bei 2 Prozent gegenüber voll zurückweisenden Widerspruchsbescheiden zu 98 Prozent. In 43 Verfah-

70 BSG vom 11.2.2015, B 13 R 15/13, Rn. 17 (juris).

71 § 39 Abs. 1 S. 1 SGB I.

72 Das Gericht darf lediglich prüfen, ob Ermessenfehler vorliegen, also Ermessensfehlgebrauch, – nichtgebrauch (-ausfall) oder -überschreitung und ob der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (geeignet, erforderlich und angemessene Entscheidung hinsichtlich Zweck der Entscheidung) beachtet wurde, vgl. *Jens Löcher*, a. a. O., S. 1854, Rn. 94.

73 *Jens Löcher*, a. a. O., S. 1833 f, Rn. 1, S. 1854, Rn. 94.

ren wurde keine Angabe hierzu gemacht.⁷⁴ Nach der Statistik des BMAS zur Erledigung von Widerspruchsverfahren machten in den Jahren 2013 und 2014 Widerspruchsbescheide mit teilweiseem Erfolg im Verhältnis zur Gesamtzahl der voll oder teilweise zurückweisenden Widerspruchsbescheide ein Prozent aus. Der Anteil der angefochtenen teilweise stattgebenden Widerspruchsbescheide nach der Gerichtsaktenanalyse liegt mit zwei Prozent somit etwas über dem Anteil der mit teilweiseem Erfolg insgesamt ergangenen Widerspruchsbescheide. Die Widerspruchsbescheide mit teilweiseem Erfolg für die Widerspruchsführenden werden somit in gleichem Maße angefochten wie solche ohne Erfolg für die Widerspruchsführenden.⁷⁵

4.2 Dokumentation der Eigenständigkeit des Widerspruchsverfahrens

Die Sozialgerichte überprüfen, wie das BSG⁷⁶ festgehalten hat, die Rechtmäßigkeit des Widerspruchsverfahrens, aber nur an Hand des Widerspruchsbescheids. Kein Gericht befragt die Ausschussmitglieder, ob sie wirklich Ermessen betätigt und den Sachverhalt verstanden haben. Es kommt darauf an, ob die Überprüfung der Sach- und Rechtslage im Widerspruchsbescheid richtig dokumentiert ist. Dieser wird – überwiegend vor der Sitzung – von der Verwaltung erstellt: Der Entwurf ist 70 Prozent der befragten Ehrenamtlichen vor der Sitzung bekannt, er dient in 84 Prozent der Fälle als Beschlussvorlage. Bei fast einem Fünftel der Befragten wird „häufig“ über die Formulierung diskutiert, bei 35 Prozent „selten“ oder „nie“. Da der Widerspruchsbescheid das entscheidende Bindeglied zwischen Widerspruchsverfahren und Gerichtsverfahren ist, ist das dort Dokumentierte, namentlich die Begründung der Entscheidung, wichtig, insbesondere für die gerichtliche Prüfung, ob Ermessensfehler ersichtlich sind.

74 Das ermittelte Ergebnis kann freilich keine Aussage über die Erfolgsquote der Widerspruchsverfahren bei Sozialversicherungsträgern treffen. Denn Abhilfen und vollständig stattgebende Widerspruchsbescheide wurden nicht erhoben, da sie mangels Beschwerde der Klagenden (§ 54 Abs. 1 S. 2 SGG) beim Sozialgericht nicht beklagt werden können.

75 Haben die Widerspruchsführenden teilweise Erfolg mit ihren Widerspruchsbegehren und erfolgt lediglich eine teilweise Zurückweisung, so verringert dies nicht die Anfechtungsquote. Über die streitbeilegende Wirkung von teilweise nachgebenden Entscheidungen der Sozialversicherungsträger kann wiederum keine Aussage getroffen werden, da der Anteil der Fälle teilweiser Abhilfe mit anschließender Rücknahme des Widerspruchs nicht bekannt ist.

76 BSG vom 11.2.2015, B 13 R 15/13, Rn. 19 (juris).

4.2.1 Begründung des Widerspruchsbescheids

Die Pflicht, den Widerspruchsbescheid zu begründen, resultiert aus § 85 Abs. 2 SGG, der die formellen Anforderungen normiert. Konkrete Anforderungen an den Begründungsinhalt normiert § 85 Abs. 2 SGG jedoch nicht. Hierfür ist auf § 35 SGB X zurückzugreifen, der allgemeine Anforderungen an die Begründung von Verwaltungsakten aufstellt.⁷⁷

Nach § 35 Abs. 1 SGB X sind in der Begründung eines schriftlichen oder elektronischen sowie eines schriftlich oder elektronisch bestätigten Verwaltungsaktes die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitzuteilen, die die Behörde zu ihrer Entscheidung bewogen haben. Die Begründung von Ermessensentscheidungen muss nach § 35 Abs. 1 S. 3 SGB X auch die Gesichtspunkte erkennen lassen, von denen die Behörde bei der Ausübung ihres Ermessens ausgegangen ist. Die Verwaltung genügt dem hiernach jeweils geforderten Begründungsumfang, wenn sie die wesentlichen, also ihre Entscheidung im konkreten Einzelfall tragenden tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte anführt und sich mit wesentlichem Vorbringen des Widerspruchsführenden auseinandersetzt; Gesichtspunkte und Umstände, die auf der Hand liegen oder dem Betroffenen bekannt sind, braucht sie nicht nochmals darzulegen.⁷⁸ Demgemäß genügen formelhafte Wiederholungen gesetzlicher Tatbestandsvoraussetzungen ohne konkrete Subsumtion des Einzelfalles der Begründungspflicht nicht, auch dann nicht, wenn Bescheide die schlichte Bemerkung enthalten, dass die gesetzlichen Voraussetzungen nicht vorlägen.⁷⁹

Sinn und Zweck der Begründungspflicht und dem aus rechtsstaatlichen Grundsätzen folgenden Anspruch des Betroffenen auf eine Begründung insbesondere bei belastenden Verwaltungsentscheidungen ist, dem Betroffenen die notwendige Kenntnis von den entscheidungserheblichen Gründen und dem zugrunde gelegten Sachverhalt zu vermitteln, damit dieser seine Rechte sachgemäß wahrnehmen und sich verteidigen kann.⁸⁰ Ungeachtet der hierbei erreichten besseren Transparenz des Verwaltungshandelns garantiert der geforderte Begründungsumfang die Nachprüfbarkeit der Verwaltungsentscheidung und eröffnet den Gerichten die Möglichkeit, die Verwaltungs-

77 Dementsprechend ist auch der Ausgangsbescheid entsprechend § 35 SGB X zu begründen.

78 BSGE 69, 138; BSG vom 24.09.1975 – 8 RU 28/76; BSG, SozR 3-2500 § 106 Nr. 41; Hessisches LSG vom 31.12.2012 – L 7 AS 312/11; BT-Drucks. 7/910, S. 60 zu § 35 m. w. N.

79 BSG, SozR 2200 § 1286 Nr. 12.

80 BSG vom 24.09.1975 – 8 RU 28/76; BSG, SozR 3-2700 § 76 Nr. 2; Hessisches LSG vom 31.12.2012 – L 7 AS 312/11; BT-Drucks. 7/910, S. 60 zu § 35 m. w. N.

scheidung nachzuvollziehen und ihre Rechtmäßigkeit umfassend zu überprüfen.⁸¹

Eine fehlende oder nicht ausreichende Begründung kann zur Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes führen, nicht aber zur Nichtigkeit.⁸² Bei Anspruchsgrundlagen, die gebundene Verwaltungsentscheidungen zur Folge haben, wirken sich bloße Begründungsmängel oder Begründungsfehler auf die Rechtmäßigkeit der Entscheidung selbst nicht aus und rechtfertigen grundsätzlich nicht die Aufhebung des angefochtenen Verwaltungsakts.⁸³ Anders verhält es sich bei Ermessensentscheidungen.

4.2.2 Insbesondere Ermessensentscheidungen

Bei Ermessensentscheidungen besteht nach § 35 Abs. 1 S. 3 SGB X und der Rechtsprechung eine erweiterte Begründungspflicht:⁸⁴ Die Verwaltung muss in der Begründung (auch) die Gesichtspunkte mitteilen, von denen sie bei der Ausübung ihres Ermessens ausgegangen ist. Insbesondere bei den Adressaten belastenden, also negativen Ermessensentscheidungen muss ersichtlich sein:⁸⁵

- von welchem Sachverhalt die Behörde ausgegangen ist,
- welche rechtlichen Gesichtspunkte (§ 2 Abs. 2 SGB I) die Behörde bei der Ermessensausübung berücksichtigt und wie sie diese gewichtet,
- ob die Entscheidung darauf beruht, dass schon die allgemeinen, der gerichtlichen Nachprüfung voll zugänglichen Anspruchsvoraussetzungen nicht erfüllt sind und
- ob die Behörde das ihr zustehende Ermessen erkannt hat, ob ihr also bewusst war, dass sie Ermessen ausübt und eine Ermessensentscheidung trifft.

81 BSG vom 24.09.1975 – 8 RU 28/76; BSG, SozR 3-2700 § 76 Nr. 2; *Wolfgang Fichte*, in: *Fichte/Plagemann, Sozialverwaltungsverfahrenrecht*, 2. Aufl. 2016, § 3 Rn. 84.

82 *Wolfgang Fichte*, a. a. O., § 3 Rn. 84 m. w. N.

83 BSGE 87, 8, 11; Berücksichtigung bei der Kostenentscheidung im sozialgerichtlichen Verfahren möglich: BSGE 88, 274, 288.

84 BSG, SozR 3-2700 § 76 Nr. 2; BSGE 66, 204; LSG Baden-Württemberg vom 02.07.2009 – L 10 R 2467/08; Mit den von § 39 Abs. 1 S. 1 SGB I und § 54 Abs. 2 S. 2 SGG gestellten Anforderungen sowie dem Anspruch des Betroffenen auf pflichtgemäße Ermessensausübung nach § 39 Abs. 1 S. 2 SGB I korrespondiert die in § 35 Abs. 1 S. 3 SGB X normierte Begründungspflicht. *Wolfgang Fichte*, a. a. O., § 3 Rn. 85 m. w. N.; BT-Drs. 8/4022, S. 82 zu § 33; BT-Drucks. 7/910, S. 60 zu § 35 m. w. N.

85 *Wolfgang Fichte*, a. a. O., § 2 Rn. 42, § 3 Rn. 85 m. w. N.; BSG, SozR 3-2700 § 76 Nr. 2; LSG Baden-Württemberg vom 02.07.2009 – L 10 R 2467/08.

Diesen Anforderungen entspricht eine Begründung nicht, die nicht erkennen lässt, ob die Behörde bei ihrer Entscheidung von dem ihr zugestandenen Ermessen in pflichtgemäßer, dem Zweck der Ermächtigung entsprechender Weise (§ 54 Abs. 2 S. 2 SGG) Gebrauch gemacht hat oder ob sie zu beachtende Rechtsgrundsätze (z. B. Gleichheitssatz, Sozialstaatsprinzip) einbezogen hat.⁸⁶ Die Ausführungen zum Ermessen müssen alle Ermessensgründe – positive, wie negative – berücksichtigen sowie ggf. den Zweck der Ermessenser-mächtigung beleuchten, der nach § 39 Abs. 1 S. 1 SGB I eine mögliche weitere Grenze der Ermessensausübung darstellt.⁸⁷ Eine Ermessensreduktion auf null ist im Einzelnen zu begründen.⁸⁸

Die Begründung muss so abgefasst sein, dass der Adressat und ggf. ange-rufene Gerichte die Verwaltungsentscheidung nachvollziehen und überprü-fen können.⁸⁹ Nicht ausreichend begründet ist eine Ermessensentscheidung z. B. mit dem Hinweis „es lägen keine Besonderheiten vor“.⁹⁰ Unzulässig ist im Anfechtungsprozess gegen eine Ermessensentscheidung der Austausch der maßgeblichen Erwägungen.⁹¹

Lässt eine Ermessensentscheidung die Gesichtspunkte der Ermessensaus-übung nicht erkennen, ist diese regelmäßig aufzuheben.⁹² Wird notwendiges Ermessen nicht ausgeübt, ist der Verwaltungsakt rechtswidrig.⁹³ Eine Aus-nahme hiervon liegt vor, wenn jede Verwaltungsentscheidung mit anderem Regelungsinhalt bei Ermessensausübung rechtsfehlerhaft wäre; der Ermessen-sausfall führt dann nicht zur Aufhebung der angefochtenen Regelung.⁹⁴

86 *Wolfgang Fichte*, a. a. O., § 2 Rn. 42 m. w. N.; LSG Baden-Württemberg vom 02.07.2009 – L 10 R 2467/08; BT-Drs. 7/910, S. 60 zu § 35.

87 *Wolfgang Fichte*, a. a. O., § 3 Rn. 85; BSG, SozR 220 § 184 a Nr. 5.

88 BSG, SozR 3-2700 § 76 Nr. 2.

89 BSG vom 24.09.1975 – 8 RU 28/76; LSG Baden-Württemberg vom 02.07.2009 – L 10 R 2467/08 .

90 BSG, SozR 3-2700 § 76 Nr. 2.

91 *Wolfgang Fichte*, a. a. O., § 3 Rn. 87 m. w. N.: kein Verbot der Nachholung unterlassener Ermessensaus-übung durch Ersetzung des rechtswidrigen Verwaltungsaktes nach § 96 SGG während des Gerichtsverfah-rens.

92 BSG, SozR 3-2700 § 76 Nr. 2; LSG Rheinland-Pfalz vom 31.05.2005 – L 2 U10/04; BT-Drs. 8/4022, S. 82 zu § 33; Zur Problematik der Heilung durch Nachholung der Begründung und Nachschieben von Gründen bei Ermessensentscheidungen, bei der die formell-rechtliche und materiell-rechtliche Dimensi-on der Begründung eng beieinander liegen und die Qualität der Begründung zugleich über eine einge-schränkte gerichtliche Überprüfbarkeit entscheidet: vgl. *Wolfgang Fichte*, a. a. O., § 2 Rn. 43 f.

93 BSG, SozR 3-2700 § 76 Nr. 2; LSG Baden-Württemberg vom 02.07.2009 – L 10 R 2467/08; *Wolfgang Fichte*, a. a. O., § 3 Rn. 87.

94 *Wolfgang Fichte*, a. a. O., § 2 Rn. 42 m. w. N.; BSG, SozR 1300 § 35 Nr. 3; BSGE 59, 157; BSG, SozR 3-1300 § 50 Nr. 16.

4.2.3 Unterzeichnung des Widerspruchsbescheids

Wer für die Unterzeichnung des Widerspruchsbescheides zuständig ist, regeln die Geschäftsordnungen der Sozialversicherungsträger durchaus unterschiedlich. Nach dem Ergebnis der Gerichtsaktenanalyse unterzeichnen in 42 Prozent der Verfahren die Mitglieder der Widerspruchsausschüsse, in 57 Prozent der Verfahren nur die vorsitzende Person, die bei manchen Trägern Mitglieder der Verwaltung sind, und teilweise lediglich Verwaltungsmitarbeiter/innen. Soweit neben den Vorsitzenden die Mitglieder der Widerspruchsausschüsse den Widerspruchsbescheid unterzeichnen, ist dies eine Möglichkeit, dem Versicherten transparent zu machen, dass ein Widerspruchsausschuss mit Vertretern von Versicherten und Arbeitgebern an der Entscheidung beteiligt war.

5. Verfahrensdauer

Anhand der aus den Gerichtsakten ermittelten Daten der Widerspruchserhebung, der Abhilfepfung und des Widerspruchsbescheids kann die Dauer des Widerspruchsverfahrens und zu Teilen auch die Dauer der Verfahrensabchnitte des Widerspruchsverfahrens berechnet werden.⁹⁵

95 Berücksichtigt wurden für die Berechnung der Dauer des Widerspruchsverfahrens lediglich solche Verfahren, in denen das Datum der Widerspruchserhebung und das Datum des Widerspruchsbescheides bekannt waren bzw. ein Widerspruch und ein Widerspruchsbescheid vorlagen. Untätigkeitsklagen nach § 88 Abs. 1 und Abs. 2 SGG, die entweder aufgrund einer fehlenden Ausgangsentscheidung oder einer fehlenden Widerspruchsentscheidung erhoben wurden, konnten für die Berechnung der Verfahrensdauer nicht berücksichtigt werden, auch wenn im Laufe des Klageverfahrens ein Widerspruchsbescheid erlassen wurde. Insgesamt konnten zur Berechnung der Dauer des Widerspruchsverfahrens somit 403 Verfahren zugrunde gelegt werden. Soweit den Klageverfahren mehrere Ausgangsbescheide und mehrere Widersprüche der Widerspruchsführenden zugrunde lagen, wurde das Datum der ersten Widerspruchserhebung als Datum des Beginns des Widerspruchsverfahrens der Berechnung zugrunde gelegt. Für das Datum der Widerspruchserhebung wurde, soweit mehrere Daten angegeben wurden oder das Datum der Widerspruchserhebung nach § 84 Abs. 1 S. 1 SGG selbst Streitgegenstand war, das bei der Behörde vermerkte Eingangsdatum zur Berechnung herangezogen. Teilabhilfen im Laufe des Verfahrens wurden nicht berücksichtigt, sondern lediglich das Datum des Widerspruchsbescheids, gegen den geklagt wurde, als Zeitpunkt der Beendigung des Widerspruchsverfahrens angenommen, auch wenn zu diesem Zeitpunkt eine Bekanntgabe gegenüber den Widerspruchsführenden noch nicht erfolgt ist.

5.1 Dauer der Widerspruchsverfahren

Zwei Drittel der im Rahmen der Aktenanalyse untersuchten Verfahren wurden innerhalb eines halben Jahres beendet.⁹⁶ Weitere 17 Prozent werden innerhalb von drei weiteren Monaten und weitere 9 Prozent in einer Zeit von bis zu einem Jahr erledigt. 6 Prozent der Verfahren werden erst im Zeitraum von ein bis zwei Jahren beendet und 2 Prozent der Verfahren dauern länger als zwei Jahre (z. B. wegen zwischenzeitlichen Ruhens des Verfahrens). Bezogen auf die einzelnen Sozialversicherungszweige zeigte die Gerichtsaktenanalyse, dass in der Kranken- und in der Unfallversicherung die Widerspruchsverfahren mit 35 Prozent bzw. 34 Prozent und somit zu einem Anteil von jeweils einem Drittel innerhalb von drei Monaten beendet werden und in der Rentenversicherung in 22 Prozent der Verfahren. Innerhalb von sechs Monaten werden somit rund zwei Drittel der Fälle in der Unfall-, Renten- und in der Krankenversicherung beendet. In der Pflegeversicherung wurden von 19 Fällen 42 Prozent der Verfahren innerhalb von sechs Monaten und weitere 42 Prozent innerhalb von neun Monaten beendet.

5.2 Dauer der Verfahrensabschnitte im Widerspruchsverfahren⁹⁷

Für den ersten Verfahrensabschnitt zwischen Widerspruchserhebung und Abhilfeprüfung zeigt sich, dass die Abhilfeprüfung in 56 Prozent der Verfahren innerhalb der ersten drei Monate nach Widerspruchserhebung abgeschlossen werden konnte und in weiteren 25 Prozent der Verfahren innerhalb von weiteren drei Monaten. Demgegenüber benötigte der zweite Verfahrensabschnitt der Widerspruchsentscheidung in 69 Prozent der Fälle weitere zwei Monate bis zum Abschluss des Widerspruchsverfahrens. Die Abhilfeprüfung erfolgt somit überwiegend in den ersten drei Monaten des

⁹⁶ In 27 Prozent der Verfahren wird das Widerspruchsverfahren innerhalb von drei Monaten und in weiteren 40 Prozent innerhalb von sechs Monaten beendet.

⁹⁷ Zum Verständnis des Zustandekommens der Gesamtverfahrensdauer wurde zu einem Teil der Verfahren die Dauer der zwei Verfahrensabschnitte – Abhilfeprüfung und Entscheidung des Widerspruchs im Widerspruchsausschuss – nachvollzogen. Das Datum der Abhilfeprüfung konnte dabei in 227 Fällen und damit in etwa der Hälfte der untersuchten Verfahren der Berechnung zugrunde gelegt werden. In den fehlenden Fällen konnte das Datum der Abhilfeprüfung somit entweder nicht ermittelt werden oder das Verfahren wurde insgesamt aus der Berechnung der Verfahrensdauer herausgenommen, da das Datum der Widerspruchserhebung oder des Widerspruchsbescheids nicht bekannt oder nicht vorhanden war.

Widerspruchsverfahrens und die Widerspruchsentscheidung durch den Widerspruchsausschuss benötigte überwiegend weitere zwei Monate bis zum Abschluss des Widerspruchsverfahrens.

6. Resümee

Die Widerspruchsausschüsse nehmen eine wichtige Kontroll- und Filterfunktion im Sozialversicherungsverhältnis wahr. Sie entscheiden mit Unterstützung der Verwaltung über die Widersprüche der Versicherten gegen Bescheide der Sozialversicherungsträger als Endstation in einem mehraktigen Prüfverfahren über den verbliebenen „harten Rest“ der Widersprüche. Bei der Beteiligung an diesem Rechtsverfahren kann den ehrenamtlichen Widerspruchsausschussmitgliedern insbesondere ihre Organisations- und Fachfremdheit zum Vorteil gereichen, ebenso den widerspruchsführenden Versicherten, wenn Entscheidungen näher an deren Lebenswirklichkeiten gerückt werden. Eine durchaus notwendige Unterstützung erfährt dieses Laienelement durch die beratende und teilweise auch abstimmende Beteiligung der Verwaltung, zumal der Widerspruchsausschuss als für die Entscheidung zuständige Widerspruchsstelle an Recht und Gesetz gebunden ist und somit auch eine Rückwirkung der Ausschusspraxis auf die Diskurse und Entscheidungen der Träger gegeben ist.

KONFLIKTE, RECHTSSCHUTZ UND WIRKLICHKEITEN im Verfahren der sozialversicherungsrechtlichen Widerspruchs- ausschüsse – eine verwaltungswissenschaftliche Perspektive

Rainer Pitschas

Zusammenfassung: Aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive begründen die Forschungsdaten Zweifel an der Kontroll- und Rechtsschutzfunktion der Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung. Die Daten geben Hinweise auf bestimmte Dysfunktionen der Indienstnahme von Widerspruchsausschüssen. In der Rechtswirklichkeit wird der Konfliktstoff häufig erst im Rahmen des Abhilfeverfahrens professionell bearbeitet und der Inhalt des Ausgangsbescheids verständlich gemacht. Die Folge ist, dass das Vorverfahren zum Hauptverfahren mutiert. Sichtbarer Ausdruck des Funktionswandels ist die Tatsache, dass rund ein Drittel der Widersprüche gegen Bescheide von Sozialversicherungsträgern erfolgreich ist. Auf diese Weise kommt es zur „Geltung“, aber nicht zur Legitimation der Widerspruchsentscheidungen als tatsächliche „Erstbescheide“ „durch Verfahren“. Insgesamt zeigt sich, dass das Vorverfahren befrieden kann, aber nicht befrieden muss. Der ihm zugeschriebene Entlastungsbeitrag erweist sich eher als normative Annahme denn als tatsächliche Verfahrensleistung.

Mit dem Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus lässt sich die Tätigkeit von Widerspruchsausschüssen von der Anwendung von Rechtstexten ablösen und es lassen sich die Ausschüsse als eigenes öffentlich-rechtliches Handlungs- und Entscheidungssystem verstehen. Sie bilden eine entwicklungs offene „personalisierte“ Steuerungsressource sozialpolitischer Programmierung. Ungeachtet der Bindung an das rechtliche Programm haben die Sozialversicherungsträger einen weiten Spielraum für die Ausgestaltung von Organisation und Verfahren der Widerspruchsausschüsse. Das ist angesichts der Bindung an Recht und Gesetz des Sozialstaats und des Rechtsstaats nicht unbedenklich.

Durch die Besetzung von Widerspruchsausschüssen mit professionellen Entscheidern und ehrenamtlichen Mitgliedern wird die Subjektivität von Organisations- bzw. Fachfremden als gruppenspezifische Entscheidungs-

hilfe institutionalisiert. Damit wird Ehrenamtlichkeit als „Betroffenenpartizipation“ in den Dienst genommen. Aus dem Verhältnis zwischen subjektiver Gestaltungsfreiheit und objektiver Rechts- und Verfahrensordnung entsteht eine Vielfalt von Steuerungspraxen. Die aus der Akteurzentrierung folgende Handlungsoffenheit und die Gestaltungsfreiheit der Sozialversicherungsträger hinsichtlich der Organisation der Widerspruchsausschüsse stehen in einem Spannungsverhältnis zu den Gerechtigkeitsanforderungen der Sozialrechtsordnung und zum institutionellen Gesetzesvorbehalt. Zweifel an der Befriedigungswirkung der Tätigkeit von Widerspruchsausschüssen entstehen auch angesichts der weitgehend fehlenden Kommunikation zwischen Ausschüssen und Widerspruchsführern. Insoweit können auch kaum Ansätze eines mediativen Verwaltungsverfahrens im Rahmen der Tätigkeit von Widerspruchsausschüssen entstehen.

1. Verwaltungswissenschaftlicher Zugang zum Thema

1.1 „Widerspruchsausschüsse“ in der Sozialversicherung als Terra incognita

In verschiedenen Zweigen der deutschen Sozialversicherung einschließlich der Rentenversicherung wird über die Zulässigkeit und Begründetheit von Widersprüchen der Versicherten gegen Bescheide ihrer Versicherungsträger durch „besondere Ausschüsse“ entschieden (§ 36a Abs. 1, Abs. 2 SGB IV). Bei diesen sogenannten „Widerspruchsausschüssen“ (WA) handelt es sich um *institutionelle Akteure*, deren Herkunft und Ausgestaltung auf dem Prinzip der Selbstverwaltung aufsetzt¹ und deren Aufgabe darin besteht, die Recht- und Zweckmäßigkeit eines den Widerspruch auslösenden Bescheids des Leistungsträgers gegenüber dem Versicherten in einem *Vorverfahren* zur sozialgerichtlichen Kontrolle zu überprüfen (§ 78 SGG).² Unterliegt der streitgegenständliche Konflikt nicht der Bereinigung im Widerspruchsverfahren, mag eine sozialgerichtliche Klage anschließen (§ 87 SGG).

1 Schmidt, in: Meyer-Ladewig/Keller/Leitherer, SGG, 12. Aufl. 2017, § 85 Rn. 3b ff. m. w. N.

2 Wallerath, in: v. Maydell/Ruland/Becker, Sozialrechtshandbuch (SRH), 5. Aufl. 2012, § 11 Rn. 276.

Damit ist freilich die eigentliche Tragweite dieser Sonderregelung im Verhältnis zu der sonst im Sozial- und Verwaltungsrecht üblichen Normierung von Widerspruchsverfahren nur unvollkommen umschrieben. Derjenige, der die Tätigkeit der Widerspruchsausschüsse als Institutionen der Sozialversicherung aus Sicht der Infrastruktur gesetzlicher Normen analysiert,³ wird vielmehr die im Gefolge der gesetzlichen Aufgabenzuweisung und institutionellen Organisation der Widerspruchsausschüsse als Legitimationseffekt behauptete „Kontroll- und Filterfunktion“ im Sozialversicherungsverhältnis vor Augen haben und diese in ihrer effektiven prozessualen Verbindung mit der nachgängigen Sozialgerichtsbarkeit bei Rechts- und Regelungskonflikten tiefer gehend reflektieren wollen. Das ist in der Tat jüngst aus berufenem Munde geschehen: *Fischer/Welti* haben eine empiriegestützte Untersuchung zu der Einrichtung und der Organisation von Widerspruchsausschüssen als Institutionen der Sozialversicherung sowie zu deren Einfluss auf die Tätigkeit der Sozialgerichtsbarkeit vorgelegt.⁴

Die darin eingebettete Bestandsaufnahme und Wirkungsanalyse der Praxis von Widerspruchsausschüssen stoßen die hiesigen Überlegungen an. Diese formulieren einige Ergänzungen, die ihren Ausgangspunkt in einer weniger rechtsaktbezogenen als stärker verhaltensbezogenen und damit in einer *verwaltungswissenschaftlichen* Perspektive auf das Thema finden. Betrachtet man nämlich das Verhältnis zwischen Sozialleistungsverwaltung (Versicherungsträger) und Bürger als Kommunikations(verwaltungsrechts)verhältnis näher unter dem Aspekt der Rechtswirklichkeit,⁵ so wirft das forschungshalber ermittelte empirische Fundament der Tätigkeit von Widerspruchsausschüssen im Zusammenhang der Rechtsstreitigkeiten und mit Blick auf das Kommunikationsmuster im Diskurs der Sozialleistungsträger erhebliche Fragen auf.

3 Grundlegend *Lennartz*, Dogmatik als Methode, Tübingen 2017, *passim*.

4 *Fischer/Welti*, Das Widerspruchsverfahren und die Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung, SGB 2017, 541; vorher schon die Beiträge von: *Höland*, Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung: Forschungsprojekt beleuchtet einen „blinden Fleck“ in der Selbstverwaltung, *Krausbeck*, Was die Satzungen der Sozialversicherungsträger zu den Widerspruchsausschüssen regeln, *Böttcher/Buchwald*, Ergebnisse der ersten umfassenden Befragung von Widerspruchsausschuss-Mitgliedern, und *Welti/Fischer*, Widerspruchsverfahren und Sozialgerichtsverfahren, *SozSich* 2016, 433–451. Vgl. ebs. den Beitrag von *Fischer/Welti*, *Das Widerspruchsverfahren und die Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung*, in der vorliegenden Veröffentlichung.

5 Zu diesem Ansatz siehe nur *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungsrechtliche Dogmatik, München 2013, S. 15; ferner *Pitschas*, Wirkungen des Verwaltungshandelns im internationalen Vergleich, in: Hill/Hof (Hrsg.), *Wirkungsforschung zum Recht II. Verwaltung als Adressat und Akteur*, Baden-Baden 2000, S. 159 ff.

1.2 Zur funktionalen Deutung der Tätigkeit von Widerspruchsausschüssen

1.2.1 „Befriedungs- und Rechtsschutzfunktion“ des Verfahrens?

Diese betreffen vor allem die funktionale Deutung der Widerspruchsausschüsse. Verfügen diese tatsächlich über die ihnen zugeschriebene „Rechtsschutzfunktion“ und dienen sie objektiv der Eigenkontrolle von Versicherungsträgern? Zweifel sind angebracht: Zwar weist § 78 Abs. 1 S. 1 SGG die Nachprüfung der Recht- und Zweckmäßigkeit des den Widerspruch auslösenden Verwaltungsaktes als Kernaufgabe sogenannter Widerspruchsstellen zu, denen die Widerspruchsausschüsse der Sozialversicherungsträger angehören (§ 85 Abs. 2 Nr. 2 SGG, § 36a Abs. 1 Nr. 1 SGB IV). Doch lässt die methodisch-interdisziplinär ausgerichtete funktionale Interpretation des Handelns von Widerspruchsausschüssen der beschriebenen Art erkennen, dass sich in der „Bescheidwirklichkeit“, d. h. hinter dem „Massengeschäft“ in der Sozialversicherung tiefer liegende Dysfunktionen der Indienstnahme von Widerspruchsausschüssen zu Zwecken einer im Verfahrenswege angestrebten Konfliktlösung verbergen – ganz abgesehen von der Existenz trivialer Konfliktgründe wie solcher der Verständlichkeit der streitigen Ausgangsentscheidung zum Widerspruchsverfahren bzw. für den Antragsteller.⁶

In der Konsequenz dessen wird häufig erst im Rahmen eines „Widerspruchs“ als Auslöser des Abhilfeverfahrens durch die Sozialversicherung der eigentliche Konfliktstoff professionell bearbeitet; erst dann wird nicht gerade selten dem Versicherten die vom Leistungsträger in seiner Rechts- und Behördensprache gefasste „Bescheidung“ begreiflich. Das Vorverfahren mutiert auf diese Weise „verdeckt“ zum eigentlichen „Hauptverfahren“; es injiziert der Widerspruchsentscheidung eine erstmals responsive *Wirkung*. In ihrer verdienstvollen empirischen Erhebung verweisen denn auch Fischer/Welti hierzu darauf, dass von den im Jahr 2014 etwa 822.000 jährlich erledigten Widersprüchen der Kranken- und Pflegeversicherung, der Unfallversicherung und der Rentenversicherung „ein Drittel [...] erfolgreich“ gewesen seien. Auf diese Weise kommt es zu einer „Geltung“, aber nicht zur Legitimation der Widerspruchsentscheidungen als tatsächliche „Erstbescheide“ „durch Verfahren“.⁷

6 Vgl. nur *Reidegeld*, Vollzugsdefizite sozialer Leistungen: Verrechtlichung und Bürokratisierung als Grenzen der Sozialpolitik, in: Voigt (Hrsg.), Verrechtlichung: Analysen zu Funktion und Wirkung von Parlamentarisierung, Bürokratisierung und Justizialisierung sozialer, politischer und ökonomischer Prozesse, Königsstein i. Ts 1980, S. 275 ff.

7 Das legen die Angaben bei *Fischer/Welti*, SGB 2017, 541, 543 mit Fn. 28 nahe.

Für den Bestand der Entscheidung des Versicherungsträgers/Widerspruchsausschusses reicht es also nicht aus, dass diese „rechtlich gut begründet und verfahrensmäßig akzeptabel“ sei – was immer dies bedeuten mag – und „die Zurückweisung des Widerspruchs den Versicherten und den Gerichten den Aufwand einer Klage ersparen“ werde.⁸ Es scheint eher so, dass sich die von der h. L. erwarteten Entlastungsbeiträge für das ggf. anschließende sozialgerichtliche Verfahren eher als bloße normative Annahmen denn als tatsächliche Verfahrensleistungen erweisen: Das „Vorverfahren“ kann, muss aber nicht *befrieden*.⁹

1.2.2 Kompetenz- und Wirksamkeitsgrenzen der verwaltungsseitigen Selbstkontrolle

Nur bedingt kann also in diesem Rechtsschutzzusammenhang von einer „Kontroll- und Filterfunktion“ des Widerspruchsausschusses die Rede sein. Stattdessen stehen dem überkommenen *rechtlich-dogmatischen* Verständnis der Funktionen des Widerspruchsausschusses spezifische *Kompetenz- und Wirksamkeitsgrenzen* tatsächlicher Art entgegen, woraus sich ein Spannungsverhältnis zwischen dem verfahrens- und kontrollrechtlichen Steuerungsanspruch des Gesetzgebers bzw. der Verwaltung (und Gerichtsbarkeit) mit der *Rechtswirklichkeit* ergibt. Dessen Auflösung hängt von der fallweisen Berücksichtigung immanenter Wirksamkeitsvoraussetzungen normativer Regelungen außerhalb des Sachrechts ab, so z. B. von der *Effizienz* und *Effektivität* der Verfahrensregulierung. Darauf wird zurückzukommen sein. Denn beide sind als „Brückenbegriffe“ die Rechtswirklichkeit einbeziehende Maßstäbe des Verfahrenshandelns, die einen Brückenschlag zur Verwaltungsrealität des Ausschusshandelns ermöglichen.¹⁰

Um diese mit dem rechtlichen Steuerungsanspruch zu verschmelzen – um die Recht- und Zweckmäßigkeit einer Entscheidung des Trägers der Sozialversicherung herstellen zu können –, bedarf es jedenfalls der Hilfe der *Verwaltungswissenschaft/en*. In deren Sicht die Tätigkeit des Widerspruchsausschusses „zu spiegeln“ heißt, nach dem Verhältnis der rechtlichen Zielsetzung

8 Zur „Entlastungsfunktion“ des Widerspruchsverfahrens statt aller BSGE 108, 175 Rn. 28.

9 In diese Richtung auch *Fischer/Welti*, SGB 2017, 541, 542 mit Fn. 25. Die Verfasser legen aber die Entscheidung darüber in behördliche Hände. Die „Befriedung“ ist dagegen ein *konsensualer* Akt; vgl. näher *Pitschas*, *Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsverfahren. Strukturprobleme, Funktionsbedingungen und Entwicklungsperspektiven eines konsensualen Verwaltungsrechts*, München 1990, S. 672 ff. („Bürger als Verfahrenspartner“).

10 Näher dazu *Pitschas*, *Maßstäbe des Verwaltungshandelns*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. II, 2. Aufl., München 2012, § 42 Rn. 130 ff., 159 ff.

gen, Funktionszuweisungen und Umsetzungsdirektiven zu denjenigen tatsächlichen Einflüssen auf die Ausschussentscheidungen oder deren Unterlassen zu fragen, die andere mit der öffentlichen Verwaltung als Handlungs- und Entscheidungssystem befasste Wissenschaften als die *Rechtswissenschaft* in der *Rechtswirklichkeit* identifizieren können.¹¹

2. Widerspruchausschüsse als Entscheidungssysteme auf der Grundlage eines akteurzentrierten Institutionalismus

Ein in diesem Sinne breit gefächerter verwaltungswissenschaftlicher Erklärungsansatz zur Funktion der Widerspruchausschüsse lässt die Textbindung des Juristen weder rechtsmethodisch noch strukturell-funktional gesehen ausreichen, die verfassungsgewollte Steuerung von Verwaltungsentscheidungen durch „Recht und Gesetz“ (Art. 20 GG) sicherzustellen. Stattdessen ist „Recht“ im verwaltungswissenschaftlichen Verständnis öffentlicher Verwaltung stets eine „Struktur“, u. a. bei der Herstellung und Darstellung von Verwaltungsentscheidungen in Gestalt von sozialversicherungsrechtlichen Widerspruchsbescheiden.¹²

2.1 Public Interest – Erwägungen in Entscheidungen der Widerspruchausschüsse

Das Spektrum des somit in Überlegungen zur *Verfahrenslegitimation* einzubeziehenden Wissens ist breit. Es führt – wie z. B. die Streitbehandlungslehre – zu prinzipiellen Einsichten in die Wertung von Verwaltungsaktivitäten und es ermöglicht alternative Verwaltungsentscheidungen, wie etwa Mediationsverfahren belegen.¹³ Modernes Verwaltungshandeln unterliegt zwar immer noch wesentlichen Einflüssen von Rechtstraditionen und -kulturen auf seine Ergebnisse sowie auf das Verhältnis von Politik, Bürgern und Entscheidungs-

11 *Voßkuhle*, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 2. Aufl., München 2012, § 1 Rn. 32 ff.

12 *Seibel*, Verwaltung verstehen – Eine theoriegeschichtliche Einführung, 2. Aufl., Frankfurt am Main 2017, S. 21 ff.; beispielhaft aus einem anderen Verwaltungssektor: *Schedler/Kleindienst/Felix*, Wirkungsorientierte Verwaltungsführung bei der Polizei, Bern u. a. 1998.

13 Vgl. nur *Schreiber*, Konsensuale Streitbehandlung im sozialgerichtlichen Verfahren, Berlin 2013, besonders S. 130 ff.

institutionen. Die verbreitete Unterscheidung zwischen kontinentaleuropäischer rechtsstaatlicher (legalistischer) Rechts- und Regelsteuerung des Verwaltungshandelns und der auf einen pragmatischen Interessenausgleich gerichteten Common Law-Tradition der angelsächsischen Verwaltung entfaltet daher nicht nur historische Bedeutung. Auch die *deutsche Verwaltung* handelt vor diesem Hintergrund heute auf der Basis zahlreicher Beurteilungs- und Ermessensspielräume, der Verbreitung informalen Verwaltungshandelns und einer kommunikativen Grundausrichtung.¹⁴

Dies gilt auch für die Widerspruchsausschüsse.¹⁵ Zutreffend heben Fischer/Welti hervor, dass es für die Bejahung der Befriedigungs- und Filterfunktion des Widerspruchsverfahrens wichtig sei, „ob und wie es die Kommunikation aufgreift, die die Versicherten mit ihrem Widerspruch in Gang setzen“ wollen.¹⁶ Selbst Rentenrecht ist in der Tat – z. B. in Bezug auf die Erwerbsminderungsrente – nicht als reines Vollzugsrecht zu verstehen. Die *personelle* Besetzung der Widerspruchsausschüsse („Ehrenamt“) hat die Beurteilung von Lebenssachverhalten zum Gegenstand und nicht nur die Interpretation von Rechtsnormen aus juristischer Sicht: Dementsprechend muss auch die zur Entscheidung über einen Widerspruch berufene Stelle *Ermessen* ausüben und dabei eine etwaige *Befangenheit* eines Behördenbediensteten im Widerspruchsausschuss berücksichtigen.¹⁷ Jedenfalls ist rechtlich geprägtes Verwaltungshandeln nicht allein vom Standpunkt einer legalistischen Rechtsstaatskultur und nicht im Gegensatz zur pragmatischen „Public Interest-Kultur“ angemessen zu erfassen. Öffentlich-rechtliches Verwaltungshandeln und damit auch die Tätigkeit der sozialversicherungsrechtlichen Widerspruchsausschüsse unterliegen vielmehr der *Erklärungskraft moderner Theoriemodelle*.

14 Dazu wiederum und im Überblick *Voßkuhle*, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 2. Aufl., München 2012, mit zahlreichen Nachweisen.

15 Zutreffend – wenn auch nur kursorisch – beziehen *Fischer/Welti*, SGB 2017, 541, 546 den „Kommunikationsaspekt“ in ihre Dateninterpretation ein, vgl. etwa die Stellungnahme zu § 24 SGB X (S. 546 rechte Spalte).

16 *Fischer/Welti*, SGB 2017, 541, 546 mit Fn. 58.

17 Beizupflichten ist deshalb *Rieker* (in seiner Kritik an der Entscheidung des LSG Baden-Württemberg, Urt. v. 18.01.2017 – L 2 R 3941/16), Befangenheit eines Behördenbediensteten im Widerspruchsverfahren/Widerspruchsausschuss, NZS 2018, 28 ff., 31; vgl. ferner *Mutschler*, in: Körner/Leitherer/Mutschler, Kassel-Kommentar, 101. EL September 2018, § 16 SGB X Rn. 13 f., § 17 SGB X Rn. 8, 9.

2.2 Öffentliches Verwaltungshandeln als akteurzentrierter Institutionalismus

Maßgeblich unter diesen ist heute in der Verwaltungswissenschaft die *institutionelle* Erklärung von Verwaltungshandeln, wobei Institutionen im Sinne rechtlicher und sozialer Regeln verstanden werden. Ist aber, worauf bereits hingewiesen wurde, deren Erläuterung und wirklichkeitsorientierte Anwendung auch und gerade im Zusammenhang der Entscheidungssituation im Widerspruchsverfahren nicht nur einer einzigen Wissenschaft – der „Rechtswissenschaft“ – verpflichtet, so findet der Gegenstand der öffentlichen Verwaltung disziplinar auch in den Sozialwissenschaften (Verwaltungssoziologie, Politikwissenschaft, Kommunikationswissenschaften u. a.) seinen eigenen methodischen Widerhall.¹⁸ Es kommt von daher, dass wir zwischen *Verwaltungswissenschaften* im Plural und der *Verwaltungswissenschaft als Integrationswissenschaft* zu unterscheiden haben.¹⁹ Letztere ist darum bemüht, die verwaltungsbezogenen Einsichten jeder Einzelwissenschaft zu einer einheitlichen Aussage zusammen zu führen und dabei die Prägung der (Widerspruchs-) Entscheidung durch persönliche Entscheidungsmuster ergänzend in Rechnung zu stellen.

3. Funktionen und Folgen formaler Organisation sozialversicherungsrechtlicher Widerspruchsausschüsse

3.1 Der Widerspruchsausschuss als akteurzentriert organisiertes Entscheidungssystem

Auf diesem Hintergrund bilden die sozialversicherungsrechtlichen Widerspruchsausschüsse jeweils ein eigenes öffentlich-rechtliches Handlungs- und Entscheidungssystem. Dessen *Organisation* folgt dem gesetzlichen Auftrag (§ 36a Abs. 1, Abs. 2 SGB IV), Widerspruchsentscheidungen zu Konflikten zu treffen, die aus der Anwendung von Gesetzesrecht und weiteren (nicht gesetzlichen) *Programmen* wie z. B. Satzungen, Geschäftsordnungen und andres mehr auf einen im Ausgangsverfahren ermittelten sozialversicherungs-

18 *Bohne*, Gegenstand, methodische Grundlagen und theoretischer Bezugsrahmen der Verwaltungswissenschaft, *Die Verwaltung* 47/2014, 159 ff.; *Lenk*, Transdisziplinäre Verwaltungswissenschaft, *Verwaltung und Management* 23/2017, 115 ff.

19 *König*, *Moderne öffentliche Verwaltung*, Berlin 2008, S. 80 ff.

rechtlichen Sachverhalt entstehen. Dabei geht es nicht etwa nur um reflexive Sachverhaltsbewertung oder um die Auseinandersetzung in einem Rechtskonflikt über den Bestand und/oder Nichtbestand von Rechtsansprüchen bzw. über Entscheidungsgrundlagen und/oder Tatsachen („Regelungskonflikt“). Die *Programmbindung* des Erlasses von Widerspruchsentscheidungen (§ 36a Abs. 1 Nr. 1 SGB IV) belässt nämlich des Weiteren dem Sozialversicherungsträger einen auszufüllenden Spielraum für organisationspolitische und verfahrensstrukturelle Entscheidungen zur Ausgestaltung des WA, der mit dem *institutionellen Gesetzesvorbehalt* für prinzipielle untergesetzliche Organisationsentscheidungen in mancherlei Hinsicht nur schwerlich zu vereinbaren ist.²⁰

3.2 Organisation als Entscheidungsprämisse

Ein Beispiel für die Reichweite von Organisationsentscheidungen bildet die gesetzlich vorgesehene, aber nicht näher im SGB XI ausdifferenzierte *Organleibe* von den Krankenkassen für die Pflegekassen bei der Einrichtung von Widerspruchsausschüssen (§ 46 Abs. 2 S. 4 und 6 SGB XI). Diese findet nicht überall statt; es gibt auch einzelne Pflegekassen, die selbst über Widerspruchsausschüsse verfügen. Eine solche *Organisationsflexibilität* belässt indes den sozialpolitischen und organisationpolitischen Entscheidungen in der Selbstverwaltung einen folgenreichen Spielraum. Denn institutionell „geöffnet“ sieht sich die Gestaltung von gemeinwohlorientierter Sozialpolitik durch interessenpolitisch angestrebte Strukturentwicklung. Mehr noch: diese verbindet sich im Widerspruchsausschuss zu einer politisch-administrativen Einheit von materiell-rechtlichen und prozeduralen wie organisatorischen Entscheidungsprämissen, die akteurbezogen entfaltet werden – ohne dass „wesentliche“ Strukturmerkmale dieser „Zuständigkeit“ gleichheitsrechtlich – demokratisch in Gesetzesform gegossen worden sind.²¹ Hinzu tritt, dass die Rolle der Sozialpolitik nicht mehr vom Wirken der *personalisierten Sozialbürokratien*

20 Zur Reichweite des sogenannten institutionellen Gesetzesvorbehalts siehe statt anderer *Maurer*, Staatsrecht I, 6. Aufl. 2010, § 18 Rn. 25.

21 *Fischer/Welti*, SGB 2017, 541, 543 mit Fn. 33 verweisen in diesem Zusammenhang auf die Vielfalt der Regelungen, die als „unterschiedliche rechtliche Rahmenbedingungen [...] auch Auswirkungen auf die tatsächlichen Arbeitsbedingungen der Widerspruchsausschüsse“ hätten.

zu trennen ist, wie uns der akteurzentrierte Institutionalismus auch theoretisch vor Augen führt.²²

Gleiches gilt im Übrigen für diejenigen Widerspruchsausschüsse, in denen vom Vorsitz für die Ehrenamtlichen die Sitzungsfrequenz und allgemein die je Sitzung zu bearbeitende Fallzahl und damit die Menge der möglichen Entscheidungen und der für jede einzelne verfügbare Bearbeitungszeitraum festgelegt werden.²³ In der Folge dessen steuert die Organisationsentscheidung über die verfügbare Anzahl von Widerspruchsausschüssen funktional deren Entscheidungsmöglichkeiten bzw. den -freiraum der Entscheidungspersonen: eine rechtstaatlich „unmögliche“ Entwicklung des Widerspruchsverfahrens.

3.3 Der Widerspruchsausschuss als „personalisierte“ bürokratische Organisation

Nicht nur die Gestaltung der „Organisation“, bei der das „Nähere“ in der Satzung des Trägers zu regeln ist, wird damit zur *Entscheidungsprämisse* des jeweiligen Widerspruchsausschusses; dieser offenbart sich im Kontext mit nichtrechtlichen Programmierungsschritten als entwicklungs offene „personalisierte“ Steuerungsressource sozialpolitischer Programmierung. Auszugehen ist dabei von einer Vielfalt der Regelungen und Erscheinungsformen von Widerspruchsausschüssen. Mit den der Organisation eigenen horizontalen, vertikalen, intersektoralen und verwaltungsinternen Wirkungen verbindet sich dann diese Vielfalt mit derjenigen der *personellen Verwaltungsstrukturen*.

Ein Beispiel hierfür gibt die Aufgliederung in der Besetzung von Widerspruchsausschüssen mit professionellen Entscheidern einerseits und *ehrenamtlichen Mitgliedern* andererseits. Damit versucht der Gesetz- bzw. Satzungsgeber zur Auflösung allfälliger Konflikte das stratifizierte Personal als Problemlösungshilfe zu nutzen, doch wird zugleich die „Subjektivität“ von Organisations- bzw. Fachfremden als gruppenspezifische Entscheidungshilfe („aktive Selbstverwaltung“) institutionalisiert! Und mit welchen Konsequenzen? Ehrenamtlichkeit wird in demokratisch fragwürdiger Weise als „Betroffenenpar-

22 Zu dem Wirkungszusammenhang „Personal und Politisierung“ vgl. näher *Kublmann/Wollmann*, Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa, Berlin 2013, S. 36 ff.

23 Dazu der Bericht von *Fischer/Welti*, SGB 2017, 541, 545 mit Fn. 50 ff.

tizipation“ in den Dienst genommen.²⁴ Doch gibt es nicht zu viel davon auf einmal: Um auf der „Entscheidungslinie“ zu bleiben, werden der Vortrag der Sach- und Rechtslage sowie die Einbringung eines Entscheidungsvorschlags ohne gesetzliche Grundlage zumeist den Hauptamtlichen im Widerspruchsausschuss vorbehalten, soweit diese den Vorsitz innehaben.²⁵

3.4 „Fallstricke“ institutionalisierter Selbstverwaltung

Die Beteiligung des „Ehrenamts“ an dem Wirken der Widerspruchsausschüsse soll der aktiven Selbstverwaltung unter Mitarbeit der Versicherten Ausdruck geben. Doch weckt diese Betroffenenpartizipation durch „ehrenamtliche“ Mitglieder gleichzeitig erhebliche Zweifel an der diesen zugewiesenen funktionssichernden Rolle bei der angestrebten „Befriedung“ von Konflikten. Denn die Ausschüsse müssen nach hiesiger Auffassung von Rechts wegen bestrebt sein, unter den rechtlich vorgegebenen Anforderungen der Tätigkeit ihre eigene Problemsensitivität zu steigern und ihre Handlungsfreiheit durch Prozesse der Konfliktaustragung sowie Konsensbildung zu erhöhen.

Dem Forschungsbericht ist jedoch nicht zweifelsfrei zu entnehmen, ob dies auch in den jeweiligen Geschäftsordnungen der Ausschüsse so verankert ist. Insoweit könnte zwar die Einschaltung verwaltungsfremder Ausschussmitglieder hilfreich und deshalb legitim sein, doch begegnet die dafür gewählte Konstruktion „ehrenamtlicher“ Mitarbeit programmpolitischen Bedenken: Aktive Entscheidungspolitik, also selbstgesteuerte Konfliktlösung setzt *autonome*, d. h. nicht extern bestimmte Entscheidungsfindung voraus, somit das unabhängige Setzen von Entscheidungskriterien. „Unabhängigkeit“ in diesem Sinne verträgt sich aber schlecht mit der ehrenamtlichen Herkunft; der Prozess der Politikverwirklichung darf jedenfalls nicht in die legitimatorisch fragwürdige Abhängigkeit von den die konkretisierte Sozialpolitik steuernden gesellschaftlichen Kräften (Arbeitgeber- bzw. Arbeitnehmerorganisationen) geraten.

Zu guter Letzt lassen die Forschungsergebnisse das in einer formalen Struktur „eingefangene“ *Bürokratieproblem* einer sensitiven Ausschussarbeit erkennen: „Soziales“ muss gegen einen bürokratischen Entscheidungsdruck

24 Überzogen erscheint zudem die von *Fischer/Welti*, SGB 2017, 541, 545 mit Fn. 53 des Weiteren betonte Nähe der Tätigkeit von „ehrenamtlichen Richtern“ zur „aktiven Selbstverwaltung“ im Widerspruchsausschuss seitens der Ehrenamtlichen.

25 Dazu die Datenlage bei *Fischer/Welti*, SGB 2017, 541, 545 mit Fn. 51, 53.

angehen, dem Verwaltungshandeln und -entscheiden über den Bestand oder Nichtbestand von „Rechtsansprüchen“ unterliegt. Die Erkenntnis dieses Gegensatzes zwischen sozialpolitischer Entscheidungsorientierung und bürokratischer Ausschussverfassung sowie entsprechender Tätigkeit²⁶ führt zu der weiteren Frage nach den geeigneten *Verfahrensstrukturen* für die Widerspruchsausschüsse.

4. Strukturbrüche in der Verfahrensordnung der Widerspruchsausschüsse

4.1 Widerspruchsausschüsse als Mediationspartner?

Verwaltungsverfahren setzen nach alledem als solche und durch die in ihrer Struktur tätigen Beteiligten eigene Prämissen für die beauftragten Widerspruchsentscheidungen. Für die Auflösung des Konflikts zwischen Bürgerinnen und Bürgern einerseits sowie Sozialleistungsträgern andererseits sind deshalb die prozessualen Merkmale des Verwaltungshandelns und Entscheidens von prinzipieller Bedeutung.

Vor diesem Hintergrund erweisen sich recht eigentlich der „Dialog“ und die Suche nach „Konsens“ als tragende Elemente einer im Ergebnis angestrebten Konfliktbeilegung zwischen Sozialverwaltung und Widerspruchsführer; das darauf zugeschnittene spezifische Verwaltungsrecht erscheint als „konsensuales“ Verwaltungsrecht, wie es das Grundgesetz fordert.²⁷ Oder mit anderen Worten: Das Zusammenwirken der Mitglieder im Widerspruchsausschuss mit dem Widerspruchsführer könnte einer genuinen Verwaltungsmediation gleichen.²⁸ Die demgegenüber in der Realität vorfindliche Verfahrensgestaltung der Widerspruchsausschüsse²⁹ enthält aber aktuell keine in diesem Sinne spezifische Ausrichtung des Widerspruchsverfahrens

26 Sehr früh dazu bereits *Reidegeld*, Vollzugsdefizite sozialer Leistungen: Verrechtlichung und Bürokratisierung als Grenzen der Sozialpolitik, in: Voigt (Hrsg.), Verrechtlichung, 1980, S. 275, 281 ff.

27 Grundlegend *Pitschas*, Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsverfahren, München 1990, S. 90 ff., 345 ff., 365 ff.

28 Zu den Erscheinungsformen differenzierter Konfliktbehandlung durch „Mediation“ vgl. bei *Greger/Steffek*, Recht der alternativen Konfliktlösung, 2. Aufl., München 2016, A. Einleitung, Rn. 6 ff.

29 *Fischer/Welti*, SGB 2017, 541, 545 f.; zur Orientierung am „Rechtsfrieden“ mit konsensualen Mitteln auch im *Prozess* siehe u. a. *Schreiber*, Konsensuale Streitbehandlung im sozialgerichtlichen Verfahren, 2013, S. 27 ff.

auf „offene“ Regulierung der Verfahrensteilhabe von Seiten der Bürger. Das erstaunt: Denn in der Sache geht es nicht nur um Leistungsmessung, Kennzahlensysteme und Performance-Indikatoren, wie uns das *New Public Management* weismachen wollte.³⁰ Vielmehr ist das Verwaltungsverfahren ein strukturierter Kommunikationsprozess, der in seiner Rolle bei der „Rechtsbildung“ sowie im Hinblick auf die Verfahrensanforderungen des sich ausprägenden „sozialen“ Rechts- und Sozialstaates durch die Verfahrensstrukturen sicherzustellen ist. Die Anstrengungen des Widerspruchsausschusses müssten also hierauf ausgerichtet sein, sei es bei der verständigen Sachverhaltsermittlung oder bei der sachkundigen Begutachtung. Eben das aber ist in der Praxis nicht der Fall, wie uns die Empirie lehrt.³¹

Eine besondere Rolle spielt stattdessen das *informelle Verwaltungshandeln*. Was die „im Schatten des Rechts“ entstandenen sozialen Konflikte angeht, habe z. B. niemand, wie der Forschungsbericht feststellt, „den Klagenden die Rechtslage richtig erklärt“.³² Solche und ähnliche Verfahrensdefizite müssen in der Tat zu Gunsten der „Befriedungsfunktion“ des Widerspruchsverfahrens aufgedeckt und bereinigt werden.

Hierbei sind allerdings wesentliche Unterschiede zwischen den Rechtszweigen zu beachten, denen die Widerspruchsausschüsse jeweils zugeordnet sind: Die Installation einer *Mediation* dürfte im Bereich des Pflegeversicherungsrechts leichter fallen als im Rentenversicherungsrecht. Dennoch sollte geprüft werden, ob diese Streitbeilegungsmethode mit ihren eigenen Erfolgsvoraussetzungen nicht auch geeignet wäre, Konflikte zwischen Bürgerinnen und Bürgern sowie Sozialleistungsträgern im sozialversicherungsrechtlichen Widerspruchsverfahren konsensual auszuräumen.

30 *Holtkamp*, Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells, dms – der moderne Staat 2/2008, 423 ff.

31 *Fischer/Welti*, SGB 2017, 541, 546.

32 *Fischer/Welti*, SGB 2017, 541, 546 mit Fn. 58.

4.2 Kontrolle der Widersprüche von Sozialversicherten als Evaluation der Ausgangsentscheidung

Zur „Entscheidung“ im Widerspruchsverfahren gehört schließlich die *Kontrolle* von Ergebnis und Entscheidungshandeln.³³ Diese ist als *Gerichtskontrolle* ausgestaltet (§§ 54, 78 SGG). Eine besondere Funktion für deren Effektivität übernimmt dabei die *Begründung* des Widerspruchsbescheids; sie eröffnet den Sozialgerichten die effektive Nachprüfbarkeit der streitigen Widerspruchsentscheidung.³⁴ Aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive handelt es sich dabei um die *Evaluation* der Verfahrensvorgänge im Widerspruchsausschuss und des Verfahrensergebnisses öffentlich-rechtlicher Entscheidungen. Diese ist weniger als machthemmende Funktion von Verwaltungstätigkeit zu verstehen, sondern eher als Bestandteil der Konkretisierung einer Verwaltungsentscheidung. Entsprechend ist ihr die funktionale Abhängigkeit von den Entscheidungen bzw. den Inhalten eigen, auf deren Steuerung sie ausgerichtet ist. Vor allem „Ermessensentscheidungen“ gem. § 35 Abs. 1 S. 3 SGB X geraten dann in den Blick. *Kontrolle* sucht hierbei die einzelnen Verfahrenstätigkeiten darauf zu durchleuchten sowie zu bewerten, ob das Konkretisierungsermessen des Widerspruchsausschusses im Einzelfall maßstabsgerecht entwickelt bzw. maßstabsgetreu eingehalten worden ist.

Verfahrenskontrolle geht dabei Hand in Hand mit einer nach innen gewendeten Ausschließung von mit der streitigen Angelegenheit vorbefassten Widerspruchsausschussmitgliedern. Ihr „öffnen“ sich die Widerspruchsausschüsse nicht immer, wie die Entscheidung des LSG Baden-Württemberg v. 18.01.2007 zur Befangenheit eines Behördenbediensteten im Widerspruchsverfahren zeigt.³⁵

33 Dazu unter verwaltungswissenschaftlichem Blickwinkel, der den Beitrag von „Kontrolle“ zur Herstellung und Sicherung administrativer *Rationalität* beleuchtet, *Kempny*, Verwaltungskontrolle, Tübingen 2017, S. 311 ff.; zuvor bereits mit dem Hinweis darauf, dass „die verwaltungsrechtliche Wahrnehmung des Kontrollthemas [...] stark selektiv“ sei, siehe aus grundsätzlicher Perspektive, *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungskontrolle: Einleitende Problemskizze, in: ders./Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungskontrolle, Baden-Baden 2001, S. 15 f., 23 ff., 24 ff., 40, 42.

34 Grundlegend *Towfigh*, Die Pflicht zur Begründung von Verwaltungsentscheidungen nach dem deutschen und englischen Recht und ihre Europäisierung, Frankfurt am Main u. a. 2007; zur Rechtsprechung des BSG im einzelnen *Engelmann*, in: v. Wulffen/Schütze (Hrsg.), SGB X, § 35, 8. Aufl. 2014, § 35; aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive dagegen *Seibel*, Verwaltung verstehen, 2. Aufl. 2017, S. 181 ff., 195 f.

35 Dazu oben im Text zu [Fn. 17](#); zur Besorgnis der Befangenheit bei Mitgliedern eines Widerspruchsausschusses auch *Mutschler*, in: Körner/Leitherer/Mutschler, Kasseler Kommentar, 101. EL September 2018, § 17 SGB X Rn. 8 i. V. m. § 16 Rn. 13 f.

Fraglich ist mit anderen Worten, wie die Legitimation staatlichen Handelns und Entscheidens („Akzeptanz“) durch die Kontrolle der Ausschüsse gesteigert wird.³⁶ Die auf erfolgreiche Konsenssuche verpflichtete *Kontrolle* in der Sozialverwaltung bedarf jedenfalls und ergänzend der *Transparenz*³⁷ einer solchen *Prozessorientierung*. Ohne sie ist weder Legitimation durch Verfahren erreichbar noch überhaupt die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen zu sichern – eine weitere Voraussetzung dafür, die Sozialgerichtsbarkeit als Kontrollinstanz tatsächlich zu entlasten.

5. Fazit: Widerspruchsausschüsse ohne Befriedigungs- und Entlastungswirkung

Für die Wirkungsanalyse der Konfliktbehandlung im Widerspruchsausschuss erscheint es nach alledem von besonderem Nutzen, gerade die Kommunikationsbeziehungen zwischen den Beteiligten unter Einschluss der zuständigen Sozialgerichtsbarkeit gesonderter Betrachtung zu unterziehen. Denn „Kommunikation findet ihren Anlass [...] typisch im Nichtwissen. [...]. Sie lebt, könnte man auch sagen, von ungleich verteiltem Wissen/Nichtwissen“ (*N. Luhmann*).³⁸ Folgerichtig offenbaren sich beide als „Produktionsbedingungen“ der Ausschussentscheidungen im Vorverfahren. Die Zu- und Verteilung von „Informationen“ über Sachverhalte sowie über deren rechtliche Beurteilung und die Verfügbarkeit von „Wissen“ darum bestimmen demgemäß die Reaktionspotentiale der Beteiligten zur Verfahrenssteuerung.³⁹

Die nunmehr an das Licht gezogenen Kommunikationsstrukturen der Widerspruchsausschüsse geben hierzu allerdings eine entmutigende Auskunft. Sie beschränken die Kommunikation im Widerspruchsausschuss zu Lasten der Widerspruchsführenden. Nicht nur, ergibt die Wirkungsanalyse, dass „unbekannt“ sei, „inwieweit die Verwaltung im Abhilfeverfahren mit

36 Hierzu die Mängelliste von *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungskontrolle: Einleitende Problemskizze, in: ders./Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungskontrolle, Baden-Baden 2001, S. 15 f.

37 Zur „Transparenz“ als Verfahrensmaßstab *Pitschas*, Maßstäbe des Verwaltungshandelns, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2. Aufl., München 2012, § 42 Rn. 218 f.

38 *Luhmann*, Die Gesellschaft der Gesellschaft, Frankfurt am Main 1997.

39 Näher noch *Pitschas*, Kooperative Wissensgewinnung als Element eines neuen Staat-Bürger-Verhältnisses. Thesen zur Reformulierung des Verwaltungsrechts in der Wissenschaftsgesellschaft, in: Spieker gen. Döhmman/Collin (Hrsg.), Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts, Tübingen 2008, S. 29 ff., 31.

den Versicherten kommuniziert“.⁴⁰ Mehr als die Hälfte der zu diesem Punkt forschungshalber befragten Richterinnen und Richter führten auch und in Korrelation dazu „die Vielzahl der Klagen auf das Gefühl der Versicherten zurück, nicht ernst genommen zu werden“. Von richterlicher Seite wurde immer wieder hinzugefügt, „dass niemand den Klagenden die Rechtslage richtig erklärt habe“.⁴¹

Im Zusammenhang mit der Kommunikationsanalyse bleibt übrigens auch die Sozialrechtsprechung nicht ungescholten. Kein Gericht, so stellt der Forschungsbericht fest, habe die Ausschussmitglieder gefragt, ob sie wirklich Ermessen betätigt und den Sachverhalt, über den zu entscheiden war, verstanden hätten. Parallel dazu hätten 80 Prozent der Hauptamtlichen die Anwesenheit der Versicherten während der Verhandlung des Ausschusses als „(völlig) unwichtig“ bewertet.⁴² Von einer Ausrichtung der Arbeit des WA am Leitbild „*kommunikativer Verwaltung*“ ist danach offenkundig nicht zu sprechen – und schon überhaupt nicht von einer „Befriedungsfunktion“ des Widerspruchsausschusses.

Gerade aber der gelingenden Kommunikation kommt im Verwaltungsverfahren für die Recht- und Zweckmäßigkeit der Widerspruchsentscheidung eine nicht zu unterschätzende Funktion zu.⁴³ Deshalb darf der Blick bei Verwaltungsvorgängen nicht nur auf die dogmatisierten Handlungsformen im Verwaltungsverfahren gerichtet werden. Stattdessen gilt es, auch die *konsenserzeugende Kommunikation* in das Auge zu nehmen bzw. zu praktizieren. Sie zu ermöglichen, ist jedenfalls auch von Verfassungs wegen eine Aufgabe der Sozialleistungsträger in der Organisation der Tätigkeit des Widerspruchsausschusses: Im Verwaltungsverfahren müssen Kommunikationsformen institutionalisiert werden, wie z.B. die Entscheidungsteilhabe der Konfliktpartner (Beteiligten), die Aktivierung neutralen Sachverständes, Anhörungen und dergleichen mehr.⁴⁴ Erst auf diese Weise gibt sich das jeweilige Rechtssystem als „nach-geschaltetes“ System der Konfliktregulierung“ (N. Luhmann)⁴⁵ zu erkennen.

40 Fischer/Welti, SGB 2017, 541, 546 mit Fn. 59.

41 Fischer/Welti, SGB 2017, 541, 546 mit Fn. 58.

42 Fischer/Welti, SGB 2017, 541, 546 mit Fn. 59.

43 Pitschas, *Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsverfahren*, München 1990, S. 285 mit Fn. 241.

44 Dazu näher noch mit Blick auf den „Bürger als Verfahrenspartner des kooperativen Sozialstaats“ Pitschas, *Das sozialrechtliche Verwaltungsverfahren im „aktivierenden“ Sozialstaat*, in: v. Wulffen/Krasney (Hrsg.), *Festschrift 50 Jahre Bundessozialgericht*, Köln u.a. 2004, S. 765, 772 ff.

45 Luhmann, *Kontingenz und Recht – Rechtstheorie im interdisziplinären Zusammenhang*, Frankfurt am Main 2013.

Letztlich wäre deshalb auch die vorausgehend diskutierte Einführung *mediativer Verwaltungsverfahren* in den Widerspruchsausschuss zu überlegen. Deren Nutzung würde, wie bereits früher bemerkt, zur höheren Akzeptanz der Verwaltungsentscheidung und damit zur Entlastung der Sozialgerichtsbarkeit führen.⁴⁶ Es versteht sich, dass in diesen Fällen das Aufgabenspektrum des Mediators in Abhängigkeit von Problemen und Anforderungen der Widerspruchsentscheidung typischerweise weit über das phasenspezifische Vorgehen in der „klassischen“ Mediation hinausgeht. Aber gerade mediative Verfahren sind dafür geeignet, den besonderen Aufgaben und Herausforderungen gerecht zu werden, die sich im Widerspruchsausschuss dem Mediator stellen.⁴⁷

Zutreffend scheint jedenfalls eine Würdigung des Status quo der Kommunikationsbeziehungen im Informationsnetzwerk der Verfahrensbeteiligten am Widerspruchsausschuss und der Sozialgerichte, wonach die Kontrolle der Ausschüsse in Bezug auf die sozialmedizinischen Ermittlungen und der Kontakt von Verwaltung und Ausschüssen zu den Versicherten zu denjenigen Schwächen des Rechtsschutzes zählt, die der Blick in den Spiegel der Verwaltungswissenschaft aufleuchten lässt. Von einer „Rechtsschutz- und Befriedigungsfunktion“ des Widerspruchsausschusses sollte deshalb nur bedingt die Rede sein.

46 Vgl. oben in und zu [Fn. 13](#) und [Fn. 28](#).

47 Ausführlicher hierzu *Pitschas*, Mediation als kollaborative Governance, DÖV 2011, 333 ff.

DER KONFLIKT ZWISCHEN BÜRGERINNEN UND BÜRGERN UND SOZIALLEISTUNGSTRÄGERN IM SPIEGEL DER RECHTSOZIOLOGIE

Hubert Rottleuthner

Zusammenfassung: Die Geschichte des 1975 eingeführten sozialgerichtlichen Vorverfahrens ist wechsellvoller als es der auf die Gegenwart beschränkte Forschungsblick deutlich macht. Zur Rechtsgeschichte des Vorverfahrens gehören das nicht mehr existierende Recht der Widerspruchsstelle, den Widerspruch im Falle der Zurückweisung mit Einverständnis des Widerspruchsführers dem Sozialgericht zuzuleiten (§ 85 Abs. 4 SGG a. F.) und das mit dem Einigungsvertrag abgeschaffte Wahlrecht zwischen Vorverfahren mit anschließender Klage und unmittelbarer Klage. Ebenfalls untersuchungswürdig ist das vier Jahre währende Experiment Anfang der 1980er-Jahre mit Widerspruchsausschüssen im Rahmen der Bundesanstalt für Arbeit zur Behandlung von Widersprüchen gegen Sperrzeitbescheide nach § 119 AFG. Interessanterweise zeigt der Zeitverlauf der Eingänge bei den Sozialgerichten 1970 bis 1999 jeweils einen Rückgang bei den Klageeingängen in eben den beiden Jahren 1975 und 1991, in denen die Regeln des Vorverfahrens geändert wurden.

Die Frage der Filterfunktion der Widerspruchsausschüsse passt für eine rechtssoziologische Betrachtung in den Themenbereich des Zugangs zum Recht. Die Mengenreduktion lässt sich mit Hilfe des Bildes des Trichters veranschaulichen, wobei das methodische Problem darin besteht, dass die Ausgangsmenge aller von Sozialversicherungsträgern gegenüber Versicherten erlassenen Bescheide nicht bekannt ist. Damit lässt sich die Filterfunktion der Widerspruchsausschüsse nur auf die – bereits in unbekanntem Maße verkleinerte – Menge der bei den Versicherungsträgern eintreffenden Widersprüche von Versicherten beziehen.

Als große Lücke des Forschungsprojekts erweist sich, dass die Versicherten selbst nicht untersucht wurden. Damit fehlen Erkenntnisse u. a. zu den Gründen für das Einlegen oder Nichteinlegen eines Widerspruchs

und für die in der Rechtswirklichkeit häufige Rücknahme des Widerspruchs. Auch zur Wahrnehmung des Verfahrens durch die Betroffenen und zu den Gründen für die Klageerhebung im Falle eines ablehnenden Widerspruchsbescheides lässt sich ohne Auskünfte der den Widerspruch führenden Versicherten nichts aussagen. Weiterer Aufklärung durch die Forschung bedarf darüber hinaus die Frage, welche Wirkungen die Widerspruchsausschüsse auf die Praxis der Versicherungsträger ausübt. Die empirische Aufklärung dieser Wirkungsdimension wird nur durch eine Befragung von Mitarbeitern der Sozialversicherungsträger gelingen. Interessant wäre hierbei auch zu erfahren: Wie lässt sich der relativ hohe Anteil von Abhilfen erklären, die fast ein Drittel der Erledigungen im Widerspruchsverfahren ausmachen?

Die Justizforschung war lange Zeit ein zentraler Gegenstand der Rechtssoziologie. Die Sozialgerichtsbarkeit kam allerdings nur am Rande vor. Auch in einem anderen wichtigen rechtssoziologischen Themenfeld – der Mobilisierung von Recht, des Zugangs zum Recht – tauchte die Sozialgerichtsbarkeit und ihr Vorfeld, das sozialgerichtliche Vorverfahren, nur sporadisch auf. Aus dem Jahr 1979 (1980 veröffentlicht) stammt eine Arbeit von *Ulrich Horn* über „Normvollzug in einer automatisierten Massenverwaltung“,¹ in der er die Tätigkeit von „Widerspruchsstellen“ der Rentenversicherung kurz beschreibt. Dem Beitrag kann man entnehmen, dass nach der Einführung des sozialgerichtlichen Vorverfahrens 1975 zwar die Zahl der Klagen vor den Sozialgerichten stark zurückging, die Zahl der Widersprüche aber für die Verwaltung katastrophal stieg. Dem Beitrag kann man auch entnehmen, dass § 85 Abs. 4 SGG einmal anders lautete. Dem heutigen Gesetzestext ist das nicht zu entnehmen. Die Bestimmung erlaubte es der Widerspruchsstelle, falls sie dem Widerspruch nicht stattgab, „den Widerspruch dem zuständigen Sozialgericht als Klage zuzuleiten, wenn der Widerspruchsführer vorher schriftlich zustimmt“. Von dieser Regelung machten einige Versicherungsan-

1 *Ulrich Horn*, Normvollzug in einer automatisierten Massenverwaltung. Ein empirischer Beitrag zur Rechtswirksamkeit in öffentlichen Organisationen, in: E. Blankenburg/K. Lenk (Hrsg.), *Organisation und Recht. Organisatorische Bedingungen des Gesetzesvollzugs*, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie Bd. VII, Opladen 1980, S. 242–253 (insbesondere S. 248 ff.). – Daraus ging dann das Buch hervor: *Ulrich Horn*, *Bedingungen und Funktionen des Rechtsschutzes gegenüber standardisierten Entscheidungen in der Rentenversicherung*, Kassel 1983.

stalten regen Gebrauch, bis sie anscheinend durch die Lobby der Sozialrichter gebremst wurden.

Aus dem Beitrag von Ulrich Horn kann man auch erschließen, was ursprünglich in § 78 Abs. 2 SGG enthalten war.² Heute steht an dieser Stelle nur „entfallen“. (Übrigens eine interessante Art von Gesetzeslücke.) Entfallen ist seit 1990 mit dem Einigungsvertrag die Wahl für den Kläger zwischen einem Widerspruchsverfahren mit eventuell anschließender Klage oder einer unmittelbaren Klage. Seitdem ist das Vorverfahren obligatorisch.

Diese Gesetzesänderungen könnten Anlass sein, die damaligen „Erfahrungen“ herauszufinden, die zu diesen Änderungen geführt haben. Auf welcher Erfahrungsbasis wurde damals von wem, wie, für welche Änderung argumentiert? Dies als Anregung für das Projekt „Recht und Praxis der Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung. Bestandsaufnahme und Wirkungsanalyse“ der Universität Kassel in Kooperation mit dem Zentrum für Sozialforschung Halle e. V.³

Der Rechtssoziologe betrachtet selten Rechtsnormen „als solche“. Wichtig ist ihm das *law in action*, d. h. die Befolgung, die Anwendung von Rechtsnormen oder der Gebrauch, der von ihnen gemacht wird. Allerdings können Änderungen von Gesetzen aufschlussreich sein, etwa im Hinblick auf die besagten „Erfahrungen“ mit der bisherigen Praxis der Normen. Ein weiteres Beispiel könnte in unserem Zusammenhang das Schicksal des § 119 AFG sein. Bei den Arbeitsämtern bestanden von April 1980 bis März 1983 Widerspruchsausschüsse zur Behandlung von Widersprüchen gegen Sperrzeitbescheide gem. § 119 AFG.⁴ Sie waren politisch sehr umstritten: befürwortet von den Gewerkschaften, abgelehnt von den Arbeitgebern.⁵ Auch hier könnte es sich lohnen, nach den damaligen Erfahrungen und Argumenten zu forschen. Im Bereich der Arbeitslosenversicherung existieren seit 1983 keine Widerspruchsausschüsse.⁶ Was spräche heute gegen die Einführung von

2 A. a. O., S. 253, Fn. 20.

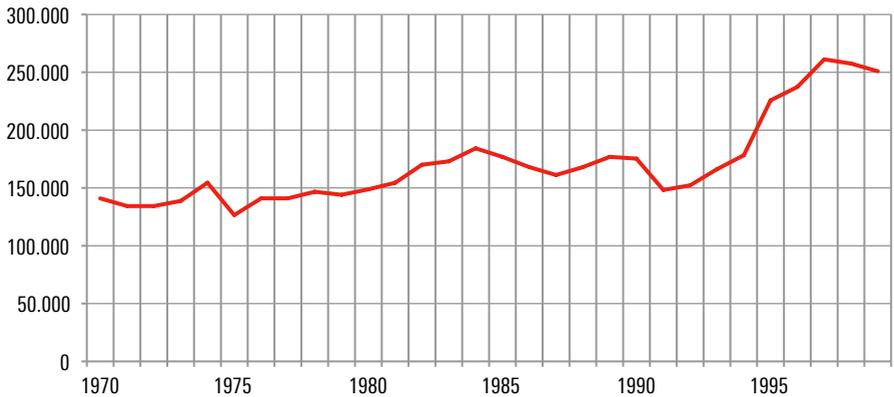
3 Siehe den Ergebnisbericht hierzu unter https://www.boeckler.de/pdf_fof/98970.pdf (letzter Zugriff: 08.11.2018).

4 Diese Information findet sich in der Masterarbeit von Alexandra Richter an der Universität Kassel im Studiengang Sozialrecht und Sozialwirtschaft im Fachbereich Wirtschaftswissenschaften. Daraus ging das Buch hervor: *Alexandra Richter, Ehrenamtliche Beteiligung im Widerspruchsverfahren der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Bestandsaufnahme und Erfahrungen aus der Praxis*, Kassel 2018.

5 Auskunft von Herrn Welti vom 02.01.2017.

6 Die Ausschüsse nach § 120 SGB IX („Widerspruchsausschüsse der Bundesagentur für Arbeit“ im Gesetzestext) entscheiden unter Mitwirkung von Ehrenamtlichen aus den Behindertenverbänden über die Gleichstellung mit schwerbehinderten Menschen.

Zahl der Eingänge bei den Sozialgerichten, 1970–1999



Quelle: Rechtspflegestatistiken des Statistischen Bundesamtes für die Sozialgerichte (Statistische Jahrbücher 1971–2001). Eigene Berechnungen.

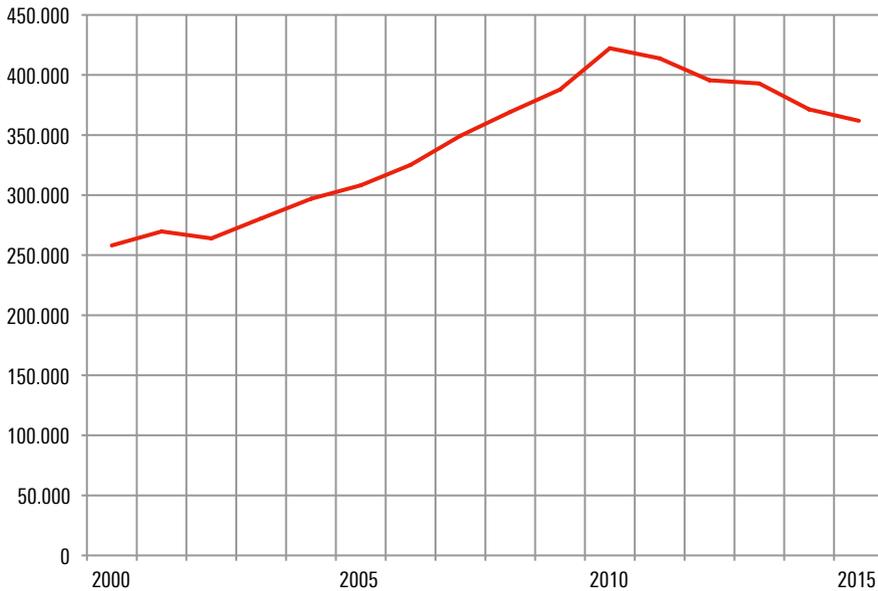
Widerspruchsausschüssen in der Arbeitslosenversicherung? Immerhin hat *Alexandra Richter* zwei Jobcenter gefunden (Pirmasens und Schwalm-Eder-Kreis), in denen Ausschüsse eingerichtet wurden für Widersprüche im Bereich der Grundsicherung für Arbeitssuchende.⁷

Weg von den „Normen als solchen“ und hin zum *law in action*, insbesondere zur Verwendung von Rechtsnormen beim Gang zu den Gerichten. Standardthema im Bereich der rechtssoziologischen Justizforschung ist der Geschäftsanfall in den verschiedenen Gerichtsbarkeiten. Seit den 1980er-Jahren standen Beschreibung und Erklärung der „Prozessflut“ im Vordergrund. **Abbildung 1** zeigt, wie sich in der Sozialgerichtsbarkeit die Eingänge (Neuzugänge) in der Zeit von 1970 bis 1999 entwickelt haben.

Auffällig ist der Rückgang der Klagen in den Jahren 1975 und 1991. Dies sind genau die Jahre, in denen die relevanten Regelungen zum Vorverfahren eingeführt wurden: 1975 die Möglichkeit, ein Vorverfahren zu wählen, und ab 1991 das obligatorische Vorverfahren. Ein dauerhafter Filtereffekt ist nicht erkennbar, eher ein Innovations- oder Verzögerungseffekt, denn die Zahlen steigen bald wieder auf das alte Niveau. Seit dem Jahr 2003 steigen die Ein-

⁷ *Alexandra Richter*, a. a. O.

Zahl der Eingänge bei den Sozialgerichten, 2000–2015



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 10, Rechtspflege, Reihe 2.7, Sozialgerichte 2000–2015.

gangszahlen aufgrund der Hartz-Reformen weiter an, seit 2011 ist aber eine Prozessebbe zu verzeichnen ([Abbildung 2](#)). Bei einer langfristigen Betrachtung des Geschäftsanfalls müssen wir also mit Gezeiten rechnen.

Die Zunahme bis 2010 erfolgt vor allem in Sachen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II), ungefiltert durch Widerspruchsausschüsse. Für die Erledigungen lassen sich die Anteile der einzelnen Bereiche aufschlüsseln wie in [Tabelle 1](#) dargestellt.

Wie sieht es nun im gerichtlichen Vorfeld aus, beim Zugang zu den Sozialgerichten? Eine zentrale Fragestellung des Projekts über die Widerspruchsausschüsse ist die nach deren Filterfunktion. Unter den Funktionen der Widerspruchsausschüsse werden stets genannt:⁸

⁸ Vgl. den Beitrag von *Manuela Fischer/Felix Welti*, [Das Widerspruchsverfahren und die Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung](#), in der vorliegenden Veröffentlichung.

Anteile der Grundsicherung für Arbeitsuchende und der vier Sozialversicherungszweige an allen Erledigungen

	2007	2011	2015
Grundsicherung (SGB II)	21,9 %	39,7 %	36,8 %
Rentenversicherung (SGB VI)	22,9 %	18,7 %	17,3 %
Krankenversicherung (SGB V)	9,6 %	8,3 %	11,4 %
Unfallversicherung (SGB VII)	6,1 %	4,8 %	5,0 %
Pflegeversicherung (SGB XI)	2,2 %	2,0 %	2,0 %

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 10, Rechtspflege, Reihe 2.7, Sozialgerichte 2007, 2011, 2015.

- die *Filterfunktion*, also die Entlastung der Gerichte,
- daneben die *Prüffunktion*: Tragen die Widerspruchsausschüsse zur Verbesserung des Rechtsschutzes für Betroffene bei?⁹
- *Selbstkontrolle der Verwaltung* und hier speziell einer Selbstverwaltung als Körperschaft des öffentlichen Rechts;¹⁰
- zu fragen wäre auch, ob die Tätigkeit der Widerspruchsausschüsse zu einer größeren *Einheitlichkeit* der Praxis der Sozialverwaltung beiträgt.

Die mögliche Filterfunktion der Widerspruchsausschüsse passt gut in den Themenbereich „Zugang zum Recht“, der die Rechtssoziologie in den 1970er- und 1980er-Jahren beschäftigt hat. Zugang zum Recht hieß vor allem: Zugang zum Gericht. Aufgeschlüsselt wurde dieser Weg nach verschiedenen Phasen

9 Als Rechtssoziologie hätte man allerdings Probleme, die Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit von Entscheidungen zu untersuchen, ohne in die Rolle einer Supervisionsinstanz zu geraten. Was man lediglich sagen könnte, ist, dass die Verbesserung der verfahrensrechtlichen Möglichkeiten nicht unbedingt eine Verbesserung der materiellen sozialen Sicherung bedeutet.

10 Dazu hat *Michael Adler* bereits 1980 die relevante Frage aufgeworfen: Lassen sich mit Rechtsnormen die Aktivitäten von Professionellen in der Sozialverwaltung kontrollieren? Er war seinerzeit sehr skeptisch und sah Chancen eher in einer Selbstkontrolle und in der Herausbildung einer professionellen Standesethik. Die Widerspruchsausschüsse würden diesen Vorstellungen entsprechen. *Michael Adler*, Welfare professions and the law, in: Blankenburg/Lenk (Hrsg.), a. a. O., S. 224–230. Zu fragen wäre allerdings, ob es sich bei den Mitarbeitern der Sozialverwaltung um eine Profession im engeren Sinne handelt, d. h., ob sie die relevanten Merkmale aufweisen: besondere Qualifizierung, Prestige, gesamtgesellschaftliche Wichtigkeit, gravierende Auswirkungen (Risikotragung), Standesorganisation, Standesethos als Kontrolle.

der „Mobilisierung von Recht“; von der Thematisierung von Recht in Konflikten, dem Einholen von Rechtsrat bis zum Gang vor Gericht. Oder in der Trias von US-amerikanischen Rechtssoziologen: *naming – blaming – claiming*.¹¹ Verwendet wurde gerne das Modell eines Trichters, in den die als rechtlich relevant wahrgenommenen Konflikte oben eingefüllt werden und man dann schauen kann, was unten, d.h. bei den Gerichten, herauskommt, welche Konflikte nicht weiter verfolgt oder anderweitig erledigt werden.¹² Zur Erklärung dafür, warum so viele Konflikte nicht vor die Gerichte gelangen, bezog man sich einerseits auf bestimmte Barrieren beim Zugang (vor allem Kosten, Zeitaufwand, Unverständlichkeit des Rechts und Stress) oder auf mögliche Defizite der Betroffenen (geringe Mittel, geringe Rechtskenntnisse, wenig Stressresistenz und Mangel an sozialen Kompetenzen).

Auf das vorliegende Projekt übertragen, muss man zunächst sagen, dass wir nur wenig über die Filterfunktionen beim Gang vor die Sozialgerichte sagen können. Wir kennen nämlich einfach nicht die Ausgangsmenge von Bescheiden der Sozialversicherungsträger. Wir kennen erst die Zahl der Widersprüche – aber nicht deren Anteil an allen Bescheiden.¹³ Erfasst wird dann die Zahl der Widerspruchsbeseide der Widerspruchsausschüsse und auch die Zahl der Widersprüche, die schon zuvor verwaltungsintern erledigt wurden: vor allem durch Abhilfe, durch Rücknahme oder auf sonstige Weise. Das waren 2014 immerhin 55 Prozent der eingelegten Widersprüche; d.h. nur 45 Prozent der Widersprüche werden von den Widerspruchsausschüssen beschieden. 97 Prozent der von den Ausschüssen erledigten Widersprüche werden als unbegründet angesehen. Gleichwohl gehen in ca. 37 Prozent der Ablehnungen die Versicherten weiter zu den Gerichten. (Die Menge der stattgebenden Entscheidungen wird übrigens durch die Mitglieder der Widerspruchsausschüsse häufig überschätzt.)¹⁴

11 William L.f. Felstiner/Richard L. Abel/Austin Sarat, The emergence and transformation of disputes: Naming, blaming, claiming, *Law & Society Review* 15/1980–1981, S. 631–654.

12 Das Problem mit dem Bild eines Trichters besteht allerdings darin, dass – wie der Hausmann weiß – durch einen Trichter eigentlich alles herausfließen sollte, was oben hineingeschüttet wurde. Das ist aber beim Zugang zu den Gerichten eben nicht der Fall. Viele Konflikte bleiben auf der Strecke.

13 Mit aller Vorsicht sind regionale Daten zu nutzen. Die Deutsche Rentenversicherung Berlin-Brandenburg gibt im Geschäftsbericht für 2016 eine Zahl von 328.000 Bescheiden und von 14.172 eingelegten Widersprüchen (= 4,3 Prozent) an, https://www.deutsche-rentenversicherung.de/BerlinBrandenburg/de/Inhalt/6_Wir_ueber_uns/04_Unternehmensprofil/03_Gesch%C3%A4ftsberichte/GB_2016.pdf?_blob=publicationFile&cv=1 (letzter Zugriff: 03.12.2018).

14 Vgl. den Beitrag von Armin Höland, *Zur Empirie des Widerspruchsverfahrens und der Streitbehandlung in der Sozialversicherung*, in der vorliegenden Veröffentlichung. Die Statistik der Widerspruchstel-

Erledigte Widersprüche, Ablehnungen und Klagen nach Versicherungsträgern (2014)

	erledigte Widersprüche	Ablehnungen (Anteil innerhalb erledigter Widersprüche)	Klagen, erledigt (Anteil innerhalb Ablehnungen)
Rentenversicherung	399.934	166.136 (41,5 %)	66.564 (40,1 %)
Krankenversicherung	223.892	96.363 (43,0 %)	41.866 (43,4 %)
Unfallversicherung	85.471	39.382 (46,1 %)	18.980 (48,2 %)
Pflegeversicherung	109.730	39.674 (36,2 %)	8.304 (20,9 %)
gesamt	819.027	341.555 (41,7 %)	135.714 (39,7 %)

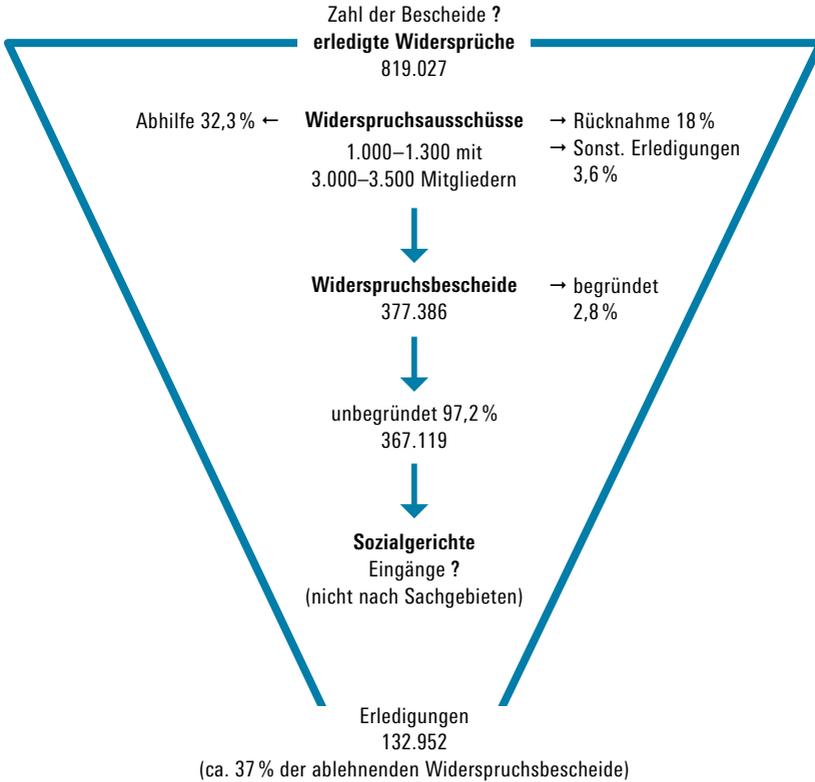
Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (SG01/SG02), Tätigkeit der Widerspruchsstellen der Sozialversicherung und der Kriegsopferversorgung. Berichtsjahr 2014 (ohne Bundesagentur für Arbeit, Kriegsopferversorgung und SGB IX).

Hier gibt es deutliche Unterschiede zwischen den Sozialversicherungsträgern. Insbesondere im Bereich der Pflegeversicherung ist die Klageneigung anscheinend gering (siehe Tabelle 2). Das kann man für die hier untersuchten Sparten der Sozialversicherung insgesamt wie in Abbildung 3 darstellen – wobei das Bild eines Trichters nur für die Endphase taugt.

Was in diesem Modell fehlt, ist die Dimension der Zeit: Es gibt zwar Vorschriften, bis wann ein Widerspruch eingelegt werden muss und wie lange ein Widerspruchsverfahren dauern soll. Wir wissen aber nicht, wie lange insgesamt ein Gang zum Gericht und bis zur gerichtlichen Erledigung tatsächlich dauert.

len des BMAS für 2014 weist für die Rentenversicherungen (regional, Bund, Bahn-See) jeweils null Fälle von Anfechtung der Widerspruchsbescheide durch Klageerhebung aus. Hier fehlen ersichtlich die Daten. (Ebenso die Zahl für die bindend gewordenen Widerspruchbescheide für RV-Bund.) Die Zahlen für die anderen Zweige liegen deutlich unter den Erledigungen durch die Sozialgerichte. Die Zahl der Klageerhebungen weicht üblicherweise nicht stark von der Zahl der Erledigungen ab. Für 2014 waren dies jedoch im Bereich der Rentenversicherung 66.564 Erledigungen vs. 0 (?) Klageerhebungen, im Bereich der Krankenversicherung 41.866 Erledigungen vs. 18.574 Klageerhebungen, im Bereich der Unfallversicherung 18.980 Erledigungen vs. 14.635 Klageerhebungen und im Bereich der Pflegeversicherung 8.304 Erledigungen vs. 5.163 Klageerhebungen (Erledigungen durch die Sozialgerichte jeweils gemäß Justizstatistik/Fachserie Rechtspflege; Klageerhebungen gemäß BMAS).

„Trichter“ des Zugangs zu den Sozialgerichten (2015) für Renten-, Kranken-, Unfall- und Pflegeversicherung



Rentenversicherung:	64.494
Krankenversicherung:	42.379
Unfallversicherung:	18.544
Pflegeversicherung:	7.535

Ausgang für alle Erledigungen (nicht nach Sachgebieten):	
volles Obsiegen des Versicherten:	15,1%
teilweises Obsiegen:	7,8%
Unterliegen des Versicherten:	77,1%

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 10, Rechtspflege, Reihe 2.7, Sozialgerichte 2015, S. 26, 28 f. Eigene Berechnungen.

Unklar ist ebenso, bis wann eine Erledigung durch „Abhilfe“ erfolgen kann: Kann die Sache schon dem Widerspruchsausschuss vorliegen, kann er sich schon damit befassen? – Und wie sieht es mit den vielen Zurücknahmen aus? Wann erfolgen sie tatsächlich?

Soweit zur quantitativen Seite des Zugangs zu den Gerichten, also zum zahlenmäßigen Filtereffekt. Aus der Perspektive der rechtssoziologischen *Zugangsforschung* kann man hinsichtlich der Mobilisierung von Recht in Konflikten konstatieren, dass das Feld der Sozialversicherung schon hochgradig verrechtlicht ist. Es geht also nicht um den sonst ersten Schritt, ob und wann Recht überhaupt *thematisiert* wird (wie z. B. bei Ehekonflikten). Die Sozialversicherungsträger sind formale Organisationen, die mit einem hohen Grad von Routine und Automatisierung ihre Fälle bearbeiten. Die Versicherten befinden sich in einer rechtlich stark strukturierten Position; die Kommunikation zwischen Versicherungsträger und Versicherten erfolgt meist schriftlich, formularmäßig.

Ein weiterer Aspekt aus der Zugangsforschung betrifft die *Asymmetrie* zwischen Konfliktparteien, hier also zwischen Versicherungsträger und Versicherten. Diese Asymmetrie lässt sich in verschiedenen Dimensionen beschreiben: Es stehen sich Organisationen als kollektive Akteure und Individuen gegenüber. Was für die Großorganisation Routine ist, stellt sich für die versicherte Person als Ausnahme mit persönlicher Betroffenheit dar. In der Rechtssoziologie hat sich hier die Unterscheidung von *repeat player* und *one-shotter* eingebürgert.¹⁵ *Repeat player* – wie größere Organisationen – verfügen in der Regel über hohe fachliche, rechtliche Kompetenzen, über ein großes Zeitbudget, mehr Geldmittel und sie sind stressresistent. Das bringt sie typischerweise in Vorteil gegenüber ihren vereinzelt Gegenspielern. Die einzelnen Versicherten haben es zumeist als Laien mit Fachleuten zu tun (wobei es in den Widerspruchsausschüssen noch die Mischung von hauptberuflicher und ehrenamtlicher Tätigkeit gibt).

Man könnte eine Funktion der Widerspruchsausschüsse nun darin sehen, dass sie die strukturellen Nachteile der Versicherten zu kompensieren versuchen, also eine Rechtsschutzfunktion ausüben. Es sind aber eher die Versicherungsträger selbst, die auf einen Widerspruch hin Abhilfe verschaffen (über 32 Prozent der Fälle). Nur 3 Prozent der verbliebenen Widersprüche werden von den Widerspruchsausschüssen als begründet angesehen. Fast immer bekräftigen die Widerspruchsausschüsse die Entscheidungen der Aus-

15 Marc Galanter, Why the “haves” come out ahead: Speculations on the limits of legal change, *Law & Society Review* 9/1974, S. 95–160.

Erledigung der Widersprüche durch Zurücknahme (2014)

Erledigungen durch Zurücknahme	
Rentenversicherung	15,1 %
Krankenversicherung	15,8 %
Unfallversicherung	27,6 %
Pflegeversicherung	25,8 %

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (SG01/SG02), Tätigkeit der Widerspruchsstellen der Sozialversicherung und der Kriegsopferversorgung. Berichtsjahr 2014 (ohne Bundesagentur für Arbeit, Kriegsopferversorgung und SGB IX).

gangsbehörde. Weit über 60 Prozent der vor den Widerspruchsausschüssen erfolglos Widersprechenden lassen sich abhalten von einem weiteren Gang vor Gericht – wobei wir nichts über deren Motive wissen.

Das ist überhaupt die große Lücke des Projekts: dass *die Versicherten selbst* nicht untersucht wurden. Wir wissen deshalb nichts darüber, warum ein Widerspruch eingelegt wurde und warum nicht; warum wird ein Widerspruch zurückgenommen, besonders im Bereich der Unfallversicherung und der Pflegeversicherung (siehe Tabelle 3)?

Welche Kontakte und Kommunikationen gibt es zwischen den Betroffenen und dem Versicherungsträger und dann dem Widerspruchsausschuss? Indirekt wissen wir (aus den Befragungen der Mitglieder der Widerspruchsausschüsse), dass die Versicherten fast nie an den Sitzungen der Widerspruchsausschüsse teilnehmen.¹⁶ Wir wissen nicht, welches Wissen die Betroffenen von dem weiteren Verfahren haben und wie sie es erleben, wenn sie sich darauf einlassen; wann suchen sie Rechtsrat bei wem? Welche Einstellungen haben sie zu den Widerspruchsausschüssen als Organe der Selbstverwaltung? Warum lassen sich so viele Versicherte nicht abschrecken von einem Gang zu den Sozialgerichten – und das nach zwei frustrierenden, negativen Bescheiden durch die Ausgangsbehörde und dann den Widerspruchsausschuss?

16 Information von Armin Höland, 31.12.2016. Vgl. ebs. *Armin Höland, Zur Empirie des Widerspruchsverfahrens und der Streitbehandlung in der Sozialversicherung*, in der vorliegenden Veröffentlichung; *Sabine Böttcher und Christina Buchwald*, Ergebnisse der ersten umfassenden Befragung von Widerspruchsausschuss-Mitgliedern, *SozSich* 12/2016, S. 439–445 (443).

Wenn man nach den Wirkungen der Widerspruchsausschüsse fragt, so kann man sich auf die Wirkungen in Richtung der Sozialversicherungsträger beziehen (Prüffunktion) oder in Richtung der Versicherten (Filterfunktion, aber auch Legitimationsfunktion – oder auch „Befriedigungsfunktion“?). In beiden Richtungen wird man wohl nicht um Befragungen in den zwei Feldern herumkommen. Insbesondere bei Widerspruchsführern wäre die Motivation zu klären, warum sie weitermachen oder nicht.

Bei der Betrachtung der möglichen Filterfunktion der Widerspruchsausschüsse – also des Ganges von den Bescheiden der Ausgangsbehörde bis zu den Sozialgerichten – sollte eine mögliche Wirkung der Widerspruchsausschüsse sozusagen in der Gegenrichtung nicht vernachlässigt werden: Wie hat sich die Einrichtung der Widerspruchsausschüsse und dann deren obligatorische Befassung mit Widersprüchen auf die Praxis der Versicherungsträger ausgewirkt? Über 30 Prozent der Widersprüche werden derzeit durch Abhilfe, also „intern“ erledigt – wobei der Anteil der Abhilfen bei den einzelnen Sozialversicherungsträgern schwankt (Tabelle 4). Er ist sehr niedrig im Bereich der Unfallversicherung. Dort ist allerdings der Anteil der Zurücknahmen sehr hoch.

Das ist eine erstaunlich, um nicht zu sagen skandalös hohe Fehlerquote – wobei man noch über die Größe der Dunkelziffer spekulieren könnte. Da kann man nur sagen: Wer sich nicht wehrt – also keinen Widerspruch einlegt –, lebt verkehrt. Unter einer Widerspruchsflut würde die Organisation zusammenbrechen.

Was die Wirkungen der Widerspruchsausschüsse auf die Praxis der Versicherungsträger angeht, so wäre zu fragen: Hat sich der Anteil der „Abhilfen“ seit der obligatorischen Einschaltung der Widerspruchsausschüsse vielleicht erhöht, weil die Sozialverwaltung darauf vertrauen kann, dass ja doch noch

Tabelle 4

Erladigung der Widersprüche durch Abhilfe (2014)

	Erladigungen durch Abhilfe
Rentenversicherung	34,7 %
Krankenversicherung	34,0 %
Unfallversicherung	17,2 %
Pflegeversicherung	31,6 %

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (SG01/SG02), Tätigkeit der Widerspruchsstellen der Sozialversicherung und der Kriegspopferversorgung. Berichtsjahr 2014 (ohne Bundesagentur für Arbeit, Kriegspopferversorgung und SGB IX).

eine Überprüfung erfolgt? Oder ist der Anteil der Abhilfen seitdem vielleicht geringer geworden, weil man in Antizipation der Arbeit der Widerspruchsausschüsse sorgfältiger arbeitet? Erforderlich wäre eine Befragung auch der Mitarbeiter der Sozialversicherungsträger: Was sind die Motive für eine Abhilfe? Da lässt sich bislang nur spekulieren. Wollen sie langwierige Gerichtsverfahren vermeiden? Geht es um die Vermeidung eines schlechten Images durch eine geräuschlose Korrektur?

Das sind alles Fragen, die im Rahmen des Projekt-Designs nicht beantwortet werden können. Der Fokus des Projekts liegt auf Merkmalen der Mitglieder der Widerspruchsausschüsse und ihren Einstellungen, sowie auf Verfahren und Tätigkeit der Widerspruchsausschüsse.¹⁷ Es wird gefragt nach Problemen von Wissens- und Routinedifferenzen bei den Mitgliedern, zwischen den Haupt- und Ehrenamtlichen; zwischen Laien und Fachleuten hinsichtlich ihres Rechts- und Fachwissens sowie nach Loyalitäten.

Empfinden die Mitglieder ein Unbehagen an ihrer Tätigkeit? Es ist doch eine eigenartige Situation, wenn man fast alle Widersprüche als „unbegründet“ ablehnt, sich die Versicherten aber gleichwohl nicht davon abhalten lassen, einen Widerspruch einzulegen und eventuell noch zu den Sozialgerichten weiter marschieren (wo sie vielleicht sogar noch gewinnen). Die Mehrzahl der Befragten hat anscheinend nicht die Einstellung, dass die Widerspruchsausschüsse nur eine Alibi-Funktion haben.

Die große Filterwirkung der Widerspruchsausschüsse wird noch verstärkt durch Informationen aus der Statistik der Sozialgerichte, die zeigen, dass Klagen der Versicherten vor den Gerichten nur eine geringe Erfolgsaussicht haben. In 62 Prozent bis 85 Prozent der Verfahren (je nach Versicherungsträger, insgesamt 77 Prozent) unterliegen die Kläger (siehe Tabelle 5). Man sollte sich die Statistik aber genauer anschauen. Der (teilweise) Erfolg und das Unterliegen des Versicherten werden nur für Endurteile und Bescheide ausgewiesen. Das sind nicht viele Fälle. Es gibt aber mindestens zwei weitere Erledigungsarten, die zumindest eine Verbesserung der Position des Versicherten implizieren: Anerkenntnisurteile und Vergleiche. (Negativ für den Versicherten wären dagegen: Zurücknahmen, von denen es auch vor Gericht noch eine Menge gibt.) Für die Sozialverwaltung würde man hier nicht mehr einfach von „Fehlern“ sprechen. Daneben existieren Erledigungsarten, die nichts über eine mögliche Verbesserung besagen: Ruhen, Abgabe, Erledigungserklärung etc.

17 Zum Beispiel zur Dauer der Verfahren: Gem. § 88 Abs. 2 SGG soll eine Dreimonatsfrist eingehalten werden, tatsächlich dauern sie im Durchschnitt vier Monate. Die meisten Entscheidungen ergehen nach Einschätzung der Befragten einstimmig.

Wenn man die Erledigungen mit expliziter Verbesserung (voller, teilweiser Erfolg) und impliziter Verbesserung (Anerkennsurteile und Vergleiche) addiert, ergeben sich doch recht hohe Werte von über 30 Prozent Verbesserung – mit Ausnahme der Unfallversicherung (dies erstaunt nicht sonderlich).

Tabelle 5

Sozialgerichte 2015 – Erledigungen und Verbesserung der Position des Versicherten

#		RV	KV	UV	PV
1	Erledigungen insgesamt	64.494	42.379	18.544	7.535
2	Endurteil	8.946	5.501	3.560	772
3	Bescheid	6.326	2.659	2.233	952
4	zusammen; #2 + #3	15.272	8.160	5.793	1.724
5	Zurücknahme	26.487	14.586	8.442	2.804
6	Vergleich	5.359	3.851	1.105	611
7	Anerkenntnis	7.288	6.839	935	1.036
8	sonstige Erledigung ^{a)}	10.088	8.943	2.269	1.360
9	Erledigungen ohne „sonstige“; #4 bis #7	54.406	33.436	16.275	6.175
10	Endurteile und Bescheide als Berechnungsbasis für Ausgang ^{b)}	15.102	7.849	5.775	1.708
11	volles Obsiegen (Anteil an #10)	1.454 (9,7 %)	1.727 (22,0 %)	631 (10,9 %)	450 (26,3 %)
12	teilweises Obsiegen (Anteil an #10)	812 (5,4 %)	338 (4,3 %)	252 (4,4 %)	206 (12,1 %)
13	Unterliegen (Anteil an #10)	12.836 (85,0 %)	5.784 (73,7 %)	4.892 (84,7 %)	1.052 (61,6 %)
14	Verbesserung der Position des Versicherten; #6 + #7 + #11 + #12 (Anteil an #9)	14.923 (27,4 %)	12.755 (38,1 %)	2.923 (18,0 %)	2.303 (37,3 %)

Anmerkungen: ^{a)} #8 (sonstige Erledigungen) errechnet sich aus der Differenz von #1 (Erledigungen gesamt) und der Summe aus #4 bis #7. In diesem Rest gibt es Erledigungsarten, die hinsichtlich der Bestimmung des Erfolges unklar oder irrelevant sind, z. B. Erledigungserklärung, Verweis, Ruhen. ^{b)} Berechnet für Verfahren bei Beteiligung der Versicherung/des Leistungsberechtigten. Deshalb liegt der Wert unter der Summe von #2 und #3.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 10, Rechtspflege, Reihe 2.7, Sozialgerichte 2015, S. 26, 28 f.

KONFLIKTE VOR DEN SOZIALGERICHTEN AUS POLITIKWISSENSCHAFTLICHER PERSPEKTIVE: THESEN UND FORSCHUNGSPERSPEKTIVEN

Britta Rehder

Zusammenfassung: Der Beitrag bietet eine politikwissenschaftliche Interpretation sozialgerichtlicher Konflikte an. Dabei greift er zurück auf die Konflikttheorien von Ralf Dahrendorf und Axel Honneth. Demnach können sozialgerichtliche Verfahren (im Anschluss an Dahrendorf) erstens als Konflikte zwischen gesellschaftlichen Gruppen um Macht und Lebenschancen verstanden werden. Zweitens können sie (im Anschluss an Honneth) auch als Kämpfe um die Anerkennung als gleichberechtigte Rechtsbürger gelesen werden. Im Anschluss an diese theoretischen Perspektiven wird ein Forschungsprogramm skizziert, das die Auswirkungen des sozialstaatlichen Wandels auf das sozialgerichtliche Konfliktgeschehen adressiert. Erstens ist eine Ausdifferenzierung sozialpolitischer Konfliktlinien zu beobachten, die sich nicht mehr nur auf den Gegensatz zwischen Arbeit und Kapital sowie zwischen Bürger und Staat zurückführen lassen. In diesem Zusammenhang haben sich zweitens die sozialpolitischen Akteurskonstellationen gewandelt. Neue sozialstaatliche Anspruchsgruppen fordern die etablierten Akteursstrukturen heraus und stärken damit die Konfliktintensität um den Zugang zu Macht und Anerkennung. Es stellt sich drittens die Frage, inwiefern dieser Wandel an den Gerichten Auswirkungen zeigt. Zudem wäre zu untersuchen, inwiefern neue sozialpolitische Leitbilder das traditionelle Verständnis des sozialstaatlichen Schutzauftrags herausfordern und ob dies an einem Wandel der sozialgerichtlichen Rechtsprechung sichtbar wird. Viertens schließlich wird die Frage aufgeworfen, ob die veränderten Konfliktkonstellationen bei den beteiligten Akteuren mit einem gewandelten Selbstverständnis einhergeht, das Einfluss nimmt auf Verfahren oder Ergebnis des sozialgerichtlichen Prozesses.

1. Einleitung

Wenn man versucht, die Natur und Dynamik eines sozialen Konflikts aus politikwissenschaftlicher Perspektive zu verstehen, stellt sich zuerst die Frage, welches konflikttheoretische Verständnis man zugrunde legt. Eine Theorie formuliert Annahmen über die Natur eines sozialen Phänomens. Sie macht zudem Interpretationsangebote über seine Ursachen, Verlaufsformen und Folgen. Vor diesem Hintergrund hat die Entscheidung für eine theoretische Perspektive wesentliche Implikationen für das Verständnis des Untersuchungsgegenstandes.

Dieser Aufsatz, der sich mit sozialgerichtlichen Konflikten befasst, nimmt die „Theorie sozialer Konflikte“ von Ralf Dahrendorf (1971) als Ausgangspunkt der Analyse. Als Soziologe interessiert Dahrendorf sich vor allem für die einer Gesellschaft endogenen Strukturarrangements, die typische Konfliktkonstellationen hervorbringen und ohne deren Existenz gesellschaftliche Konfliktlinien nicht entstehen würden. Die zentrale Ursache von Konflikten sieht er in asymmetrischen Machtverhältnissen im Kontext von Herrschaftsverbänden. Soziale Konflikte sind demnach Herrschaftskonflikte zwischen Gruppen, oder auch „Auseinandersetzungen zwischen Herrschenden und Beherrschten“ (ebd., S. 111). In diesem Aufsatz möchte ich argumentieren, dass sich das Konfliktverständnis und die analytische Begrifflichkeit Dahrendorfs gewinnbringend auf die Sozialgerichtsbarkeit und das sozialgerichtliche Verfahren übertragen lassen. Die Sozialgerichte befassen sich mit herrschaftsbezogenen Auseinandersetzungen zwischen gesellschaftlichen Gruppen in asymmetrischen Machtverhältnissen. Das Rechtssystem ist dabei eine zentrale Arena, um die Konflikte zu bearbeiten und zu kanalisieren.

Im Folgenden wird erstens herausgearbeitet, an welchen Aspekten des Sozialrechts und der Sozialgerichtsbarkeit sich das Verständnis von sozialen Konflikten als Herrschaftskonflikte zwischen Gruppen festmachen lässt. Im Zentrum stehen dabei die Genese der Gerichtsbarkeit, zentrale Aspekte des sozialgerichtlichen Verfahrens sowie die normativen Grundannahmen des Sozialrechts. Im zweiten Schritt wird anschließend danach gefragt, ob und wie sich die Konfliktlinien im Zuge des sich wandelnden Wohlfahrtsstaats verschoben haben und welche politik- und sozialwissenschaftlichen Forschungsfragen sich daraus ergeben können. Als „heimliche“ Vergleichsfolie für die Analyse der Sozialgerichte dient die Arbeitsgerichtsbarkeit, die einerseits zahlreiche Gemeinsamkeiten zur Sozialgerichtsbarkeit aufweist, aber auch zentrale Unterschiede erkennen lässt.

2. Zur Konflikttheorie von Ralf Dahrendorf (und einer Anerkennungstheoretischen Ergänzung)

Die Konflikttheorie von Ralf Dahrendorf interessiert sich vor allem für die Triebkräfte des Wandels in einer Gesellschaft (Dahrendorf 1961, 1971, 1979). In expliziter Abgrenzung zu Parsons struktur-funktionalistischem Integrationsmodell nimmt sie gesellschaftliche Konfliktkonstellationen und „Widerspruchsmomente“ (Lamla 2005) als Ausgangspunkt der Analyse. Gesellschaftliche Integration beruht demnach immer (auch) auf Zwang, denn in jeder Gesellschaft existieren sehr heterogene Kräfte, die zumindest teilweise nur durch Zwangselemente in Herrschaftsverbänden integriert werden können. Soziale Konflikte sind für Dahrendorf Herrschaftskonflikte zwischen Gruppen – oder auch: „Konflikte zwischen Herrschenden und Beherrschten“ (Dahrendorf 1971, S. 111). Der Begriff der „Herrschaft“ wird dabei entlang der Definition von Max Weber bestimmt, der Herrschaft versteht als „Chance, für einen Befehl bestimmten Inhalts bei angebbaren Personen Gehorsam zu finden“ (ebd., S. 115). Im Kontext des Herrschaftskonflikts kommt Dahrendorf auch auf die Rolle des Rechts und der Gerichte zu sprechen, denn das aus dem Herrschaftsverhältnis resultierende System der hierarchischen Über- und Unterordnung wird in modernen Gesellschaften rechtlich ausgestaltet und sanktioniert: „ein Rechtssystem wacht über die Effektivität der Herrschaft“ (ebd.). Der Zugang zum Recht und zur Rechtsetzung ist für diese Konflikte also von zentraler Bedeutung, denn über das Recht werden auch Machtanteile zugewiesen und Herrschaftsverhältnisse strukturiert. Gerichte werden dabei zu machverteilenden Akteuren im sozialen Konflikt.

Die Abgrenzung von Dahrendorfs Konfliktverständnis zur Konflikttheorie von Marx liegt erstens darin begründet, dass Dahrendorf den Konflikt zwischen Arbeit und Kapital, der entlang der kapitalistischen Eigentumsverhältnisse verläuft, nur als *eine* mögliche Variante des Konflikts zwischen Herrschenden und Beherrschten identifiziert. Zweitens wendet Dahrendorf sich gegen jede Vorstellung einer zwangsläufigen historischen Entwicklung (mit dem Ergebnis z. B. der strukturumwälzenden Revolution). Vielmehr sieht er das Konfliktgeschehen als historisch kontingent an. Ob gesellschaftlich explosiv-widersprüchliche Strukturelemente in ein reales Konfliktgeschehen münden, hängt von der Möglichkeit und den Bedingungen der politischen Mobilisierung ab. Die jeweiligen Rollen des Herrschaftsverhältnisses (also „Herrschende“ und „Beherrschte“) definieren ihre Träger als Mitglieder von „Quasi-Gruppen“, die sich ihrer gemeinsamen Lage und der Interessensätze zur anderen Gruppe aber womöglich gar nicht bewusst sind; oder

denen es nicht gelingt, ihre „latenten Interessen“ durch Prozesse der Interessenorganisation in „manifeste Programme“ zu transformieren. Erst und nur dann, wenn sich latente Quasi-Gruppen in durchsetzungsfähige Interessenorganisationen mit entsprechenden Handlungsprogrammen und Ressourcen zusammengefunden haben, entstehen gesellschaftliche Konflikte, die einen Strukturwandel bewirken können.

Bereits in seinen frühen Analysen war Dahrendorf sich des Umstandes bewusst, dass die bipolare Differenzierung von Herrschaftsrollen in Herrschende und Beherrschte zu undifferenziert sein kann (ebd., S. 116). Dies gilt gerade auch mit Blick auf moderne demokratische politische Systeme, die durch ein erhebliches Maß an Machtstreuung gekennzeichnet sind, in denen Herrschaftsrollen also zwischen Gruppen geteilt werden. Die Kritik an Dahrendorf nahm auch in dem Maße zu, in dem sich die Soziologie von der Analyse vertikaler sozialer Ungleichheiten entfernte und sich – auch angesichts der neuen sozialen Bewegungen seit den späten 1960er-Jahren – dem Phänomen der horizontalen Disparität von Lebensbereichen und Lebensstilen zuwandte. In späteren konflikttheoretischen Abhandlungen spricht Dahrendorf dann auch eher über den Kampf um Machtanteile und „Lebenschancen“ (Dahrendorf 1979; siehe zu dieser Debatte Lamla 2005, S. 220–224). Der Kern seiner Argumentation verbleibt jedoch in einer vertikalen Gruppenkonfliktanalyse.

Ein zweiter Kritikpunkt an der Konzeption von Dahrendorf, der ebenfalls mit der Entstehung der neuen sozialen Bewegungen herausgearbeitet wurde, liegt darin, dass Dahrendorf – hier durchaus in der Marx’schen Tradition stehend – die Gruppenkonflikte vorrangig als materielle (und damit verteilungspolitische) Interessenkonflikte versteht. Konflikte über symbolische Ordnungen und Moralvorstellungen bleiben demgegenüber von nachrangiger Bedeutung. Hier setzt die Konflikttheorie von Axel Honneth an, die in der Tradition der Kritischen Theorie verankert ist und den Begriff der „Anerkennung“ ins Zentrum stellt (Honneth 1992). Letzterer blickt auf eine lange sozialtheoretische und sozialpsychologische Tradition zurück. Daran anknüpfend entwirft Honneth ein identitätstheoretisches Modell sozialer Konflikte. Individuen streben nach intersubjektiver Anerkennung, Konflikte um Anerkennung würden dadurch zu einem „normativ gehaltvollen Kampfgeschehen“ und zu einer Triebkraft des sozialen Wandels (Köhler 2005, S. 323). Als Hauptbezugssysteme, in denen Kämpfe um Anerkennung stattfinden, nennt Honneth die Liebe, das Recht und die Solidarität (Honneth 1992). Ein rechtliches Anerkennungsverhältnis, das hier im Zentrum der Betrachtung steht, liegt dann vor, wenn individuelle Rechtsansprüche entkoppelt werden vom sozialen Status und der sozialen Position des Einzelnen – zugunsten des

universell geltenden Rechts und Respekts. In diesem Sinne beschreibt Honneth die Geschichte der rechtsbezogenen Anerkennungskämpfe als eine Entwicklung von den Grundrechten zu den politischen und schließlich zu den sozialen Rechten.

Die Thesen von Honneth haben eine kritische Debatte entfacht über die Bedeutung der Kategorien „Anerkennung“ und „Umverteilung“, die vor allem darin begründet liegt, dass Honneth den materiellen Bedingungen und Aspekten der Anerkennungskonflikte in seinen Ausführungen eingangs nur wenig Raum gab (vgl. zu der Debatte Fraser/Honneth 2003). Doch letztlich bilden die kulturalistische und die materielle Dimension sozialer Konflikte nur zwei Seiten einer Medaille ab. Vielmehr scheinen sie untrennbar miteinander verknüpft, denn das Thema Anerkennung lässt sich „kaum sinnvoll ohne eine Verknüpfung mit Ökonomie, materiellen Ressourcen, Arbeit, Geschlecht, Macht, Ungleichheit und Gerechtigkeit behandeln. Wenn (kulturelle) Anerkennung und (ökonomische) Ressourcenverteilung sicherlich nicht in einem Eins-zu-Eins-Entsprechungsverhältnis stehen, so sind doch – jedenfalls empirisch – Anerkennung und Verfügung über (ökonomische) Ressourcen in modernen Gesellschaften miteinander verknüpft“ (Wimbauer 2004, S.9). Vor diesem Hintergrund lässt sich die Dimension des Anerkennungskampfes nahtlos in das Konzept Dahrendorfs einfügen. Konflikte resultieren daraus, dass soziale Gruppen um Anerkennung und die damit zusammenhängende (Um-)Verteilung von Macht und anderen Ressourcen kämpfen. Ein Bürger, der vor ein Gericht tritt und um die Anerkennung seiner Interessen und seiner Identität kämpft, formuliert damit gleichzeitig den Anspruch, eigene Rechte und Gestaltungsmacht für sich zu reklamieren und damit auch die Machtanteile und Herrschaftsansprüche Anderer zu begrenzen. Ein Konflikt zwischen Herrschenden und Beherrschten ist damit immer auch ein Konflikt zwischen den „Anerkannten“ und den „Missachteten“. Auseinandersetzungen um den Zugang zum Recht haben also eine Macht- und Herrschaftskomponente (im Sinne Dahrendorfs) und eine Anerkennungskomponente (im Sinne Honneths), weil das materielle und das symbolische Ziel der Rechtsmobilisierung darin liegt, als gleichberechtigte Rechtsperson respektiert zu werden.

Durch die Verknüpfung der Anerkennungstheorie Honneths mit der Theorie sozialer Konflikte von Dahrendorf kann zudem einem Vorwurf begegnet werden, dem die Arbeit von Honneth ausgesetzt ist. So wird kritisiert, sie sei ausschließlich sozialisationstheoretisch angelegt und dadurch zu individualistisch. Es werde nicht deutlich, wodurch sich Ungerechtigkeitsempfindungen und Missachtungserfahrungen in Prozessen der Gruppenmobilisierung und der sozialen Konflikte übersetzen (Köhler 2005, S.331–332).

Dahrendorf interessiert sich gerade für diese Prozesse. Auch in Bezug auf Anerkennungskonflikte kann angenommen werden, dass Quasi-Gruppen existieren, die sich ihrer Missachtung bzw. der gemeinsamen Ausgrenzungserfahrung wechselseitig gar nicht bewusst sind. Auch hier sind aktive Prozesse der kollektiven Mobilisierung und Organisation notwendig, um Anerkennungsdefizite in manifeste soziale Konflikte zu transferieren.

In den folgenden Abschnitten des Textes möchte ich zeigen, dass sich die konflikttheoretischen Perspektiven von Dahrendorf und Honneth gewinnbringend auf die Sozialgerichtsbarkeit übertragen lassen.

3. Das Sozialgericht als Ort der Austragung von Gruppenkonflikten um Anerkennung und Herrschaft

Die politikwissenschaftliche Spurensuche nach Anerkennungs- und Herrschaftskonflikten in der Sozialgerichtsbarkeit führt unvermeidlich zurück zu ihrer Entstehungsgeschichte. Hier werden einerseits die ursprünglichen Trägergruppen des Konflikts deutlich sowie die Natur der Asymmetrien, mit der das sozialgerichtliche Verfahren konfrontiert und befasst ist. Wie bereits angedeutet, bildet das Arbeitsrecht bzw. die Arbeitsgerichtsbarkeit die hintergründige Vergleichsfolie.

Im Arbeitsrecht ist die Konfliktlinie „Arbeit versus Kapital“ zweifellos der Ausgangspunkt der arbeitsgerichtlichen Entwicklung. Auch aufgrund seiner marxistischen Wurzeln sind die dem Arbeitsrecht inhärenten Problemdefinitionen traditionell herrschaftssoziologisch und herrschaftskritisch ausgerichtet. Die klassische Kernaufgabe des Rechts ist die Nivellierung der Machtasymmetrie zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite am Arbeitsmarkt, die die individuelle Vertragsfreiheit für den einzelnen Arbeitnehmer unmöglich macht (Sinzheimer 1916). Das kollektive Arbeitsrecht soll den Arbeitnehmer schützen und die Parität zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite wiederherstellen. Diese Problemdefinition und die daraus resultierende Funktionsbestimmung des Rechts sind konstitutiv für das gesamte kollektive Arbeitsrecht und bildeten über lange historische Phasen den Ausgangspunkt aller Lehrbücher (Rehder 2011). Auch die paritätische Besetzung der Arbeitsgerichte mit ehrenamtlichen Richtern und die niedrigschwellige Ausgestaltung des Zugangs zum arbeitsgerichtlichen Verfahren, die noch auf die Tradition der Gewerbegerichte zurückgeht, unterstreicht, dass das Recht als Machtressource der Beschäftigten gegen die Marktmacht der Arbeitgeberseite gedacht ist (Rudloff/Vogt 2016). Zusammengefasst treten in der arbeitsger-

richtlichen Konfliktkonstellation sowohl die Herrschaftskonflikte als auch deren Gruppenbezogenheit unmittelbar und klar hervor.

Gemeinsamkeiten, aber auch wichtige Unterschiede, zeigen sich bei den Konfliktkonstellationen in der Sozialgerichtsbarkeit. Da das Sozialrecht einen Bestandteil des öffentlichen Rechts bildet, dominiert hier die klassische Konfliktkonstellation zwischen Bürger und Staat. Letzterer agiert aber in einer ambivalenten Rolle. Er ist einerseits gebunden an einen Schutzauftrag, der sich – ebenso wie im Arbeitsrecht – auch im Sozialrecht an prominenter Stelle findet. § 1 SGB I formuliert als zentrale sozialstaatliche Aufgabe die „Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit“. Das Recht soll ein menschenwürdiges Dasein sichern, die freie Entfaltung der Persönlichkeit ermöglichen und besondere Belastungen ausgleichen. Mit anderen Worten: ähnlich wie das Arbeitsrecht dient auch das Sozialrecht dazu, schwache und benachteiligte gesellschaftliche Gruppen zu stärken, was auch Auswirkungen hat auf ihre Fähigkeit, in gesellschaftlichen Auseinandersetzungen um Macht und Herrschaft zu bestehen. Historisch sollten dabei die sozialen Härten und Verwerfungen des industriellen Kapitalismus kompensiert werden. Auch aktuelle sozialrechtliche Publikationen nehmen immer wieder Bezug auf diese Selbstbeschreibung des Rechtsgebiets. Demnach sichert das Sozialrecht „existenzielle Bedarfe und Risiken. Es fordert die Verwaltung und Gerichte heraus, mit Menschen in Not und benachteiligten Lebenslagen angemessen umzugehen“ (Welti 2016, S. 1). So wie im Arbeitsrecht wird die Idee der Schutzbedürftigkeit auch hier unterstrichen durch niedrighürden des Zugangs zum Recht, z. B. das Prinzip der Kostenfreiheit.

Ungeachtet seines sozialpolitischen Schutzauftrags kann der Staat jedoch – und hier liegt die Ambivalenz seiner Rolle – als eigeninteressierte Gegenpartei auftreten, wenn er z. B. das Interesse an einer sparsamen Haushaltsführung verfolgt. Um die ambivalente Rolle des Staats zu verstehen, ist auch hier ein Blick in die historischen Ursprünge des Sozialrechts hilfreich. Der Staat ist nicht „neutral“, und er war es in keiner historischen Phase. Blickt man zurück auf die Anfänge des Sozialrechts, erscheinen hinter der Konfliktlinie zwischen Bürger und Staat dann doch wieder die Auseinandersetzungen zwischen Arbeit und Kapital. Der Staat des Kaiserreichs war ein bürgerlicher Staat, die Justiz aus der Perspektive der Arbeiter eine Klassenjustiz. Und die Bismarck'sche Sozialpolitik war auch ein politisches Projekt, um die Arbeiterklasse von der Sozialdemokratie und den Freien Gewerkschaften zu trennen (Stolleis 2003, S. 52–58). Dieses Projekt ist bekanntlich gescheitert, was ja aber den Charakter des Sozialrechts als Austragungsort für Herrschaftskonflikte zwischen gesellschaftlichen Gruppen nur unterstreicht, denn die Sozi-

aldemokratie und die Gewerkschaften haben es seitdem verstanden, das Rechtsgebiet und seine Institutionen für ihre Machtansprüche zu nutzen. Kennzeichnend dafür ist auch, dass die Verwaltung der Sozialversicherungen in Deutschland korporatistisch geprägt ist, d. h. durch eine Gruppenrepräsentation von Gewerkschaften und Arbeitgebervertretern (Klenk 2012).

Das Sozialrecht und die Sozialgerichtsbarkeit wurden von den Arbeitern und ihren Repräsentanten gleichsam auch genutzt als ein „Anerkennungsprojekt“, um einen egalitären Status als Rechtsbürger zu erlangen, der auch mit Gestaltungsmacht verknüpft ist. Wie sehr dies gelungen ist, wird an einem Zitat eines zeitgenössischen Rechtsprofessors deutlich, der im Jahr 1902 einer Sitzung des „Düsseldorfer Schiedsgerichts für Arbeiterversicherung“ beiwohnte:

„Um einen hufeisenförmigen, grünbezogenen Tisch sitzen die 5 Mitglieder des Schiedsgerichts, daneben links ein Gerichtsschreiber, rechts ein Arzt. Der Vertreter der Versicherungsanstalt sitzt abseits, neben dem Gerichtsschreiber. Nicht der geringste Prunk, keine Uniformen! *Wir hätten die beiden Arbeitervetreter von denen der Arbeitgeber kaum unterscheiden können, wenn man sie uns nicht bezeichnet hätte* [Hervorh. B. R.]. Diese ‚bürgerliche‘ Kleidung, dieselben offenen, gescheiten, biederer Gesichter. Der Vorsitzende ist der Vertreter der Regierung, ein Regierungsrat, noch jung, von etwas militärischem Aussehen, er spricht kurz und bestimmt, aber nicht barsch. Der Arbeiter, der die Rente begehrt, tritt in den Halbkreis“ (zitiert nach Ayaß 2014, S. 270).

In der Rolle des Staats liegt wohl der strukturell größte Unterschied zwischen arbeits- und sozialgerichtlicher Konfliktverarbeitung. Im privatrechtlichen Setting des Arbeitsrechts tritt der Staat in der Form eines staatlichen Gerichts und damit als dritte Partei auf, es sei denn, er agiert in der Rolle als öffentlicher Arbeitgeber. Häufig sind Arbeitsgerichte sogar die einzigen staatlichen Akteure, die im Bereich der industriellen Beziehungen überhaupt in Erscheinung treten. Dies ist auch kein Zufall, sondern programmatisch bedingt. Bei den Beratungen über das Arbeitsgerichtsgesetz in der Weimarer Republik trat die politische Koalition um Hugo Sinzheimer herum immer für ein staatsfernes Arbeitsrecht und eine staatsferne Arbeitsgerichtsbarkeit ein – nicht nur, um die „soziale Selbstbestimmung“ (und damit Anerkennung!) der sozialen Gruppen zu fördern, sondern auch, um den Einfluss einer möglichen „Klassenjustiz“ zu begrenzen (Rehder 2011, S. 135–136). Die Sozialgerichte sind indessen durch den öffentlich-rechtlichen Charakter des Sozialrechts in Auseinandersetzungen involviert, bei denen der Staat selbst Partei ist bzw. sein kann. Dadurch stellte sich in der Geschichte der Sozialrechtsprechung immer wieder auch die Frage der Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Judikative.

Die Gewaltenteilung war in der Sozialpolitik bis zum Inkrafttreten des Sozialgerichtsgesetzes 1953 gar nicht vorhanden gewesen. Das 1884 gegründete Reichsversicherungsamt hatte gleichzeitig als Verwaltungsbehörde und als oberstes Gericht fungiert (Ayaß 2014, S. 271). Auch nach 1945 war es zunächst nicht sicher, ob und in welchem Umfang Sozialverwaltung und Sozialrechtssprechung voneinander getrennt werden (Stolleis 1979). Erst die grundgesetzlichen Festlegungen zeichneten hier einen klaren Weg vor. Und auch nach der Errichtung der unabhängigen Sozialgerichtsbarkeit 1954 blieb die Gewaltenteilung ein Diskussionsthema, da ein relativ großer Teil der ersten Richtergeneration aus der Sozialverwaltung stammte. Als in den 1960er-Jahren kurz die Debatte um eine mögliche Klassenjustiz wiederauflebte, stellten soziologische Studien zur Elitenforschung heraus, dass die Fachministerien der öffentlichen Gerichtszweige nicht nur die Dienstherren ihrer Fachgerichte waren, sondern auch die Spruchkörper mitbesetzten. So waren im Bundesverwaltungsgericht sowie im Bundessozialgericht circa 30 Prozent der Richter vorher in den jeweiligen Ministerien beschäftigt gewesen, häufig sogar in relativ ranghohen Positionen. Beim Bundesfinanzhof lag der Anteil der ehemaligen Ministerialbeamten sogar bei 64 Prozent (Feest 1965, S. 99). Diese Richter waren durch die Verwaltungslaufbahn gegangen und dort sozialisiert worden, standen also den Interessen und Zwängen der Verwaltung viel näher als den einzelnen Bürgern. Entsprechend wurden die Gerichtsbarkeiten unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten aus den *Policy Communities* ihrer Fachministerien später herausgelöst und unter die Aufsicht des Justizressorts gestellt.

Daran wird deutlich, dass Sozialgerichte und ihre Rechtsprechung aufgrund ihrer Nähe zum Staat bezüglich ihrer Legitimität viel verwundbarer sind als Arbeitsgerichte – allen schutzbezogenen Selbstbeschreibungen zum Trotz. Zudem gibt es trotz der niedrigen Zugangshürden auch heute noch verfahrensbezogene Asymmetrien zwischen Bürger und Staat, die Höland unter Nutzung der Begrifflichkeit von Marc Galanter mit der Unterscheidung zwischen *one-shotter* und *repeat player* erörtert hat (Galanter 1974, Höland 2017). Den individuellen Klägern stehen die immer wieder gleichen Behörden oder Körperschaften gegenüber, die über weit mehr Erfahrung, Wissen und Nähe zum Gericht verfügen. Man braucht keine Verschwörungstheorien zu bemühen, um festzustellen, dass aus den geteilten Diskursräumen und Routinen auch leichter gemeinsame Verständnisse über Rechtsnormen und Rechtstatsachen entstehen können. Eine vergleichbare Konstellation existiert bei Arbeitsgerichten aufgrund des hohen Fragmentierungsgrades sowohl unter den Klägern als auch den Beklagten nur selten; nämlich nur in solchen Gerichtsbezirken, in denen ein großer und die Region dominieren-

der Arbeitgeber im Zentrum aller arbeitsrechtlichen Auseinandersetzungen steht; sollte es sich hierbei um einen Industriebetrieb handeln (z. B. Bayer in Leverkusen, Volkswagen in Wolfsburg oder Opel in Rüsselsheim), ist dann allerdings zu erwarten, dass auch auf der Arbeitnehmerseite ein *repeat player* auftritt, nämlich die im Unternehmen vertretene Gewerkschaft.

Zusammengefasst kann die Sozialgerichtsbarkeit als Auseinandersetzung zwischen Sozialbürger und Staat um Macht verstanden werden. Dahinter verbarg sich in historischer Perspektive auch eine Auseinandersetzung zwischen Arbeit und Kapital um die Anerkennung des Arbeiters als Sozial- und Rechtsbürger. Der Staat war hier kein neutraler Akteur, denn die Einbindung des Arbeiters in den Bismarck'schen Sozialstaat zielte darauf ab, ihn als politischen Bürger von den Freien Gewerkschaften zu trennen. Vor diesem Hintergrund moderieren Sozialgerichte ein Konfliktverhältnis, in dem der Staat einerseits als Schutzmacht des Sozialbürgers auftreten soll, gleichwohl ebenfalls gegenläufige Eigeninteressen verfolgen kann.

4. Wandel der Konfliktlinien – Herausforderungen für die Gerichte (und die Gerichtsforschung)

Im folgenden Abschnitt soll herausgearbeitet werden, in welcher Weise sich die sozialgerichtlichen Konfliktlinien im historischen Zeitverlauf gewandelt haben. Zugleich soll daran anschließend ein Forschungsprogramm mit einigen Fragen oder Thesen skizziert werden, die diese Prozesse in den Blick nehmen. Auch hier werden die Entwicklungen im Arbeits- und Sozialrecht verglichen. Im Arbeitsrecht waren es vor allem Prozesse der Marktschaffung, die Veränderungen bewirkten. Einerseits haben die Internationalisierung der Ökonomie und die EU-Binnenmarktintegration die Handlungsbedingungen der Akteure beeinflusst. Andererseits wurden auch aus politischen Gründen ehemals geschützte und eher binnenmarktorientierte staatsnahe Sektoren liberalisiert, wodurch auch hier der Wettbewerbsdruck gestiegen ist. Im Sozialrecht wird in der Literatur eine durchaus nicht unähnliche gleichzeitige Entwicklung von „Vermarktlichung“ (Klenk 2012, S. 80) konstatiert. Der Expansion des Wohlfahrtsstaates in den 1960er- und 1970er-Jahren folgte eine Phase der Kostendämpfungsprogramme. Ökonomische Steuerungsprinzipien wurden in den sozialpolitischen Sektor integriert, gleichzeitig haben aber auch partielle Prozesse der Etatisierung den staatlichen Zugriff erweitert (ebd.). In beiden Politikfeldern bewirkt dies, dass die Handlungsbedingungen und die Steuerungsfähigkeit der traditionellen Verbände (Gewerkschaft-

ten, Arbeitgeberverbände) erheblich erschwert wurden. Die übergreifende Fragestellung des hier skizzierten Forschungsprogrammes lautet, welche Spuren dieser Wandel in den Sozialgerichten und den von ihnen bearbeiteten Konflikten hinterlässt.

4.1 Ausdifferenzierte Konfliktlinien

Die Entstehungsphase der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit wurde oben mit den Begriffspaaren „Arbeit vs. Kapital“ und/oder „Bürger vs. Staat“ beschrieben. Erst auf den zweiten Blick wird sichtbar, dass diese Einteilung immer schon zu grob war und sich im historischen Zeitverlauf weiter ausdifferenziert hat. Bei den Arbeitsgerichten waren vor allem der Wandel auf nationalen und internationalen Produkt- und Arbeitsmärkten, aber auch sich wiederholende Konjunkturzyklen, ausschlaggebende Treiber des Wandels. Viele arbeitsgerichtliche Prozesse thematisieren heute nicht (mehr nur) die unterschiedlichen Interessen zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite, sondern auch das Spannungsverhältnis zwischen individueller/dezentraler und kollektiver Regelung. Die beiden genannten Konfliktlinien können sich verschiedentlich überlagern. Dabei waren es nicht nur betriebliche und arbeitgeberseitige Interessen, sondern immer wieder auch Beschäftigteninteressen, die von Regelungen jenseits der kollektivrechtlichen Vereinbarungen profitieren konnten (Rehder 2011). In jüngerer Zeit treten mit den Spartengewerkschaften Auseinandersetzungen zwischen Arbeitnehmergruppen hinzu, die sich ebenfalls nicht mehr in der Konfliktdimension zwischen Arbeit und Kapital fassen lassen (Rehder 2009; zu den Spartengewerkschaften: Schroeder/Kalass/Greef 2011; Keller 2017). Hierbei geht es eher um Auseinandersetzungen zwischen den traditionellen „Insidern“ des Systems kollektiv regulierter Arbeitsbeziehungen und den sich formierenden „Outsidern“, die einen Zugang zur Gestaltungsmacht anstreben. Zudem sind die Arbeitsgerichte heute auch mit Auseinandersetzungen zwischen Arbeitgebern und ihren leitenden Angestellten in Bezug auf Fragen der Managerhaftung befasst, bei denen häufig erst einmal geklärt werden muss, ob und inwiefern die Arbeitsgerichtsbarkeit überhaupt zuständig ist (vgl. zuletzt Bundesarbeitsgericht 2017).

Auch in der Sozialgerichtsbarkeit sind mit der Expansion des Wohlfahrtsstaats die Konfliktkonstellationen vielfältiger geworden. Erstens wurden immer neue leistungsberechtigte Personengruppen in das System der Sozialversicherungen integriert (Klenk 2012). Zweitens hat sich der Aktivitätsradius des Sozialstaates auf immer neue Felder ausgedehnt. Die Auseinandersetzungen

gen im Vertragsarztrecht oder Erstattungsstreitigkeiten zwischen Leistungsträgern lassen sich nur noch schwerlich mit den Begriffspaaren „Arbeit vs. Kapital“ oder „Bürger vs. Staat“ erfassen. Und es stellt sich die Frage, welche soziologisch und politikwissenschaftlich relevanten Gemeinsamkeiten zwischen den Klagen einer niedergelassenen Psychotherapeutin, eines Hartz-IV-Empfängers und einer Elterngeld-Bezieherin eigentlich noch bestehen. Die Interessenkonstellationen, die Rollen- und Identitätsdefinitionen, die Ressourcenausstattung und die (A-)Symmetrie zwischen den Konfliktparteien sind so heterogen, dass die Frage berechtigt ist, ob es „das“ sozialgerichtliche Verfahren mit „dem“ Klagenden und „dem“ Beklagten eigentlich gibt. Eine sozialwissenschaftliche Analyse könnte hier ansetzen, eine Typologie verschiedener Konfliktkonstellationen und -dynamiken sozialgerichtlicher Verfahren zu identifizieren, die auf den Verlauf und das Ergebnis eines Prozesses Einfluss nehmen.

4.2 Veränderte Akteurskonstellationen

Mit den ausdifferenzierten Konfliktlinien gehen auch veränderte Akteurskonstellationen einher. Daraus resultieren – vor allem unter den Bedingungen staatlicher Kostendämpfungsprogramme und eines verstärkten ökonomischen Wettbewerbs – Konflikte um den Zugang zu den Strukturen der korporatistischen Selbstverwaltung, die u. a. vor den Gerichten ausgetragen werden. Dabei handelt es sich um Anerkennungskonflikte neuer Akteursgruppen sowie um Machterhaltungskonflikte etablierter Gruppen. Dieses Phänomen lässt sich sowohl im Arbeits- als auch im Sozialrecht beobachten. Es ist bisher aber nur wenig erforscht.

Für das System der industriellen Beziehungen lässt sich festhalten, dass der Anteil gewerkschaftlich organisierter Arbeitnehmer zurückgeht. Gleichzeitig gilt, dass der gewerkschaftliche Organisationsgrad von Betriebsräten bei den DGB-Gewerkschaften nur noch bei ca. 60 bis 70 Prozent liegt (Greifenstein/Kißler/Lange 2017, S. 73). Parallel dazu kämpfen neue Gruppen um einen Zugang zu den interessenpolitischen Entscheidungspositionen. Das deutlichste Beispiel im Arbeitsrecht sind die Spartengewerkschaften, die sich über den Rechtsweg einen Status als tariffähige Gewerkschaften erkämpft haben (Rehder 2009). Zudem liegt – bisher nur anekdotisches – Wissen darüber vor, dass sie, so wie andere Gruppierungen auch, versuchen, einen Zugang zur betrieblichen Mitbestimmung zu finden (für den Marburger Bund vgl. Greef 2012, S. 235). Die Gewerkschaft der Flugbegleiter UFO besetzt bei der

Deutschen Lufthansa AG indessen seit längerem viele Betriebsratsmandate (Skupnik 2003, S. 42). Ebenso ist wenig darüber bekannt, in welchem Umfang die Spartengewerkschaften darum bemüht sind, ehrenamtliche Richter in den Arbeitsgerichten zu stellen. Sie könnten und müssten daran ein Interesse haben, weil die Arbeitnehmerbank bisher entlang der traditionellen Konfliktlinie, d. h. mit Abgesandten der DGB-Gewerkschaften, besetzt wird. Vereinzelt finden sich Aufrufe verschiedener Bezirke der Lokführergewerkschaft GdL an ihre Mitglieder, sich als ehrenamtliche Richter zur Verfügung zu stellen. Auf der Arbeitgeberseite hat seit den 1970er-Jahren der Anteil betrieblicher Vertreter (im Vergleich zu verbandlichen Vertretern) in den Arbeitsgerichten zugenommen. Die Konfliktlinie zwischen kollektiver und dezentraler Regelung bildet sich also auf der Richterbank ab, zumindest auf der Arbeitgeberseite (Rehder 2011, S. 292).

Analoge Fragestellungen ergeben sich für die Akteurskonstellationen in Sozialpolitik und Sozialrecht. Im Zuge der Hartz IV-Reformen wurden traditionelle Akteursgruppen, vor allem die Gewerkschaften, tendenziell geschwächt. Dies galt sowohl für den Gesetzgebungsprozess als auch für die korporatistische Arbeitsverwaltung (Klenk 2012). Die sich anschließende SGB II-Klagewelle kann auch darauf zurückgeführt werden, dass die Gewerkschaften ihre Opposition über den Rechtsweg praktiziert haben. Erste Forschungsbefunde für Deutschland legen nahe, dass dies ein generelles Muster ist: Outsider-Gruppen, die nicht über einen guten (oder einen sich verschlechternden) Zugang zu parlamentarischen oder korporatistischen Entscheidungsarenen verfügen, nutzen als Ausweichstrategie tendenziell das Rechtssystem, um ihre Interessen durchzusetzen (van Elten/Spohr 2017).

Parallel dazu lässt sich beobachten, dass neue Akteure eine stärkere Repräsentation in den sozialpolitischen Selbstverwaltungsgremien anstreben, z. B. Patientenorganisationen in der Gesundheitspolitik (Klenk 2012). Welche Rolle dabei juristische Anerkennungskämpfe vor den Gerichten spielen, ist – so wie im Arbeitsrecht – bestenfalls anekdotisch bekannt. Seit längerem sind die Kassenärztlichen Vereinigungen mit Erosionsprozessen konfrontiert. Sogenannte „Medi-Verbünde“ haben sich – analog zum Phänomen der Spartengewerkschaften im Arbeitsrecht – abgespalten und kämpfen um eigene Statusrechte (Gerlinger 2009). Dabei werden auch die Sozialgerichte einbezogen, wenn z. B. niedergelassene Hausärzte um ein Streikrecht kämpfen, wenn auch bisher allerdings ohne Erfolg (Bundessozialgericht 2016b). Das Feld der juristischen Anerkennungskämpfe, die mit sich wandelnden Konfliktlinien und Akteurskonstellationen einhergehen und die Gerichte zu entscheidenden Akteuren machen, ist bisher weitgehend ein Forschungsdesiderat.

4.3 Wandel der normativen Grundlagen im Sozialrecht?

Angesichts veränderter Konfliktlinien und Akteurskonstellationen stellt sich in beiden Politikfeldern die Frage, ob und ggf. in welche Richtung das normative Kernziel, nämlich der Schutz benachteiligter Gruppen und die Bearbeitung asymmetrischer gesellschaftlicher Machtverhältnisse, einem Wandel unterliegt bzw. explizit herausgefordert wird. Zu diesem Zweck müsste die Entwicklung zentraler Rechtsnormen im Zeitverlauf untersucht werden, und zwar sowohl im Hinblick auf ihre Umdeutung als auch im Hinblick auf die Prozesse, die zu dieser Umdeutung beitragen. Im Arbeitsrecht ist vor allem seit den 1980er-Jahren zu beobachten, wie sich im Kontext der Konfliktlinie zwischen kollektiver und dezentraler Regelung auf der Arbeitgeberseite ein politisches Projekt formierte, das ein „Neues Arbeitsrecht“ proklamierte und eine stärkere Liberalisierung der Rechtsprechung forderte (Rehder 2011, S. 309–323). Der Kern der Argumentation lautete, dass unter den Bedingungen des gestiegenen internationalen Wettbewerbsdrucks nicht mehr die Arbeitnehmerseite, sondern die Arbeitgeberseite schutzbedürftig sei. Hier bildeten sich gezielt Diskurskoalitionen aus Wissenschaft, Rechtspraxis, Interessengruppen und Medien, um gezielte Kampagnen zur Umdeutung arbeitsrechtlicher Kernnormen über den Rechtsweg durchzusetzen.

Es gibt Hinweise darauf, dass solche Projekte auch im Sozialrecht nicht unbedeutend sind. So kämpft seit den 1990er-Jahren – ähnlich wie im Arbeitsrecht – eine Koalition aus Wissenschaft, Rechtspraxis, Interessengruppen und Medien für eine Besserstellung von Familien in den Sozialversicherungen. Diese Initiative dockt an die Schutzbedürftigkeit von Familien an, die im SGB festgelegt ist. Eigentlich vertritt sie jedoch Erwerbstätigeninteressen, weil Familien mit geringem oder gar keinem Erwerbseinkommen von einer familienbezogenen Reduzierung der Sozialversicherungsbeiträge kaum profitieren. Stattdessen fällt der Vorteil umso größer aus, je höher das Erwerbseinkommen ist. Hier wird ein Interesse der etablierten Mittelschicht unter dem Label des sozialpolitischen Schutzauftrags in das Rechtssystem eingespeist, gestützt durch eine auch finanziell gut ausgestattete Kampagne (Rehder/van Elten 2017). Die daraus resultierenden Gerichtsverfahren knüpfen zwar an die Schutzidee an, haben aber nur noch wenig zu tun mit der oben bereits erwähnten Beschreibung von Felix Welti: demnach sichert das Sozialrecht „existenzielle Bedarfe und Risiken. Es fordert die Verwaltung und Gerichte heraus, mit Menschen in Not und benachteiligten Lebenslagen angemessen umzugehen“ (Welti 2016, S. 1). Dieses Projekt ist kein Projekt von Menschen in Not und in benachteiligten Lebenslagen, sondern es wird vor-

angetrieben von handlungsmächtigen und konfliktfähigen Akteuren, die eher nicht zur klassischen Sozialstaatsklientel zählen.

Ob derartige Versuche, den Kerngehalt des Sozialrechts umzudefinieren, um daraus neue Anerkennungs- und Machtansprüche zu generieren, episodische Einzelfallerscheinungen sind, ist bisher weitgehend unbekannt. Dies gilt sowohl für das Arbeits- als auch für das Sozialrecht. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, ob sich im Zuge der veränderten Akteurskonstellationen neue Diskurskoalitionen oder epistemische Gemeinschaften herausbilden, die in dem hier skizzierten Sinne einen Wandel von Rechtsnormen initiieren und prägen.

4.4 Wandel im Selbstverständnis der beteiligten Akteure?

Wie oben bereits skizziert wurde, geht die Konflikttheorie Dahrendorfs von der Grundannahme aus, dass es sich bei gesellschaftlichen Konflikten um Gruppenkonflikte handelt. Quasi-Gruppen werden sich ihrer gemeinsamen Lage und Interessen bewusst, mobilisieren kollektives Handeln und initiieren dadurch konflikthafte Prozesse, die möglicherweise einen gesellschaftlichen Wandel herbeiführen. Angesichts der in diesem Aufsatz angedeuteten Veränderungsprozesse stellt sich nicht zuletzt schließlich auch die Frage, ob die Gruppenbezogenheit der Konflikte, die vor den Sozialgerichten ausgetragen werden, heute noch für (zumindest fast) alle Beteiligten gilt. Für diejenigen Akteure, die sich in Anerkennungskonflikten befinden, also z.B. die Spartengewerkschaften im Arbeitsrecht oder die Medi-Verbände im Gesundheitsrecht, kann die Gruppenbezogenheit des Handelns sicher angenommen werden. Hier findet ja gerade das statt, was Dahrendorf als Transformation einer Quasi-Gruppe in eine manifeste Interessengruppenpolitik beschreibt. Gleichzeitig ist aber zu konstatieren, dass die soziale Integrationskraft von Interessenverbänden generell abnimmt. Die Gewerkschaften leiden an Mitgliederverlusten, wodurch auch die Bedeutung des gewerkschaftlichen Rechtsschutzes zurückgegangen ist. Demgegenüber nimmt sowohl im Arbeits- als auch im Sozialrecht die Zahl der Fachanwaltskanzleien zu (Rehder 2015). Ob die SGB II-Klägerin sich in ihrem Gerichtsverfahren heute tatsächlich (noch) als Repräsentantin einer Gruppe betrachtet oder ob sie nur um individuelle Anerkennung kämpft; und ob die beteiligten Anwaltskanzleien sich an ein politisches Gruppeninteresse binden oder nur unternehmerisch-professionelle Handlungsorientierungen an den Tag legen, ist weitgehend unerforscht.

Zudem erscheint es lohnend, das Selbstverständnis der Richter in den

Blick zu nehmen (vgl. zu Arbeitsrichtern: Vogel 2017). Unter den Bedingungen einer Kostendämpfungspolitik in verschiedenen Bereichen der Sozialpolitik gerät die ambivalente Rolle des Staats im Zielkonflikt zwischen Schutzauftrag und sparsamer Haushaltsführung ins Zentrum der Betrachtung. Welche Herausforderungen resultieren daraus für die Richter an den Sozialgerichten? Wie bearbeiten sie diese? Und sind sie sich ihrer Stellung an den Grenzen der staatlichen Ambivalenz überhaupt bewusst? Dass ein entsprechender Druck bei den Sozialgerichten durchaus wahrgenommen wird, lässt sich aus einem Zitat des BSG-Präsidenten Schlegel deuten, der in seinem Vorwort zum Jahresbericht des Bundessozialgerichts 2016 schreibt:

„Die Erwartungen des Bürgers an die Rechtsprechung und das Bundessozialgericht als oberster Instanz in sozialen Angelegenheiten sind hoch und nicht jeder Kläger, nicht jede Klägerin sieht ein, dass die Sozialgerichte zwar für die Kontrolle der Sozialverwaltung, nicht aber für den Inhalt der Gesetze zuständig sind“ (Bundessozialgericht 2016a, S. III).

5. Fazit

Das Ziel des vorliegenden Aufsatzes bestand darin, sozialgerichtliche Konflikte vor dem Hintergrund der Konflikttheorien von Ralf Dahrendorf und Axel Honneth zu verstehen, um daraus zukünftige Forschungsfragen zu destillieren. Das skizzierte Forschungsprogramm stellt vor allem darauf ab zu ergründen, welche Spuren der Wandel des Wohlfahrtsstaats in den gesellschaftlichen Konfliktkonstellationen und in den sozialgerichtlichen Konflikten hinterlässt. Liest man sozialgerichtliche Auseinandersetzungen im Anschluss an Dahrendorf als Machtkonflikte und im Anschluss an Honneth als Anerkennungskonflikte zwischen gesellschaftlichen Gruppen, so stellt sich der Wandel des deutschen Wohlfahrtsstaats vor allem als eine Auseinandersetzung alter und neuer Akteure um eine Neujustierung ihrer Gestaltungsrechte und Lebenschancen dar. In welchem Umfang und mit welchen Folgen (für die Akteure und das Rechtsgebiet) die Gerichte damit befasst sind, ist bisher weitgehend unbekannt. Die hier nur angedeuteten Perspektiven stellen ein Forschungsdesiderat für die Politikwissenschaft dar, bieten aber auch umfangliche Anknüpfungspunkte für andere Sozialwissenschaften sowie für die Rechtswissenschaft, weil sich das komplexe Zusammenspiel aus Gesellschaft, Politik und Rechtssystem nur aus der interdisziplinären Betrachtung heraus verstehen lässt.

Literatur

Ayaß, Wolfgang (2014): Wege zur Sozialgerichtsbarkeit: Schiedsgerichte und Reichsversicherungsamt bis 1945. In: Masuch, Peter/Spellbrink, Wolfgang/Becker, Ulrich/Leibfried, Stephan (Hrsg.): Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats. Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht. Eigenheiten und Zukunft von Sozialpolitik und Sozialrecht, Berlin: Erich Schmidt Verlag, S. 265–282.

Bundesarbeitsgericht (2017): Haftung für Kartellbuße – kartellrechtliche Vorfrage. Urteil vom 29.6.2017, 8 AZR 189/15.

Bundessozialgericht (2016a): Die Tätigkeit des Bundessozialgerichts im Jahr 2016. Eine Übersicht. Kassel: Bundessozialgericht.

Bundessozialgericht (2016b): Vertragsärztliche Versorgung – Praxisschließung – Druck auf Krankenkassen und Kassenärztliche Vereinigungen zur Erhöhung der Vergütung für vertragsärztliche Leistungen. Urteil vom 30.11.2016, B 6 KA 38/15 R.

Dahrendorf, Ralf (1961): Gesellschaft und Freiheit. Zur soziologischen Analyse der Gegenwart. München: Piper.

Dahrendorf, Ralf (1971): Zu einer Theorie des sozialen Konflikts. In: Wolfgang Zapf (Hrsg.): Theorien des sozialen Wandels, Köln/Berlin: Kiepenheuer & Witsch, S. 108–123.

Dahrendorf, Ralf (1979): Lebenschancen. Anläufe zur sozialen und politischen Theorie. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Feest, Johannes (1965): Die Bundesrichter: Herkunft, Karriere und Auswahl der juristischen Elite. In: Wolfgang Zapf (Hrsg.): Beiträge zur Analyse der deutschen Oberschicht, München: Piper, S. 95–113.

Fraser, Nancy/Honneth, Axel (2003): Umverteilung oder Anerkennung? Eine politisch-philosophische Kontroverse. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Galanter, Marc (1974): Why the „haves“ come out ahead: Speculations on the limits of legal change. In: Law & Society Review 9, S. 95–160.

Gerlinger, Thomas (2009): Der Wandel der Interessenvermittlung in der Gesundheitspolitik. In: Rehder, Britta/von Winter, Thomas/Willems, Ulrich (Hrsg.): Interessenvermittlung in Politikfeldern. Vergleichende Befunde der Policy- und Verbändeforschung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 33–51.

Greef, Samuel (2012): Die Transformation des Marburger Bundes. Vom Berufsverband zur Berufsgewerkschaft. Wiesbaden: Springer VS.

Greifenstein, Ralph/Kißler, Leo/Lange, Hendrik (2017): Trendreport Betriebsratswahlen 2014. Study Band 350. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.

Höland, Armin (2017): Sozialrecht im Lichte der Rechtssoziologie. In: Kreher, Simone/Welti, Felix (Hrsg.): Soziale Rechte und gesellschaftliche Wirklichkeiten. Interdisziplinäre Konferenz des Forschungsverbands für Sozialrecht und Sozialpolitik (FoSS) der Hochschule Fulda und der Universität Kassel, 03./04. September 2015. Kassel: kassel university press, S. 12–33.

Honneth, Axel (1992): Kampf um Anerkennung. Zur moralischen Grammatik sozialer Konflikte. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Keller, Berndt (2017): Berufs- und Spartengewerkschaften. Neue Akteure und Perspektiven der Tarifpolitik. München u. Mering: Rainer Hampp Verlag.

Klenk, Tanja (2012): Korporatistische Selbstverwaltung zwischen Staat und Markt. In: Klenk, Tanja/Weyrauch, Philine/Haarmann, Alexander/Nullmeier, Frank: Abkehr vom Korporatismus? Der Wandel der Sozialversicherungen im europäischen Vergleich, Frankfurt/New York: Campus, S. 53–117.

Köhler, Thomas (2005): Die Konflikttheorie der Anerkennungstheorie. In: Bonacker, Thorsten (Hrsg.): Sozialwissenschaftliche Konflikttheorien. Eine Einführung, 3. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 319–333.

Lamla, Jörg (2005): Die Konflikttheorie als Gesellschaftstheorie. In: Bonacker, Thorsten (Hrsg.): Sozialwissenschaftliche Konflikttheorien. Eine Einführung, 3. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 207–229.

Rehder, Britta (2009): Adversarial legalism in the German system of industrial relations? In: Regulation & Governance 3 (3), S. 217–234.

Rehder, Britta (2011): Rechtsprechung als Politik. Der Beitrag des Bundesarbeitsgerichts zur Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Deutschland. Frankfurt am Main/New York: Campus.

Rehder, Britta (2015): Justizialisierung statt Korporatismus? Verrechtlichung der Interessenvermittlung in den Arbeitsbeziehungen. In: Rudolf Speth/Annette Zimmer (Hrsg.): Lobby Work – Interessenvertretung als Politikgestaltung, Wiesbaden: VS Springer, S. 53–69.

Rehder, Britta/van Elten, Katharina (2018): Per Tageszeitung ins Gericht. Argumentative Konfliktfähigkeit als Handlungsressource von Interessengruppen in medial inszenierten Rechtsstreitigkeiten. Manuskript in Vorbereitung. Bochum: Ruhr-Universität.

Rudloff, Wilfried/Vogt, Dennis (2016): Parität und Schlichtung: Die Gewerbegerichte als Orte arbeitsrechtlicher Konfliktlösung im Deutschen Kaiserreich. In: Collin, Peter (Hrsg.): Justice without the state within the state. Judicial self-regulation in the past and present. Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann, S. 51–90.

Schroeder, Wolfgang/Kalass, Viktoria/Greef, Samuel (2011): Berufsgewerkschaften in der Offensive. Vom Wandel des deutschen Gewerkschaftsmodells. Wiesbaden: VS – Verlag für Sozialwissenschaften.

Sinzheimer, Hugo (1916): Ein Arbeitstarifgesetz: Die Idee der sozialen Selbstbestimmung im Recht. München: Duncker & Humblot.

Skupnik, Peter (2003): Betriebsratsmanagement. Die wirksame Organisation verantwortungsvoller Mitarbeiterinteressenvertretung. Renningen: expert Verlag

Stolleis, Michael (1979): Entstehung und Entwicklung des Bundessozialgerichts. In: Sozialrechtsprechung. Verantwortung für den sozialen Rechtsstaat. Festschrift zum 25jährigen Bestehen des Bundessozialgerichts, Band I. Hrsg. vom Deutschen Sozialgerichtsverband e. V. Köln: Carl Heymanns, S. 25–51.

Stolleis, Michael (2003): Geschichte des Sozialrechts in Deutschland. Ein Grundriß. Stuttgart: Lucius & Lucius.

van Elten, Katharina/Spohr, Florian (2017): Two ways to go to law. Interest groups' use of parliaments and courts. Paper prepared for the ECPR General Conference in Oslo, September 2017.

Vogel, Berthold (2017): Arbeitsgerichte und Arbeitsrichterschaft. Eine soziologische Skizze. In: Simone Kreher/Felix Welti (Hrsg.): Soziale Rechte und gesellschaftliche Wirklichkeiten, Kassel: kassel university press, S. 158–168.

Welti, Felix (2016): Editorial. In: Die Sozialgerichtsbarkeit 2/2016, S. 1.

Wimbauer, Christine (2004): Umverteilung oder Anerkennung? Und wenn: wovon und durch wen? Theoretische Überlegungen zur aktuellen Debatte um Anerkennung oder Umverteilung, https://www.wzb.eu/www2000/bal/laa/pdf/liebe-arbeit-amerik_AP1_amerik-umv.pdf (Abruf am 04.11.2018).

ZUR EMPIRIE DES WIDERSPRUCHSVERFAHRENS UND DER STREITBEHANDLUNG IN DER SOZIAL- VERSICHERUNG

Armin Höland

Zusammenfassung: Der Widerspruch eines oder einer Sozialversicherten gegen die Entscheidung des Versicherungsträgers – die gesetzliche Kranken- oder Pflegekasse, die Rentenversicherung oder die gesetzliche Unfallversicherung – macht deutlich: die Entscheidung überzeugt nicht. Die Grundsätze des Rechtsstaates verlangen für eine solche Situation die Überprüfung der Entscheidung. Im ersten Schritt ist hierfür die Sozialverwaltung zuständig, die den Bescheid erlassen hat. Erachtet sie den Widerspruch hinsichtlich Rechtmäßigkeit oder Zweckmäßigkeit für begründet, hat sie ihm abzuhelfen. Geschieht das nicht und erledigt sich das Verfahren auch nicht auf andere Weise (etwa durch Zurücknahme des Widerspruchs) steuert die Verwaltung den Widerspruch samt seiner Begleitakte in die Überprüfung durch einen im Regelfall paritätisch besetzten Widerspruchsausschuss. In diesem Ausschuss, von fast allen Sozialversicherungsträgern im Rahmen ihrer Satzungsautonomie als sogenannter besonderer Ausschuss errichtet, je nach Größe des Trägers auch in größerer Zahl, entfaltet sich ein wichtiges Element der Rechtspraxis der Selbstverwaltung. Ehrenamtliche und hauptamtliche Mitglieder prüfen die Begründetheit des Widerspruchs und den Entscheidungsvorschlag der Verwaltung und treffen eine Entscheidung. Sie schließt das Vorverfahren ab und gibt für den Fall der gänzlichen oder teilweisen Zurückweisung des Widerspruchs den Weg zum Sozialgericht frei. Unter sozialrechtssoziologischem Blickwinkel erscheinen vor allem zwei Beobachtungen interessant. Vor die Widerspruchsausschüsse gelangt im Allgemeinen nur eine Minderheit von etwas weniger als die Hälfte aller erhobenen Widersprüche. Das wirft die Frage auf, was geschieht mit der guten anderen Hälfte von Widersprüchen? Was veranlasst die Verwaltungen der Sozialversicherungsträger zur Abhilfe (rund ein Drittel), was die Versicherten zur Zurücknahme (knapp ein Viertel)? Die zweite Beobachtung nimmt den hohen Anteil an zurückweisenden Entscheidungen

gen des Widerspruchsausschusses ins Visier. Weniger als drei Prozent der Verfahren vor Widerspruchsausschüssen enden mit einer dem Widerspruch ganz oder teilweise stattgebenden Entscheidung. Diese auf den ersten Blick ernüchternde Wirkungsbilanz muss allerdings in einem angemessenen Kontext gesehen werden. Was bei den Widerspruchsausschüssen eintritt, ist mehrfach geprüft und als nicht abhilfefähig bewertet worden. Hinzu kommt, dass die Widerspruchsausschüsse nicht stets nur ablehnen, sondern gelegentlich auch an die Verwaltung zur weiteren Sachaufklärung zurückgeben oder den Versicherten Hinweise auf andere Antrags- oder Verfahrensmöglichkeiten geben. Insgesamt erweisen sich Widerspruchsausschüsse damit als den Streitbehandlungsprozess innerhalb der Sozialversicherungsträger mitsteuernde Agenturen und als Praxisstellen der funktionalen Selbstverwaltung.

1. Einleitung und Fragestellung

Wer widerspricht, ist mit etwas nicht einverstanden. Wer als Sozialversicherter mit einer Entscheidung des Sozialversicherungsträgers, der Kranken- oder Pflegekasse, der Unfallkasse oder des Rentenversicherers, nicht einverstanden ist, kann gegen die Entscheidung – rechtlich gesehen ein Verwaltungsakt nach § 31 Satz 1 SGB X – Widerspruch erheben. Der Widerspruch ist fristgebunden.¹ Er kann schriftlich oder zur Niederschrift eingereicht werden und muss nicht fachsprachlich bezeichnet oder begründet werden. Allein das fehlende Einverständnis der versicherten Person mit der getroffenen Entscheidung muss zuverlässig erkennbar sein.² In rechtlicher Hinsicht löst der Widerspruch mit seinem Zugang zwei Wirkungen aus: Er verhindert den

1 Nach § 84 Abs. 1 Sozialgerichtsgesetz (SGG) ist der Widerspruch binnen eines Monats, nachdem der Verwaltungsakt dem Beschwerden bekanntgegeben worden ist, schriftlich oder zur Niederschrift bei der Stelle einzureichen, die den Verwaltungsakt erlassen hat.

2 Vgl. zur Abgrenzung von „Gegenvorstellungen“ BVerwG 28.4.2009 – 2 A 8/08, NJW 2009, 2968, Rn. 12 f. In der Wirklichkeit der Sozialversicherungsträger scheint es eine erhebliche Bandbreite an Deutungsmöglichkeiten dafür zu geben, welches Vorbringen eines Versicherten als Widerspruch im Rechtsinne zu verstehen ist, so die Praxisbeobachtungen von Günter Güner, langjährigem alternierenden Vorsitzenden des Verwaltungsrates der AOK Baden-Württemberg (als Arbeitnehmervertreter) und Mitglied des Beirats für das Forschungsprojekt Nr. S-2014-739-4 der Hans-Böckler-Stiftung.

Eintritt der Bindungswirkung des Verwaltungsaktes³ und er setzt ein Verfahren der Nachprüfung der Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungsaktes in Gang, das Prozessvoraussetzung für die Erhebung der Anfechtungs- wie der Verpflichtungsklage ist.⁴ Unter rechtssoziologischem Blickwinkel sind die Abläufe und Akteure des Vorverfahrens so unbekannt wie es die Tätigkeit der Widerspruchsausschüsse bis zu dem vorzustellenden Forschungsprojekt war. Nur aus der Vorstrukturierung des Verfahrens durch das Recht wissen wir, dass in einem ersten Abschnitt zu entscheiden ist, ob dem Widerspruch abzuhelpen ist, weil er für begründet erachtet wird.⁵ Abhilfe bedeutet: Der angefochtene Verwaltungsakt ist von der Stelle, die ihn erlassen hat, aufzuheben oder zu ändern.⁶ Mit der Abhilfe endet das Vorverfahren, ohne dass ein Widerspruchsbescheid ergeht.⁷ Aus der Statistik der Widerspruchsverfahren in der Sozialversicherung wissen wir, dass es in rund einem Drittel der Widerspruchsverfahren in den vier Versicherungszweigen zur Abhilfe kommt.⁸ Das ist eine auf den ersten Blick erstaunliche Größenordnung an Korrektur von Bescheiden, die kurz zuvor nach einer – wie zu unterstellen – eingehenden Sach- und Rechtsprüfung durch die Verwaltung des jeweiligen Versicherungsträgers erlassen worden sind. Aus welchen Gründen und in welcher Fallgestaltung es auf den Widerspruch von Versicherten hin zu der Korrektur kommt, wissen wir nicht genau.⁹ Das Forschungsprojekt hatte die Mitglieder und die Tätigkeit von Widerspruchsausschüssen zum Gegenstand, nicht die Sachbearbeitung im vorangehenden Verfahrensabschnitt. Wird dem Widerspruch nicht abgeholfen und wird das Verfahren auch nicht auf andere Weise beendet, so ist ein Widerspruchsbescheid zu erlassen. Hierfür ist nach § 85 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 SGG in Angelegenheiten der Sozialversicherung die von der Vertreterversammlung bestimmte

3 § 77 SGG formuliert die Wirkung negativ: Wird der gegen einen Verwaltungsakt gegebene Rechtsbehelf nicht oder erfolglos eingelegt, so ist der Verwaltungsakt für die Beteiligten in der Sache bindend, soweit durch Gesetz nichts anderes bestimmt ist, vgl. *Mutschler*, in: Kasseler Kommentar zum Sozialversicherungsrecht, SGB X, 101. EL September 2018, § 62 Rn. 6.

4 § 78 Abs. 1 S. 1 SGG, vgl. *Mutschler*, a. a. O., § 62 Rn. 7.

5 § 85 Abs. 1 SGG.

6 *Mutschler*, a. a. O., § 62 Rn. 19.

7 *Mutschler*, a. a. O. Allerdings geschieht die Abhilfe selbst durch Bescheid, *Leitherer*, in: Meyer-Ladewig/Keller/Leitherer, SGG, § 85 Rn. 2b.

8 Vgl. *Günter Güner/Angelika Beier*, Das Widerspruchsverfahren in der Kranken- und Pflegeversicherung: Wie erfolgreich sind Widersprüche gegen Kassenbescheide? SozSich 8–9/2015, S. 305–310.

9 Hinweise auf typische Praxislagen in der gesetzlichen Krankenversicherung verdanken wir *Günter Güner* (siehe Fn. 2).

Stelle zuständig. In fast allen Versicherungsträgern ist der Erlass von Widerspruchsbescheiden durch die jeweilige Satzung besonderen Ausschüssen, den Widerspruchsausschüssen, übertragen worden.¹⁰ An diese bislang nicht erforschte Institution, die einerseits innerhalb der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung tätig wird und andererseits an der staatlichen Rechtspflege mitwirkt, knüpfen sich Fragen zur Verfassung und zu den hier tätigen Mitgliedern, aber auch zur Entscheidungspraxis sowie zu den Wirkungen an. Aus der Fülle von Forschungsfragen wählen wir für die folgende Betrachtung diejenigen nach den Abläufen des Widerspruchsverfahrens und dem Tätigwerden der Widerspruchsausschüsse als letzter Instanz im Verwaltungsverfahren aus.

2. Verfahren und Formen der Konfliktbeilegung in der Verwaltung der Sozialversicherungsträger

Die Träger der Sozialversicherung sind rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung.¹¹ Treffen sie eine nach außen hin wirksame Entscheidung zur Regelung eines Einzelfalles auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts, erzeugen sie einen Verwaltungsakt.¹² Wer als „durch ihn beschwerter Beteiligter“, d. h. als in dem jeweiligen Versicherungszweig versicherte und betroffene Person, mit dem Verwaltungsakt nicht einverstanden ist, kann von dem Rechtsbehelf Gebrauch machen, über den ihn die Behörde belehrt haben muss.¹³ Gegenüber Verwaltungsakten kommt der Rechtsbehelf des Widerspruchs zum Zuge. Da für förmliche Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsakte von Sozialversicherungsträgern der Sozialrechtsweg gegeben ist, gilt das Sozialgerichtsgesetz (SGG).¹⁴ Dieses Gesetz ordnet in seinem § 78 Abs. 1 S. 1 vor der Klageerhebung die Nachprüfung der Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungsaktes in einem Vorverfahren an. Widerspruchsausschüsse werden im Rahmen des Vorverfahrens tätig, allerdings als letzte Instanz. Bevor ein Widerspruch in den hierfür vorgesehenen Ausschuss gelangt, durchläuft er ein unter Umständen mehraktiges und

10 § 36a Abs. 1 S. 1 Nr. 1 Viertes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IV). Es gibt einen Fall unter den 165 Sozialversicherungsträgern (Bezugsjahr 2015), in denen über Widersprüche von Versicherten nicht ein Widerspruchsausschuss, sondern der Vorstand entscheidet.

11 § 29 Abs. 1 SGB IV.

12 § 31 S. 1 Zehntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB X).

13 § 36 SGB X.

14 § 62 SGB X.

mehrstufiges Prüfverfahren innerhalb der Verwaltung des Versicherungsträgers. Was in diesem Verfahren vor dem Verfahren geschieht, ist von rechtssoziologischem wie auch verwaltungswissenschaftlichem Interesse, allerdings empirisch kaum aufgeklärt. Auch das vorliegende Forschungsprojekt kann hierzu im Wesentlichen nur mittelbare Auskünfte aus der Sicht der Mitglieder von Widerspruchsausschüssen heranziehen.

2.1 Die Abhilfe

Über alle Versicherungszweige hinweg wird, wie erwähnt, in rund einem Drittel der von Versicherten erhobenen Widersprüche gegen Entscheidungen ihres Versicherungsträgers dem Widerspruch abgeholfen.¹⁵ Abhilfe bedeutet, dem Begehren des Widerspruchsführers wird in vollem Umfang stattgegeben.¹⁶ Gegebenenfalls ist teilweise Abhilfe möglich und geboten, mit der Folge, dass mit dem nicht abgeholfenen Teil des Widerspruchs der Widerspruchsausschuss befasst wird.¹⁷ Die Abhilfe als Abschluss des Vorverfahrens hat nicht nur mengenmäßig erhebliche Bedeutung, sie ist eine auch unter rechtstheoretischen Gesichtspunkten interessante Erledigungsform. Die eingangs unbefangenen gestellte Frage, warum die Verwaltungen der Sozialversicherungsträger in rund jedem dritten Fall eines Widerspruchs ihre Entscheidung revidieren, verlangt nach genauerer Betrachtung.

Grundsätzlich kommen zwei Ansätze für das Verständnis von Abhilfeentscheidungen in Betracht. Zum Ersten ist in der Massenverwaltung – und um eine solche handelt es sich auch bei der Vorbereitung und Begründung von mehreren hunderttausend Verwaltungsakten in der Sozialversicherung – nie ausgeschlossen, dass Fehler unterlaufen, seien es Fehler in der Sachverhaltsaufklärung, seien es Fehler in der rechtlichen Würdigung oder im Ermessensgebrauch. Hierbei lassen sich Schwerpunkte feststellen: Nach internen Untersuchungen von zwei Allgemeinen Ortskrankenkassen entfallen mehr als 70 Prozent aller Widersprüche auf die vier Themenbereiche Rehabilitation, Krankengeld, Hilfsmittel und häusliche Krankenpflege.¹⁸ Hierbei handelt es

15 Wie vieles in der Sozialversicherung, variiert auch die Abhilfequote zwischen Versicherungszweigen und -trägern und im Zeitverlauf erheblich.

16 *Leitherer*, in: Meyer-Ladewig/Keller/Leitherer, SGG, § 85 Rn. 2b.

17 *Leitherer*, a. a. O.

18 Wir verdanken diese und andere Informationen aus dem Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung *Günter Güner* (siehe Fn. 2).

sich um rechtlich gebundene, aber die Ausfüllung unbestimmter Rechtsbegriffe erfordernde Entscheidungen der Krankenkassen, die die Sachbearbeiter angesichts von Kosten- und Wettbewerbsdruck in einem Spannungsfeld von Ausgabensteuerung und Leistungsgewährung treffen müssen. Dabei können Fehler in den Ausgangsbescheiden entstehen. Die hiergegen gerichteten Widersprüche von Versicherten lassen fehlerhafte Ansätze in der Entscheidungsbegründung aufdecken. Erleichtert werden dürfte das Entdecken von Unstimmigkeiten durch professionellen Rechtsbeistand. Nach den Daten der Gerichtsaktenanalyse¹⁹ war die Hälfte der Widerspruchsführer, die anschließend Klage erhoben, auch schon im Widerspruchsverfahren rechtlich vertreten. Rechtliche Vertretung erhöht die Chancen für die Entdeckung fehlerhafter oder unzureichender Begründung im Ausgangsbescheid und damit die Wahrscheinlichkeit einer Korrektur im Abhilfeprüfungsverfahren.

Ein weiterer interessanter Grund für die Korrektur der ursprünglichen Entscheidung kann darin liegen, dass die Entscheidung des Trägers nicht falsch ist, aber auch anders hätte ausfallen können. Eine gehaltvolle Analyse der Fälle von *auch anders* möglichen Verwaltungsentscheidungen finden wir in der entscheidungstheoretischen Untersuchung von *Wolfgang Hoffmann-Riem* zum Verhältnis von Recht und Innovation, hier in den Ausführungen zur Offenheit des Rechts. Aus der Offenheit des Rechts folgt, dass die Auslegung einer Norm und deren Anwendung auf konkrete Probleme keineswegs stets zur Reduktion auf ein einzig mögliches Rechtsergebnis führen.²⁰ Häufig werde vielmehr ein Korridor für verschiedene vertretbare Entscheidungen eröffnet. Zugrunde liegt dieser Aussage die in die Rechtssoziologie vor allem durch *Niklas Luhmann* eingeführte Annahme der Kontingenz von Rechtsnormen und Lösungsmöglichkeiten.²¹ Die Annahme trifft auch, und vielleicht in besonderem Maße, auf das Sozialrecht zu. Für ausgeprägte Kontingenz sorgen hier die relativ hohe Frequenz von Änderungen und Anpassungen, andersherum betrachtet, die geringe zeitliche Stabilität von Rechtsgeltungslagen, und die aus methodischen Gründen nicht vermeidbare Anwendung

19 Vgl. den Beitrag von *Christina Buchwald/Elisabeth Krausbeck/Armin Höland*, *Erkenntnisse zum Widerspruchsverfahren aus den Akten sozialgerichtlicher Verfahren*, in der vorliegenden Veröffentlichung.

20 *Wolfgang Hoffmann-Riem*, *Innovation und Recht, Recht und Innovation. Recht im Ensemble seiner Kontexte*, Tübingen 2016, S. 82.

21 *Niklas Luhmann*, *Das Recht der Gesellschaft*, Frankfurt 1993, S. 219 ff.; *ders.*, *Kontingenz und Recht. Rechtslehre im interdisziplinären Zusammenhang*, Berlin 2013. Luhmann versteht unter Kontingenz (Kontingenz und Recht, S. 32) im Sinne der modaltheoretischen Tradition „negierte Notwendigkeit (Unnotwendigkeit)“. Der Kontingenzbegriff bezeichnet für ihn „die Möglichkeit eines Gegenstandes, anders zu sein oder nicht zu sein“.

unbestimmter Rechtsbegriffe und ermessensoffener Normkonzepte. Das rechtfertigt die Annahme, dass es in der Praxis des Sozialversicherungsrechts nicht selten zu „Korridor“-Entscheidungen im genannten Sinne kommt. In solchen Fällen sind mehrere Entscheidungsmöglichkeiten eröffnet, auch wenn die Verwaltung in dem Bemühen um Konsistenz und Rechtssicherheit bemüht sein wird, den Eindruck einer einzigen richtigen Entscheidung zu erwecken.²² Der Widerspruch gegen die Entscheidung der Sozialverwaltung kann dann ein Anlass sein, den Korridor nach anderen möglichen Wegen abzusuchen. Das kann, ggf. unterstützt durch Opportunitätserwägungen (Kundenbindung unter Wettbewerbsdruck, vor allem in der Krankenversicherung; Vermeidung eines andernfalls sich abzeichnenden Rechtsstreits vor dem Sozialgericht u. a.) zur Entscheidung der Abhilfe führen. Für die Bewertung wichtig ist festzuhalten, dass es sich bei einer solchen Entscheidung nicht um eine Korrektur im Sinne einer Richtigstellung, sondern um einen durch den Widerspruch ausgelösten Wechsel von einer möglichen Begründung zu einer anderen möglichen Begründung handelt.

Wenn die vorgenannten Annahmen sich auch empirisch dingfest machen lassen, dann bildet die eigentümliche Rechtsbehelfskategorie der Abhilfe auch eine systemkonforme Methode der Bewältigung von Kontingenz im Sozialversicherungsverhältnis. Allerdings kommt es zu dem Begründungswechsel im Regelfall nicht anlasslos, sondern ausgelöst durch den Widerspruch der sozialversicherten Person gegen eine Entscheidung des Trägers. Der Widerspruch ist ein deutliches Signal für die fehlende Bereitschaft des oder der Versicherten, die vom Träger getroffene Entscheidung hinzunehmen. Das kann die Suche der Verwaltung nach einem anderen Entscheidungspfad veranlassen. Vermieden wird auf diese Weise nicht nur weiterer Streit mit dem Versicherten, sondern auch ein mögliches Konsistenzproblem und nicht zuletzt ein Imageproblem für die Sozialverwaltung. Bei der Abhilfe handelt es sich um eine verwaltungsinterne und damit stille Form der Konfliktbeilegung. Aus ihr folgt weder die Befassung des Widerspruchsausschusses noch gar die des Sozialgerichts. Hintergrund und Motiv der Abhilfe lassen sich ohne Inhaltsanalyse und Expertengespräche mit Sachbearbeitern in der Verwaltung nicht wissenschaftlich zuverlässig aufklären. Immerhin aber gibt

22 Hoffmann-Riem bezieht sich auf *Susanne Beck*, Die Suggestion einzig richtiger Entscheidungen im Recht – notwendig oder vermeidbar? in: Jan C. Schuhr (Hrsg.), *Rechtssicherheit durch Rechtswissenschaft*, Tübingen 2014, S. 11–32. Der Beitrag nimmt vor allem die Rechtsprechung in den Blick, die Beobachtungen der Autorin scheinen uns aber auf Verwaltungsentscheidungen im Sozialversicherungsrecht übertragbar zu sein.

es Anhaltspunkte für mögliche Gründe. Aus der gesetzlichen Krankenversicherung stammt die Praxisbeobachtung, dass das zentrale Motiv der Abhilfe die Vermeidung längerer und möglicherweise riskanter Gerichtsverfahren und die Vermeidung eines größeren Imageproblems sei.²³ Diese Aussage könnte auch für andere Versicherungsweige zutreffen.

2.2 Zurücknahme des Widerspruchs und Erledigung auf sonstige Weise

Zu dem, was mit dem Widerspruch einer sozialversicherten Person vor der Befassung des Widerspruchsausschusses geschehen kann, gehören zwei weitere Formen der Erledigung, die eine von vergleichsweise großer Bedeutung, die andere selten vorkommend. Vergleichsweise große Bedeutung hat die Erledigung durch Zurücknahme des Widerspruchs. Über alle vier Sozialversicherungsweige hinweg wird ein knappes Fünftel der Widerspruchsverfahren (18 Prozent) auf diese Weise erledigt, auch hier mit Variation nach Versicherungsweigen und Gegenständen. Vergleichsweise selten ist die Erledigung „auf sonstige Art“, die in den vergangenen Jahren einen Anteil zwischen 3 und 4 Prozent hatte. Auch zu diesen beiden Erledigungsformen gibt es, da sie außerhalb des Forschungsgegenstands der Widerspruchsausschüsse liegen, keine eigenen empirischen Erkenntnisse. Beide sind für das Verständnis des Gesamtverfahrens jedoch von Bedeutung und rechtfertigen einige theoretische Gedanken.

Bei der Zurücknahme des Widerspruchs geht es um eine Entscheidung des Widerspruchsführers, nicht etwa um die Rücknahme des Verwaltungsaktes durch den Versicherungsträger nach den §§ 44 oder 45 SGB X.²⁴ Nahe liegen die Fragen, was veranlasst Widerspruchsführer, ihren Widerspruch zurückzunehmen? Wann geschieht das und aus welchem Grunde? Und ist das möglicherweise gelegentlich auch durch den Träger veranlasst? Für die Zurücknahme gibt es viele Gründe. Denkbar ist, dass vorausgegangene Gesprä-

23 Schriftliche Mitteilung von *Günter Güner* (siehe Fn. 2).

24 Bei der Wahl der Mittel zur Fehlerkorrektur spielen allem Anschein nach auch die Psychologie und die Außenwirkung eine Rolle. Die Versicherungsträger wollen den Anschein der Korrektur eigener Fehler vermeiden. Die Abhilfe fällt unter dieser Prämisse schon schwer genug. Die Rücknahme des Verwaltungsaktes im sozialverwaltungsrechtlichen Sinne wäre hingegen das öffentliche Eingeständnis, das Recht unrichtig angewandt zu haben (§ 44 Abs. 1 SGB X). Dagegen belässt die Zurücknahme die Verantwortung für das Einlegen des Widerspruchs gänzlich bei der versicherten Person (schriftliche Mitteilung von *Günter Güner*).

che oder Verhandlungen mit dem Versicherungsträger zum Abschluss gebracht wurden oder das Ziel, eine bestimmte Frist nicht zu versäumen, erreicht oder gegenstandslos wurde. In Betracht kommt auch ein Grund, der sich aus einer früheren Untersuchung zur Sozialgerichtsbarkeit bestätigen lässt. Die ausführliche und mit richterlicher Autorität ausgestattete Erläuterung der Rechtslage im Rahmen eines Erörterungstermins in Anwesenheit der Beteiligten führt mit bemerkenswerter Häufigkeit zur Rücknahme der Klage.²⁵ Eine vergleichbare Wirkung kann im Verhältnis zwischen Versicherten und Versicherungsträger erreicht werden, wenn die Rechtslage umfassend und richtig dargestellt und die versicherte Person von der Aussichtslosigkeit ihres Begehrens überzeugt werden kann.²⁶

Zur Erledigung auf sonstige Art schließlich kann es u. a. durch das einseitige oder beiderseitige Ruhenlassen des Streitverfahrens kommen, den Wegzug des Versicherten, womöglich ins Ausland, möglicherweise den Wechsel der Kasse oder gelegentlich auch durch den Tod der den Widerspruch führenden Person.

2.3 Konfliktbehandlung durch Widerspruchsausschüsse

Aufgrund der beschriebenen Filterstufen im Widerspruchsverfahren gelangt nur eine Teilmenge von weniger als der Hälfte aller Ausgangsverfahren in die Bearbeitung durch Widerspruchsausschüsse. Mit der Zuständigkeit der Widerspruchsausschüsse ändern sich die Bedingungen der Konfliktbearbeitung erheblich und zwar in dreifacher Hinsicht.

Zum Ersten tritt mit dem Widerspruchsausschuss ein plural und grundsätzlich paritätisch zusammengesetztes Entscheidungsgremium auf den Plan.²⁷ An die Stelle individueller Sachbearbeitung tritt ein Gremium aus wenigstens zwei, im Durchschnitt 4,13 Personen. Damit kommen die anders

25 Bernard Braun/Petra Buhf/Armin Höland/Felix Welti, Gebührenrecht im sozialgerichtlichen Verfahren, Baden-Baden 2009, S. 290. Zum Erörterungstermin siehe § 106 Abs. 3 Nr. 7 SGG. Zur Funktion des Erörterungstermins als „wesentliches Vorbereitungsinstrument“ siehe Leitherer, in: Meyer-Ladewig/Keller/Leitherer, SGG, § 106 Rn. 15.

26 Aus der schriftlichen Mitteilung von Günter Güner.

27 Zu den Ausnahmen vom Grundsatz der Parität vgl. den Beitrag von Elisabeth Krausbeck, [Das Satzungsrecht der Sozialversicherungsträger als Grundlage und Gestaltungsmittel für das Widerspruchsverfahren und die Widerspruchsausschüsse](#), in der vorliegenden Veröffentlichung; sowie, teilweise veraltet, aber auch rechtsgeschichtlich erläuternd: Harald Bogs, Die Sozialversicherung im Staat der Gegenwart, Berlin 1973, S. 81 ff.

beschaffenen Beratungs- und Beschlussfassungsregeln eines Kollegialorgans zum Tragen.

Zum Zweiten besteht dieses Gremium in der ganz überwiegenden Zahl der Fälle aus einer Mischung von ehrenamtlichen Mitgliedern und Mitarbeitern der Verwaltung. Ungeachtet des unterschiedlich verteilten Stimmrechts²⁸ wirken an der Beratung und Beschlussfassung in den Widerspruchsausschüssen demnach Nichtfachleute und Fachleute des Sozialversicherungsrechts gemeinsam mit. Zwischen einem fachlich homogen zusammengesetzten Entscheidungsgremium und einem aus Nichtfachleuten (Laien) und Fachleuten zusammengesetzten Entscheidungsgremium bestehen Unterschiede vor allem im Hinblick auf die Verfügbarkeit von Wissen und den Techniken der Anwendung des Wissens. Verstärkt werden die Unterschiede dadurch, dass die Fachleute im Unterschied zu den ehrenamtlichen Mitgliedern der Widerspruchsausschüsse der Organisation angehören, über deren Verwaltungsakte zu entscheiden ist. Damit sind auch informelle Bedingungen wie die Loyalität zur Organisation, organisationsinterne Hierarchie und andere an die Organisation gebundenen Sozialisationseffekte ungleich verteilt. Das hat zwei Seiten. Wer weder dienst- noch arbeitsrechtlich an die Organisation gebunden ist, vermag auch ungebunden von internen Handlungslogiken zu entscheiden. Auf der anderen Seite gilt es für die von außen dazu kommenden Entscheider stets die Wissensdifferenz zwischen „Draußen“ und „Drinnen“ zu bewältigen.

Zum Dritten vollzieht sich die Tätigkeit der Widerspruchsausschüsse unter den rechtlichen und kulturellen Bedingungen der Selbstverwaltung. Die beiden Gruppen der ehrenamtlichen Mitglieder, die Versicherten und die Arbeitgeber, sind die berufenen Träger des Gedankens der Selbstverwaltung. Im Vergleich zur staatlichen Verwaltung ist zu erwarten, dass im Rahmen der Selbstverwaltung handelnde Personen stärker als die „Staatsdiener“ von dem auf die jeweilige Organisation bezogenen Selbstverständnis, von den Traditionen, Werten und Politiken des Versicherungsträgers geleitet seien. Die Akteure der Selbstverwaltung dürften, im Unterschied zu Beamten und anderen staatlichen Funktionsträgern, stärker die sozialpolitischen Interessen des repräsentierten Feldes – Versicherte und Arbeitgeber – und die konkrete Geschäftslage ihres Trägers im Bewusstsein haben. Hinzu kommt: Im Unterschied zur Staatsverwaltung unterliegt die Tätigkeit der Widerspruchsausschüsse in der Selbstverwaltung keinem Weisungsrecht. Vor diesem Hintergrund lässt sich

28 Siehe hierzu den Beitrag von *Krausbeck*, a. a. O.

das Datenmaterial auf Erkenntnisse zu den Streitbehandlungs- und Streitbeilegungsmöglichkeiten der Widerspruchsausschüsse durchmustern.

Die Betrachtung der Rolle der Widerspruchsausschüsse in der Behandlung von Streitigkeiten zwischen Versicherten und Versicherungsträgern hat von den Rahmenbedingungen auszugehen. Was an Streitstoff bei den Ausschüssen eintrifft, ist gründlich vorgeprüft. Es handelt sich um die Menge von Widersprüchen, die nicht vorher auf eine der oben beschriebenen Weisen erledigt werden konnten, über alle Versicherungszweige und Streitgegenstände hinweg rund 54 von 100 Verfahren. Bei ihnen hält die Verwaltung keine andere Entscheidung im Korridor der Entscheidungsmöglichkeiten für vertretbar, die versicherte Person hat den Widerspruch nicht zurückgenommen und zur Erledigung auf sonstige Art ist es auch nicht gekommen. Was beim Widerspruchsausschuss eintrifft, ist also ein ausgesprochen harter Rest. Er ist für gewöhnlich auch dadurch auf ein bestimmtes Ergebnis hin ausgerichtet, dass nach der Auskunft von fast drei Viertel der befragten Ausschussmitglieder (73 Prozent) zu den vorher verschickten oder eingesehenen Unterlagen der Entwurf des Widerspruchsbescheides gehört.²⁹ Hinzu kommen nicht selten eine von der Verwaltung verfasste Zusammenfassung (57 Prozent) und eine Beschlussvorlage (39 Prozent). Soweit es für den an letzter Stelle im Prüfungsablauf entscheidenden Widerspruchsausschuss überhaupt noch einen „Korridor“ im Sinne von Hoffmann-Riem gibt, ist er sehr eng geworden. Entsprechend klein ist der Erfolgsanteil, der unter dem Schlussstrich der Ausschussverfahren steht. In der Gesamtstatistik für alle vier Versicherungszweige beträgt der Anteil der stattgebenden Widersprüche seit Jahren weniger als drei Prozent. Etwas freundlicher sieht die Bilanz in der Wahrnehmung der Mitglieder von Widerspruchsausschüssen aus. Zwei Drittel von ihnen setzen den Anteil der Fälle, in denen der Widerspruchsausschuss dem Begehren der versicherten Person stattgibt, auf unter 5 Prozent fest, mit einem deutlich höheren Anteil von hauptamtlichen Mitgliedern (78 Prozent) als ehrenamtlichen Mitgliedern (65 Prozent).³⁰ Die ehrenamtlichen Mitglieder hingegen neigen bei der Frage stattgebender Entscheidungen zur Angabe höherer Anteile. 28 Prozent von ihnen veranschlagen Anteile von stattgebenden Entscheidungen zwischen 5 Prozent und 25 Prozent gegenüber nur 18 Prozent der Hauptamtlichen. Ihren Grund kann diese Diskrepanz in subjektiv gefärbter Überschätzung der Revidierbarkeit der Verwaltungsentschei-

29 In der Wahrnehmung der hauptamtlichen Mitglieder liegt dieser Anteil mit 79 Prozent höher als in der Wahrnehmung des Ehrenamtes mit 72 Prozent.

30 N = 857.

derung durch ehrenamtliche Mitglieder sein oder auch in einer objektiv breiteren Erfahrungsgrundlage für die zurückhaltende Beurteilung durch die Hauptamtlichen.

Entgegen dem ersten Anschein sind Widerspruchsausschüsse keine Ja-sagenden, oder besser Nein-sagenden Gremien, die das ausführen, was die Verwaltung des jeweiligen Trägers ihnen an Entscheidungen vorgibt. Die Dateninspektion zeigt vielmehr, dass die Ausschüsse auf verschiedene Weise die Vorschläge und Stellungnahmen der Verwaltung hinterfragen und den Möglichkeitsraum für andere Entscheidungen ausloten. Das beginnt damit, dass der Widerspruchsausschuss weitere Sachaufklärung verlangt und den Fall an die Fachabteilung zurückgibt. Das ist zwar überwiegend „selten“ (58 Prozent), kommt aber nach der Erfahrung gut jedes dritten Befragten (35 Prozent) zumindest „ab und zu“ vor, im Bereich der Knappschaft-Bahn-See (KBS) sogar nach der Erfahrung fast der Hälfte (46 Prozent) der antwortenden Mitglieder von Widerspruchsausschüssen.³¹ Im Vergleich der Wahrnehmungen von Ehrenamt und Hauptamt ist die Antwortkategorie „ab und zu“ beim Ehrenamt deutlich stärker belegt als beim Hauptamt. Unter den Ehrenamtlichen äußern diese Auffassung stärker die Versichertenvertreter als die Arbeitgebervertreter.³²

Ganz auf der „Korridor“-Hypothese von Hoffmann-Riem liegt die im Fragebogen angebotene Aussage „Es werden verschiedene rechtmäßige Entscheidungsalternativen diskutiert.“ Das ist zwar nach einem Drittel der Auskünfte „selten“ oder „nie“ der Fall, kommt jedoch nach zwei Dritteln der Antworten in unterschiedlicher Häufigkeit durchaus vor. Rund die Hälfte der Auskünfte entfällt auf „ab und zu“, mit überdurchschnittlicher Bejahung für die Knappschaft-Bahn-See (59 Prozent). Nach der Erfahrung eines weiteren Siebtels der Antwortenden geschieht das sogar „häufig“.³³

Die fallbezogene Hinzuziehung von Mitarbeitern der Verwaltung lässt ebenfalls auf erhöhten Prüfungsaufwand schließen. Sie kommt nach 45 Prozent der Antwortenden „nie“ vor, nach mehr als einem Drittel (37 Prozent)

31 N = 906 gesamt; N = 66 für KBS.

32 „Ab und zu“ beim Ehrenamt zu 37 Prozent (N = 766) gegenüber 22 Prozent beim Hauptamt (N = 140); für „selten“ umgekehrt, 69 Prozent zu 56 Prozent. Im Vergleich der Gruppen innerhalb der Widerspruchsausschüsse bejahen 43 Prozent der Versichertenvertreter (N = 456), dass es „ab und zu“ zur Rückgabe eines Falles an die Sachabteilung kommt gegenüber 29 Prozent der Arbeitgebervertreter (N = 300) und 22 Prozent der Verwaltung (N = 136). Umgekehrt wird die Antwort „selten“ von 68 Prozent der Verwaltung, aber nur 52 Prozent der Vertreter von Versicherten gewählt. Die Vertreter der Arbeitgeber liegen bei dieser Frage mit 63 Prozent näher an der Wahrnehmung der Verwaltung.

33 N = 896.

hingegen „selten“ oder „ab und zu“.³⁴ Bei der Auskunft „nie“ klafft zwischen Hauptamt (75 Prozent) und Ehrenamt (39 Prozent) ein außergewöhnlich großer Abstand.³⁵

Eine bemerkenswerte Beobachtung liegt darin, dass die persönliche Teilnahme von Versicherten an der Sitzung des Widerspruchsausschusses ein sehr seltenes Ereignis ist. Die häufigste Antwort entfällt bei dieser Frage mit 84 Prozent auf „nie“.³⁶ In der Knappschaft-Bahn-See beträgt der entsprechende Anteil 99 Prozent. Die positiv konnotierten Antworten „selten“, „ab und zu“ und „häufig“ finden im Vergleich der Sozialversicherungszweige ihre stärkste Ausprägung mit 25 Prozent gegenüber insgesamt 16 Prozent in der gesetzlichen Kranken- und sozialen Pflegeversicherung.

Ein deutlicher Hinweis auf das Bemühen um unabhängige Aufklärung lässt sich darin sehen, dass der Widerspruchsausschuss die Einholung weiterer Gutachten veranlasst. Das wird von insgesamt einem Drittel mit „ab und zu“ bestätigt und von knapp der Hälfte mit „selten“.³⁷ Relativ stark vertreten ist in den dies behandelnden Kategorien die gesetzliche Unfallversicherung.

Kann sich der Widerspruchsausschuss nicht einigen, besteht eine Handlungsoption in der Vertagung. Auch das ist ein Indiz für einen erhöhten Konfliktverarbeitungsaufwand. Zwar kommt es nach der Auskunft von knapp der Hälfte „nie“ zu dieser Situation, nach der Auskunft der anderen Hälfte aber durchaus, wenn auch „selten“ (42 Prozent) oder „ab und zu“ (9 Prozent).³⁸ Deutlich erhöhte Bejahungsanteile finden sich bei dieser Frage in der gesetzlichen Unfallversicherung und bei der Knappschaft-Bahn-See.

Schließlich verdient eine Entscheidungsoption Beachtung, nach der zwar der Widerspruch abgelehnt wird, dem Versicherten jedoch andere Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt werden. Dieses Beschlussverhalten des Widerspruchsausschusses hat einige praktische Bedeutung. Knapp die Hälfte aller Befragten hat das „ab und zu“ erlebt (46 Prozent), jeweils ein weiteres Fünftel „selten“ und „häufig“. Nach jeder 16. Auskunft schließlich kommt es „sehr häufig/immer“ zu dieser Entscheidungsvariante.³⁹ Die Koppelung der Ablehnung des Widerspruchs mit dem Aufzeigen von Alternativen ist auch deshalb interessant, weil der Widerspruchsausschuss hier ein Stück weit seine Funkti-

34 N = 876.

35 N für Ehrenamt = 735; N für Hauptamt = 141.

36 N = 903.

37 N = 891.

38 N = 893.

39 N = 902.

on verändert. Er reichert die Aufgabe der Entscheidung in einer Rechtsfrage um das Beratungs- und Serviceelement des Hinweises auf andere Möglichkeiten an.

3. Wirkungen der Widerspruchsausschüsse

Die Frage nach den Wirkungen von Recht und Rechtsverfahren ist wegen der Vielzahl von Einfluss nehmenden Bedingungen für gewöhnlich schwierig zu beantworten, gesicherte Kausalitäten sind nur selten festzustellen.⁴⁰ Das gilt auch für das Widerspruchsverfahren und insbesondere die Tätigkeit von Widerspruchsausschüssen in der Sozialversicherung. Zu bedenken ist auch, dass der Fokus des Forschungsprojekts auf der Befragung der Mitglieder von Widerspruchsausschüssen lag. Daraus folgt Vertiefung und Beschränkung zugleich. Für die Befragten ist die Außenwirkung der Tätigkeit ihrer Ausschüsse naturgemäß nur beschränkt wahrnehmbar. Dessen ungeachtet finden wir in den Befragungsdaten einige aufschlussreiche Wahrnehmungen von Wirkungen. Theoretisch kommen zwei Wirkungsrichtungen in Betracht, die nach außen, auf die Versicherten und den möglichen weiteren Rechtsweg bezogene Wirkung, und die Wirkung nach innen, zur Organisation des Versicherungsträgers und zur Verwaltungspraxis hin.

Zunächst zur Außenwirkung. Der Abschluss des Vorverfahrens ist Prozessvoraussetzung für die Erhebung der Klage zum Sozialgericht. Die Widerspruchsausschüsse als letzte Instanz im Vorverfahren entscheiden über Menge und Qualität derjenigen Widersprüche, für die der Rechtsweg zum Sozialgericht eröffnet ist. Das ist, wie dargestellt, mit fast 97 Prozent der ganz überwiegende Teil der Widersprüche, die in die Ausschüsse gelangen. Von den zurückweisenden Bescheiden – im Jahr 2014 waren das in den vier Zweigen der Sozialversicherung insgesamt etwas über 368.000 Bescheide – wird nur ein relativ kleiner Teil auf den weiteren Rechtsweg zu den Sozialgerichten befördert. Über alle vier Sozialversicherungszweige hinweg schwankt der Anteil der klageweise angegriffenen Widerspruchsbescheide um die 20–25 Pro-

40 Vgl. *Hoffmann-Riem*, a. a. O., S. 145 ff. m. w. N.

zent, mit erheblicher Variation nach Versicherungszweigen, Streitgegenständen und Jahren.⁴¹

Die bislang nur theoretisch zu stellende Frage lautet: Zu welchem Anteil beruhen die vier Fünftel von Widerspruchsbescheiden, gegen die *nicht* durch Klageerhebung vorgegangen worden ist, auf der Überzeugungskraft des Widerspruchsbescheides oder auch des gesamten Widerspruchsverfahrens? Dieser Anteil lässt sich empirisch nur durch Befragung von Widerspruchsführern und ggf. ihre Rechtsvertreter nach Abschluss des Vorverfahrens ermitteln.⁴² Mit der Filterwirkung des Verfahrens des Widerspruchsausschusses konkurriert, wie auch sonst bei der Entscheidung über die Formalisierung eines Rechtsstreits, die Kalkulation von Kosten und Nutzen mit all ihren individuellen Abwägungsfaktoren. Eine genauere Bestimmung ist auf der Grundlage der Statistik- und Forschungsdaten zurzeit nicht möglich.

41 Die genaue Ermittlung der Klagequoten ist schon deshalb nicht einfach, weil zu den Erhebungszeitpunkten stets ein bestimmter Anteil von Verfahren vorliegt, in welchen die Rechtsbehelfsfrist noch nicht abgelaufen ist. Für diese Verfahren steht noch nicht fest, ob die Widerspruchsbescheide bestandskräftig sind oder zum Gegenstand einer Klage werden. Unterstellt man für die Gruppe der noch laufenden Rechtsbehelfsfristen schematisierend eine Klagequote von 20 Prozent, dann gelangt man für das Jahr 2014 auf der Grundlage der Statistik SG01/SG02 zu folgenden Anfechtungsquoten: in der Krankenversicherung von gut 20 Prozent; in der Pflegeversicherung von 14 Prozent und in der Unfallversicherung von 42 Prozent. Für die Rentenversicherung lässt sich die Quote seit 2007 nicht mehr berechnen, weil die entsprechenden Daten nicht in das Erhebungssystem SG01/SG02 eingespeist werden. Im letzten in diesem Sinne vollständig erfassten Jahr 2006 belief sich die Anfechtungsquote in der Rentenversicherung auf knapp 27 Prozent.

Genauere Bestimmungen der Anfechtungsquoten finden sich in den Statistiken der gesetzlichen Krankenkassen. Für die Widerspruchsbescheide in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) lässt sich für das Jahr 2015 beispielsweise für die Gesamtheit der Allgemeinen Ortskrankenkassen folgende Häufigkeitsverteilung errechnen: Von den insgesamt 58.503 im Berichtszeitraum erledigten Widersprüchen wurden 34 Prozent durch Widerspruchsbescheid und ein ebenso hoher Anteil durch Abhilfe erledigt; in 28 Prozent wurden Widersprüche zurückgenommen, in 4 Prozent auf sonstige Art erledigt. Von den 20.266 Widerspruchsbescheiden wurden insgesamt etwas über 10 Prozent gerichtlich angefochten.

Die entsprechenden Daten für das Gesamtsystem GKV lauten für das Jahr 2015: 252.627 im Berichtszeitraum erledigte Widersprüche, davon 48 Prozent durch Widerspruchsbescheide, 34 Prozent durch Abhilfe, 15 Prozent durch Zurücknahme und 5 Prozent auf sonstige Art. Für die 120.959 Widerspruchsbescheide lässt sich, auf dieselbe Weise wie oben berechnet, also mit einem geschätzten Klageanteil von 20 Prozent bei denjenigen Widersprüchen, bei denen die Rechtsbehelfsfrist noch nicht abgelaufen war, eine Anfechtungsquote von 18 Prozent ermitteln.

Für die soziale Pflegeversicherung lauten die entsprechenden Daten für das Jahr 2015: 103.378 im Berichtszeitraum erledigte Widersprüche, davon 39 Prozent durch Widerspruchsbescheide, 30 Prozent durch Abhilfe, 27 Prozent durch Zurücknahme und 4 Prozent auf sonstige Art. Für die 39.931 Widerspruchsbescheide lässt sich, auf dieselbe Weise, eine Anfechtungsquote von 13 Prozent ermitteln.

42 Die Frage lässt sich auch umgekehrt stellen: Zu welchem Anteil ist die Erhebung der Klage durch den Widerspruchsbescheid und seine Begründung ausgelöst worden?

Hilfsweise lassen sich die Beobachtungen der Mitglieder von Widerspruchsausschüssen hinsichtlich der Filterfunktion ihrer Tätigkeit in Bezug auf den weiteren Rechtsweg heranziehen. Der Aussage „Klagen bei den Sozialgerichten können durch Widerspruchsausschüsse verhindert werden“ stimmten 13 Prozent aller Antwortenden „voll und ganz“ zu und weitere 41 Prozent mit „eher ja“.⁴³ Dem Zustimmungsteil steht ein nicht kleiner Block von skeptischen oder ablehnenden Antworten gegenüber.⁴⁴ Daraus ergibt sich ein insgesamt verhalten befürwortendes Erfahrungsbild. Aus der Sicht der Ausschussmitglieder haben Widerspruchsausschüsse tatsächlich eine Filterfunktion, wenn auch keine überwältigend starke. Davon, dass die Tätigkeit der Widerspruchsausschüsse Klagen verhindern kann, sind die ehrenamtlichen Mitglieder etwas stärker überzeugt als die hauptamtlichen Mitglieder.

Eine zweite Wirkungsrichtung ist die zur Verwaltungspraxis des eigenen Trägers hin. Anzunehmen ist, dass allein die Existenz der Widerspruchsausschüsse Einfluss auf die Verwaltung hat. Wie jede organisationsinterne Revisionsinstanz erzeugen auch Widerspruchsausschüsse permanent das Bewusstsein für die Sachbearbeitung, dass die Arbeitsqualität möglicherweise einer Überprüfung unterzogen wird. Aus der Sicht der befragten Mitglieder von Widerspruchsausschüssen besteht überwiegend der Eindruck, mit der Tätigkeit im Ausschuss etwas in der Verwaltung bewirken zu können. Die Frage, ob die Verwaltungspraxis dadurch beeinflusst werde, dass es Widerspruchsausschüsse gibt, die sie kontrollieren, wird von insgesamt mehr als zwei Drittel der Antwortenden bejaht.⁴⁵ Im Vergleich der Versicherungszweige besonders ausgeprägt ist diese Überzeugung in der gesetzlichen Unfallversicherung. Die ehrenamtlichen Mitglieder sind von diesem Effekt stärker überzeugt als die Hauptamtlichen,⁴⁶ was durch Funktionsstolz auf der einen Seite und professionelles Selbstbewusstsein auf der anderen Seite beeinflusst sein mag.

Schließlich findet die Aussage „Die Arbeit stärkt die Selbstverwaltung“ unter den Mitgliedern der Widerspruchsausschüsse mit über 90 Prozent starke Zustimmung.⁴⁷ Auch hier ragt die gesetzliche Unfallversicherung mit

43 N = 902.

44 27 Prozent „teils, teils“, 14 Prozent „eher nein“, 4 Prozent „überhaupt nicht“, N = 902.

45 37 Prozent „voll und ganz“, 32 Prozent „eher ja“, N = 888.

46 „Voll und ganz“ und „eher ja“ überzeugt sind jeweils knapp drei Viertel der Versichertenvertreter (N = 446) und der Arbeitgebervertreter (N = 292) gegenüber nur 53 Prozent der Mitwirkenden aus der Verwaltung (N = 136).

47 58 Prozent „voll und ganz“, 33 Prozent „eher ja“, N = 886.

starker Betonung von „voll und ganz“ heraus. Und auch hier ist die Zustimmung auf Seiten der ehrenamtlichen Mitglieder stärker als bei den hauptamtlichen Mitgliedern.⁴⁸ Die Aussage spricht, bei aller Subjektivität, für eine über die Widerspruchsausschüsse hinausweisende Wirkung auf die Organisation des Trägers und für die Bedeutung der Partizipation der Vertreter der Selbstverwaltung an der Konfliktbehandlung.

4. Gedanken zum Schluss

Der Widerspruch gegen den Bescheid eines Sozialversicherungsträgers ist ein Konfliktsignal. Es löst ein Verfahren aus, das rechts- und sozialstaatlichen Anforderungen an Gleichheit, Rechtmäßigkeit, Fairness und Sensibilität gegenüber sozialen Problemlagen gerecht werden muss. Die gesetzliche Vorgabe verlangt die Nachprüfung der Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungsaktes. Die von fast allen Versicherungsträgern eingerichteten Widerspruchsausschüsse kommen erst zum Abschluss des Verfahrens zum Zuge und behandeln eine Restmenge von im Allgemeinen weniger als der Hälfte aller Widersprüche.

Die Widerspruchsverfahren sind, ungeachtet bundesgesetzlicher Vorgaben⁴⁹, auf Grund der Satzungsautonomie der Versicherungsträger und individualisierender Geschäftsordnungen und Vorstandsrichtlinien unterschiedlich ausgestaltet. Gemeinsam ist ihnen, dass sie verschiedene Techniken der Erledigung von Streitfällen in einem komplexen Verfahrensablauf nutzen. Die Widerspruchsausschüsse sind in diesem Verfahren die letzte und die am besten sichtbare Station. Mit ihren Bescheiden beenden sie das Vorverfahren förmlich, im Regelfall durch Zurückweisung des Widerspruchs, so dass den insoweit beschwerten Versicherten der Rechtsweg zu den Sozialgerichten eröffnet wird. Mehr als 50 Prozent der Widersprüche werden vorher verwaltungsintern erledigt. Mengenmäßig und im Hinblick auf ihre Funktionen von erheblicher Bedeutung ist die Abhilfe mit rund einem Drittel Erledigungsanteil. Sie wirkt nach innen wie nach außen. Nach außen hin beendet sie den Streit mit der versicherten Person durch Nachgeben. Diese erhält, was sie begehrt. Nach innen hin ermöglicht die Abhilfe der Verwaltung eine geräuschlose Fehlerkorrektur oder die Bewältigung des Kontingenzproblems: Es

48 91 Prozent Bejahung „voll und ganz“ und „eher ja“ bei den Ehrenamtlichen (N = 761) gegenüber 85 Prozent bei den Hauptamtlichen (N = 127).

49 Vor allem des Vierten und Zehnten Buches Sozialgesetzbuch sowie des Sozialgerichtsgesetzes.

gibt mehrere rechtlich vertretbare Lösungen, im Lichte des Widerspruchs entscheidet sich die Verwaltung für eine andere als die ursprünglich gewählte.

In fast jedem fünften Fall nimmt die widersprechende Person den Widerspruch zurück. Auch die Zurücknahme gehört zu den stillen Formen der Erledigung. Sie kann unterschiedliche Gründe haben. Die Verwaltung kann durch richtige und vollständige oder auch durch unrichtige Darstellung der Rechtslage den oder die Versicherte(n) zur Zurücknahme des Widerspruchs bewogen haben. Grund kann auch eine zwischenzeitlich erfolgte Einigung mit dem Widerspruchsführer in einer bestimmten Sachfrage sein. Schließlich erledigt sich in drei bis fünf Prozent der Fälle das Widerspruchsverfahren auf sonstige Weise (Ruhenlassen, Wegzug, Kassenwechsel u. a.).

Die Widerspruchsausschüsse schließen das Verfahren für die verbleibende Menge von Widersprüchen ab. Sie übersetzen das Organisationskonzept der Selbstverwaltung in ein eigentümliches Verfahren, in dem ehrenamtlich tätige Laien aus den Großgruppen der Versicherten und der Arbeitgeber mit Fachleuten aus der Verwaltung die umstrittenen Rechtsfragen beraten und entscheiden. Rechtssoziologisch interessieren vor allem die inhaltliche Unabhängigkeit der Ausschüsse von der Vorgestaltung durch die Verwaltung und die Fähigkeit der ehrenamtlichen Mitglieder, die Wissens- und Routinedifferenz zu den Mitgliedern der Verwaltung zu bewältigen. Ebenfalls die Aufmerksamkeit von Forschung und Analyse verdient das Verhältnis von Interessenbindung und Rechtsanwendung. Die Daten aus der Befragung der Mitglieder von Widerspruchsausschüssen zeigen auf der einen Seite Spielräume für abweichende Entscheidungen in den Rechtsfragen. Auf der anderen Seite sind Widerspruchsausschüsse in der Lage, eine eigenständige Prüfpraxis zu entwickeln. Die findet zwar kaum Niederschlag in den Ergebnissen der Rechtsprüfung, sorgt aber im Ausschussverfahren für eine Reihe zusätzlicher Kontrollen der Begründetheit und Schlüssigkeit. Damit wirken Widerspruchsausschüsse über ihren Prüfauftrag hinaus stabilisierend auf die Qualität der Rechtsarbeit der Verwaltung und legitimierend für die Entscheidungen des Versicherungsträgers im Sozialversicherungsverhältnis.

ERKENNTNISSE ZUM WIDERSPRUCHSVERFAHREN AUS DEN AKTEN SOZIALGERICHTLICHER VERFAHREN

Christina Buchwald, Elisabeth Krausbeck und Armin Höland

Zusammenfassung. In dem von der Hans-Böckler-Stiftung finanzierten Forschungsprojekt zu „Recht und Praxis der Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung“ konnten insbesondere Erkenntnisse zu den Verfahrenspersonen in den Widerspruchsausschüssen sowie zu ihren Wahrnehmungen und Bewertungen zum Widerspruchsverfahren in der Sozialversicherung gewonnen werden. Mit Hilfe von Literatur und Rechtsprechung sowie Expertenauskünften aus einer Fachkonferenz in Kassel im Juni 2015 wurden die Grundlagen für einen Fragebogen zur standardisierten Befragung aller Mitglieder von Widerspruchsausschüssen in der Sozialversicherung gelegt, welche das „Kernstück“ des Forschungsprojekts darstellt. Der Rücklauf war mit einer Gesamtzahl von 978 auswertbaren Fragebögen erfreulich hoch. Neben der standardisierten Befragung der Mitglieder der Widerspruchsausschüsse wurden im Rahmen des Projekts weiterhin Expertengespräche mit Ausschussmitgliedern sowie hauptamtlichen Beschäftigten der Sozialversicherungsträger, Richtern sowie Personen aus Rechtsvertretung und Beratung und der Wissenschaft über die Verfahrenspraxis in den Widerspruchsausschüssen geführt. Außerdem konnten durch eine Analyse der Satzungen der Sozialversicherungsträger und eine Auswertung der Zahlen zu den in Deutschland insgesamt erhobenen und erledigten Widersprüchen in der Sozialversicherung und den Erfolgsquoten aus den vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) zur Verfügung gestellten Statistiken die Daten aus der Mitgliederbefragung objektiviert werden.

In diesem Beitrag sollen Ergebnisse einer weiteren Untersuchung im Rahmen des Projekts zu den Widerspruchsausschüssen vorgestellt werden. Diese befasste sich mit der Frage, welche Personen einen Widerspruch einlegen und klagen. Es wurde somit die Personengruppe betrachtet, die von sozialversicherungsrechtlichen Entscheidungen betroffen ist und ge-

gen diese zunächst Widerspruch und anschließend Klage erhoben hat. Die Erkenntnisse der an drei deutschen Sozialgerichten durchgeführten schriftlichen Erhebung mithilfe von Richterinnen und Richtern anhand der Gerichtsakten wurde am 19. Januar 2017 im Rahmen des Workshops „Rechte, Konflikte und Wirklichkeiten im Verfahren der Widerspruchsausschüsse und Sozialgerichte“ in Kassel vorgestellt und ist im folgenden Beitrag schriftlich dargelegt.

1. Eine methodische Vorbemerkung

Die Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung sind Teil eines gestreckten Rechtsweges, der mit dem Erheben des Widerspruchs durch Sozialversicherte gegen eine Entscheidung des Versicherungsträgers beginnt. Soweit Widersprüche nicht im Verwaltungsverfahren des Trägers erledigt werden, gelangen sie in die Bearbeitung und Entscheidung durch einen Widerspruchsausschuss. Die Stattgabe wie auch die mit insgesamt rund 97 Prozent ganz überwiegende gänzliche oder teilweise Zurückweisung des Widerspruchs kleidet der Widerspruchsausschuss in die Gestalt eines Bescheides, dessen Bekanntgabe das Vorverfahren förmlich beendet.¹ Mit dem Abschluss des Vorverfahrens ist der weitere Rechtsweg zu den Sozialgerichten eröffnet. Versicherte, die mit ihrem Widerspruch keinen oder einen nur teilweisen Erfolg hatten, können die Entscheidung des Widerspruchsausschusses im Wege der Klage vor dem örtlich zuständigen Sozialgericht anfechten. Über alle Sozialversicherungszweige hinweg liegen die Anfechtungsquoten bei rund einem Viertel der Widerspruchsbescheide. Diese allgemeine Aussage umfasst im Einzelnen erheblich unterschiedliche Anteile von angefochtenen Widerspruchsbescheiden, die beispielsweise für die Jahre 2015 und 2016 zwischen 5 Prozent² und 34 Prozent³ schwankten. Aus den Daten der Allgemeinen Ortskrankenkassen lassen sich zum Beispiel für das Jahr 2014 Anfechtungsquoten zwischen 25 Prozent und 28 Prozent ermitteln.

1 §§ 77 bis 85 Sozialgerichtsgesetz (SGG).

2 In der landwirtschaftlichen Pflegeversicherung der Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau (SVLFG) 2015.

3 Deutsche Rentenversicherung Berlin Brandenburg. Das Rechtsbehelfsverfahren 2013–2016.

Methodisch gesehen eröffnet der Wechsel vom Verwaltungsverfahren zum Gerichtsverfahren einen weiteren Zugang zu Forschungsdaten. Nach Eingang der Klage fordert das Sozialgericht die vollständigen Verwaltungsakte vom jeweiligen Sozialversicherungsträger an. Die Verwaltungsakte enthält die Dokumentation des Widerspruchsverfahrens einschließlich der in diesem Zusammenhang eingeholten Befundberichte, Auskünfte und Gutachten. Für das Forschungsprojekt zu Widerspruchsausschüssen in der Sozialversicherung, das nicht das Verwaltungsverfahren untersuchte, sondern mit Hilfe einer Befragung der ehren- und hauptamtlichen Mitglieder die Erfahrungs- und Handlungsdimension der Widerspruchsausschüsse erfasste,⁴ bot sich mit der Einbeziehung von Gerichtsakten die Möglichkeit, einen Einblick in den Ablauf des Verwaltungsverfahrens zu gewinnen. Diese Möglichkeit wurde mit Hilfe von Richterinnen und Richtern an den Sozialgerichten Halle, Kassel und Berlin genutzt. Die über die jeweilige Gerichtsleitung vermittelte Bitte an die Richterinnen und Richter, in jeweils einem Datenblatt bestimmte Merkmale aus dem Widerspruchsverfahren festzuhalten, führte im Ergebnis zu 447 auswertbaren Gerichtsakten in den – nach ihrem jeweiligen Prozentanteil am Klageeingang vorgegebenen – vier Zweigen der Kranken-, Pflege-, Unfall- und Rentenversicherung. Wir haben diesen empirischen Zugriff in unserem Forschungsprojekt kurz „Gerichtsaktenanalyse“ genannt. Diese Kennzeichnung bedarf einer Erläuterung, um Missverständnisse zu vermeiden.

Die inhaltliche Analyse einer Gerichtsakte ist, methodisch gesehen, eine Form der Dokumentenanalyse.⁵ Gegenstand einer solchen Untersuchung ist ein Dokument, sei es ein Text von allgemeiner, medialer, künstlerischer, persönlicher, fachlicher oder sonstiger Beschaffenheit, sei es eine Akte als eine besonders aufbereitete und strukturierte Form eines Textes, sei es anderes in schriftlicher Form Niedergelegtes. Der Text kann, je nach Gehalt und Erkenntnisziel, nach den Regeln qualitativer oder quantitativer Datenanalyse

4 Vgl. die Beiträge an anderer Stelle in diesem Band von *Sabine Böttcher*, *Die Forschungsergebnisse zu den ehrenamtlichen und hauptamtlichen Mitwirkenden in Widerspruchsausschüssen – eine Auswahl*, und *Armin Höland*, *Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung – rechtssoziologische Erkenntnisse zu einer wenig bekannten Institution*.

5 *Margret Rottleuthner-Lutter*, *Die Gründe von Ehescheidungen in der Bundesrepublik Deutschland*. Eine Inhaltsanalyse von Gerichtsakten, Köln 1992. Weitere Beispiele finden sich bei *Klaus F. Röhl*, *Rechtssoziologie*. Ein Lehrbuch, Köln 1987, § 15 Methoden der empirischen Sozialforschung, Kapitel V „Dokumentenanalyse“, S. 120 ff. Kurz hierzu auch *Susanne Baer*, *Rechtssoziologie*, 3. Aufl., Baden-Baden 2017, S. 275.

erfasst, geordnet und ausgewertet werden.⁶ Für das, was in dem Forschungsprojekt als Gerichtsaktenanalyse bezeichnet wird, war der eigentliche Untersuchungsgegenstand jedoch nicht die Gerichtsakte und auch nicht die der Gerichtsakte beigeordnete Verwaltungsakte. Es ging, im Unterschied beispielsweise zur Analyse von Akten in Ehescheidungsverfahren und der Suche nach den Gründen von Ehescheidungen,⁷ nicht um eine Rekonstruktion des gerichtlichen Verfahrens aus dem Akteninhalt heraus und auch nicht um eine Untersuchung des vorgelagerten Verwaltungsverfahrens als solches. Der an die Richterinnen und Richter der drei Sozialgerichte Berlin, Halle und Kassel verteilte Fragebogen⁸ hatte das bescheidenere Ziel, ergänzende Auskünfte zum Widerspruchsverfahren mit Hilfe der schriftlich festgehaltenen Merkmale des Verfahrens einzuholen. Der zweiseitige Fragebogen war als teilstandardisierter, qualitativer Fragebogen konzipiert.⁹ Die insgesamt zehn Fragen waren teils geschlossen¹⁰, teils offen¹¹ formuliert. Mit Hilfe dieses Fragebogens sollte die subjektive, auf Erfahrungen, Einschätzungen und Bewertungen der Mitglieder von Widerspruchsausschüssen beruhende Beschreibung des Verfahrens um objektivierbare Verfahrensmerkmale ergänzt werden. Die nachfolgende Datenbeschreibung kann den Zugewinn an rechtstatsächlicher Information belegen. Ohne die Auskünfte aus den 447 Verfahrensakten wären die Aussagen beispielsweise zu den Klagegegenständen, zum Geschlecht und Alter der Klägerinnen und Kläger¹², zum Erwerbsstatus, zum Anteil der Kläger mit Schwerbehinderung, zur rechtlichen Vertretung im Widerspruchsverfahren sowie zur Verfahrensdauer nicht möglich gewesen. Auf der anderen Seite muss die in diesem methodischen Ansatz liegende Beschränkung beachtet werden. Zum einen lassen sich mit Hilfe der Analyse von Gerichtsakten naturgemäß Aussagen nur für die Teilmenge von

6 Vgl. Nicola Döring/Jürgen Bortz, *Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften*, 5., vollständig überarbeitete, aktualisierte und erweiterte Aufl., Berlin, Heidelberg 2016, Abschnitt 12.1, S. 599 ff., Abschnitt 12.2, S. 612 ff.

7 Das ist Gegenstand der erwähnten Untersuchung von Margret Rottleuthner-Lutter.

8 Der Fragebogen hieß „Schema für die Analyse von Gerichtsakten an Sozialgerichten“, bestand jedoch überwiegend aus standardisierten Fragen, wie zum Beispiel der nach dem Sozialversicherungszweig, in dem der Rechtsstreit geführt wurde. Das Schema ist im [Anhang](#) beigelegt.

9 Zur methodischen Einordnung siehe Döring/Bortz, a. a. O., Abschnitt 10.3, S. 398 ff.

10 Sozialversicherungszweig, Art der Klage, Sozialdaten der Klägerin/des Klägers, rechtliche Vertretung im Widerspruchsverfahren.

11 Klagegegenstand, Eingang der Klage, Person der bzw. des Beklagten, Daten zum Widerspruchsverfahren, Datum der Erhebung der Klage, Besonderheiten.

12 Zur besseren Lesbarkeit wird im Folgenden nur die männliche Form verwendet, gemeint sind aber immer beide Geschlechterformen.

Widerspruchsverfahren gewinnen, die über das Verwaltungsverfahren hinaus in die gerichtliche Bearbeitung gelangt sind. Wie erwähnt, gilt das nur für eine Minderheit von rund einem Viertel aller sozialversicherungsrechtlichen Widerspruchsverfahren. Der vermutlich aufschlussreiche Vergleich mit der Mehrheit der nach dem ablehnenden Widerspruchsbescheid nicht weiter betriebenen Verfahren erforderte eine eigenständige Untersuchung des Verwaltungsverfahrens, die mit dem vorliegenden Forschungsansatz nicht geleistet werden konnte. Zum anderen muss sich die folgende Auswertung weitgehend auf eine Beschreibung der Forschungsdaten beschränken. Die an sich wünschenswerte Kontextuierung und Analyse der Forschungsdaten durch vergleichende Anknüpfung an allgemeine Datenerkenntnisse, beispielsweise mit Bezug zur Soziodemografie der drei Sozialgerichtsbezirke, zur Lage der Erwerbstätigkeit in den Untersuchungsregionen, zu den Anteilen deutscher und nichtdeutscher Versichertengruppen, zu sozialversicherungsrechtlich relevanten Kennzahlen wie Arbeitslosigkeit oder Grundsicherung oder zu den Anteilen erwerbsgeminderter Beschäftigter, verlangt einen zusätzlichen Rechercheaufwand, der weit über das Zeitbudget des Forschungsprojekts hinausgeht. Damit sollen Notwendigkeit und Sinn einer weitergehenden Kontextuierung und Überprüfung der Forschungsdaten in keiner Weise in Frage gestellt werden, im Gegenteil. Es dürfte sich rechtssoziologisch lohnen, die vorliegenden Forschungsdaten mit anderen empirischen Erkenntnissen zum Sozialrechtsschutz und zum Klageverhalten in Beziehung zu setzen. Das allerdings muss nachfolgenden Forschungsbemühungen überlassen bleiben. Für den Zweck des Forschungsprojekts zu Widerspruchsausschüssen genügt die abrundende Vorstellung von Aktendaten. Mit ihrer Hilfe lässt sich das aus der Befragung der Mitglieder von Widerspruchsausschüssen gewonnene Bild durch Informationen aus den Verwaltungsakten ergänzen und objektivieren.

2. Methodisches Vorgehen bei der Untersuchung

Im Rahmen des Forschungsprojekts war es weder möglich, die Merkmale des Widerspruchsverfahrens zu untersuchen, noch Widerspruchsführende selbst zu befragen. Aus diesem Grund wurde eine Erhebung mithilfe von Richtern anhand der Gerichtsakten zu objektiven Merkmalen des Widerspruchsverfahrens und zu den Personen, die einen Widerspruch eingelegt und geklagt haben, an den drei Sozialgerichten Kassel, Halle und Berlin durchgeführt. Aufgrund datenschutzrechtlicher Vorgaben konnte die Auswertung von Ge-

richtsakten nicht durch das Projektteam vorgenommen werden. Im Sozialrecht besteht keine ausdrückliche Befugnis zur Datenübermittlung zu Forschungszwecken, wie es mit § 476 StPO im Strafrecht der Fall ist. So wurden die Richter an den drei Standorten um ihre Unterstützung gebeten. Die Auswahl der Teilnehmenden erfolgte durch die jeweiligen Gerichtsleitungen und war auf Basis der Freiwilligkeit begründet.

Mit den drei ausgewählten Sozialgerichten wurden ein westdeutsches, ein ostdeutsches und mit dem Sozialgericht Berlin das größte deutsche Sozialgericht in die Untersuchung einbezogen und damit eine Auswahl verschiedener Regionen vorgenommen, welche Verallgemeinerungen zulässt.

Es wurden nur solche Verfahren in den vier Sozialversicherungszweigen berücksichtigt, in denen ein Widerspruchsverfahren vorgesehen war. Die in die Untersuchung einzubeziehenden Akten wurden nicht auf Grundlage einer Zufallsauswahl bestimmt, sondern es erfolgte eine quotierte Fallauswahl nach der Gesamtzahl von Fällen in den vier Versicherungszweigen am jeweiligen Sozialgericht in den letzten drei Monaten vor Untersuchungsbeginn. Anhand dieser Vorgaben konnten 447 ausgefüllte Analyseschemata in die Untersuchung einbezogen werden. Nicht zu jeder Akte konnten alle Fragen beantwortet werden, sodass die Fallzahlen bei der Auswertung je nach Frage schwanken können.

3. Ausgewählte Eindrücke und Hypothesen

Im Folgenden werden die Daten aus der Aktenauswertung vorgestellt, die erste Erkenntnisse zu den Verfahrensbeteiligten im sozialversicherungsrechtlichen Rechtsschutzverfahren – Widerspruchs- und Klageverfahren – ermöglichen. Zu berücksichtigen ist dabei, dass im Rahmen der Untersuchung der Klageverfahren an drei Sozialgerichten zwar ein Gesamtbild über mehrere Sozialversicherungszweige und Sozialversicherungsträger hinweg gewonnen werden kann. Jedoch klagen erstens nur solche Personen, die im Widerspruchsverfahren erfolglos geblieben sind, und zweitens handelt es sich bei den Klägern um die Personengruppe, die sich für eine Klageerhebung vor dem Sozialgericht entschieden und einen negativen Widerspruchsbescheid nicht akzeptiert hat.

3.1 Klageaufkommen an den Sozialgerichten

Zunächst stellte sich die Frage, welche Streitgegenstände die Klagen an den Sozialgerichten hatten. Hierzu können zum einen die Verteilung des Klageaufkommens auf die vier Sozialversicherungszweige anhand der Gerichtsstatistiken betrachtet werden ([Abschnitt 3.1.1](#)) und zum anderen die Verteilung der Klagegegenstände innerhalb der vier Sozialversicherungszweige, wie sie sich aus den Angaben aus den Analyseschemata bzw. Kurzfragebögen ergibt ([Abschnitt 3.1.2](#)).

3.1.1 Klageaufkommen nach Sozialversicherungszweig und Standort

Die Auswahl der Akten, für die ein Analyseschema ausgefüllt wurde, erfolgte nach dem Anteil der vier Versicherungszweige an dem jeweiligen Klageaufkommen im Jahr 2014 bzw. für Berlin 2015. Der Anteil der Verfahren pro Sozialversicherungszweig ist somit kein Ergebnis der Auswertung der Analyseschemata, sondern Folge einer Festlegung, die im Vorfeld der Untersuchung anhand der Eingangsstatistik getroffen wurde.

Wird die Verteilung der Klageeingänge auf die Sozialversicherungszweige, wie sie uns von den Gerichten anhand ihrer Statistik mitgeteilt wurde, betrachtet, so fällt auf, dass am Sozialgericht Halle der Anteil an Klagen in der Rentenversicherung mit 49 Prozent höher ist als an den Sozialgerichten Berlin mit 41 Prozent und Kassel mit 36 Prozent ([siehe Tabelle 1](#)).

Tabelle 1

Mitteilung der Sozialgerichte (SG) zu Klageeingängen im Jahr 2014 bzw. 2015 in den vier Sozialversicherungszweigen

	SG Kassel 2014		SG Halle 2014		SG Berlin 2015	
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
Krankenversicherung	530	42 %	623	33 %	4.091	46 %
Pflegeversicherung	85	7 %	133	7 %	657	7 %
Unfallversicherung	203	16 %	209	11 %	507	6 %
Rentenversicherung	457	36 %	926	49 %	3.611	41 %
gesamt	1.275	100 %	1.891	100 %	8.866	100 %

Quelle: Eigene Berechnungen (Abweichungen von 100 Prozent in der Gesamtsumme ergeben sich aufgrund von Rundungen).

Das Klageaufkommen in den Sozialversicherungszweigen ist somit je nach Standort des Sozialgerichts unterschiedlich. Hierfür sind verschiedene Ursachen denkbar, wie etwa örtliche Gegebenheiten in der Bevölkerungsstruktur. Die Aufklärung der sicherlich vielschichtigen Ursachen für die unterschiedlichen Klageeingangszahlen kann an dieser Stelle nicht geleistet werden.

Dass es regionale Unterschiede im Klageaufkommen an den Sozialgerichten in der Rentenversicherung gibt, bestätigt auch die bundesweite Sozialgerichtsstatistik (Tabelle 2). Werden die Klagezahlen im Bereich der Rentenversicherung in den Bundesländern der Einwohnerzahl gegenübergestellt, so zeigt sich, dass etwa in Sachsen-Anhalt mit 135 Klagen pro 100.000 Einwohner die meisten Klagen im Bereich der Rentenversicherung im Jahr 2015, bezogen auf die Einwohnerzahl, erledigt wurden.

Die regionalen Unterschiede bei der Inanspruchnahme der sozialversicherungsrechtlichen Rechtsschutzverfahren könnten dafür sprechen, regionale Unterschiede auch bei der Arbeitsorganisation der Widerspruchsausschüsse zu berücksichtigen. Dies wäre etwa dann gewährleistet, wenn Widersprüche von Ehrenamtlichen beraten werden, die in derselben Region wie die Versicherten wohnen oder tätig sind und so ihre Kenntnisse der lokalen Lebens- und Arbeitswirklichkeit in die Beratung der Widersprüche einbringen können. Hierfür könnten Widerspruchsausschüsse überregional tätiger Sozialversicherungsträger mit ortsansässigen ehrenamtlichen Mitgliedern besetzt werden und die Widerspruchsausschüsse für die Widersprüche der Versicherten vor Ort zuständig sind. Dieses Prinzip findet sich etwa auch in den gesetzlichen Voraussetzungen für die Besetzung der Kammern der Arbeits- und Sozialgerichte mit ehrenamtlichen Richtern, die im Gerichtsbezirk wohnen oder arbeiten müssen (§ 21 Abs. 1 ArbGG) oder sollen (§ 16 Abs. 5 SGG).

3.1.2 Klagegegenstände

Anhand der Angaben zu den Klagegegenständen in den Analyseschemata konnten die Klagen in den Sozialversicherungszweigen bestimmten Gruppen von Klagegegenständen zugeordnet werden (Tabelle 3). Wird die Verteilung der Klagegegenstände innerhalb der Sozialversicherungszweige betrachtet, so überwogen im Bereich der Krankenversicherung die Klagen zur Krankenbehandlung mit 25 Prozent, gefolgt von Klagen zum Krankengeld mit 21 Prozent und zur medizinischen Rehabilitation mit 18 Prozent. Im Bereich der Pflegeversicherung verteilten sich die analysierten Verfahren zu drei Vierteln auf solche der Pflegeeinstufung und zu einem Viertel auf Klagen bezüglich Pflegeleistungen (wobei die Fallzahl mit insgesamt 20 Verfahren recht gering war). In der Unfallversicherung behandelte mit 51 Prozent die reichli-

Tabelle 2

Erledigte Klagen an den Sozialgerichten in der Rentenversicherung im Jahr pro 100.000 Einwohner (Einwohnerzahl zum 31.12. des Vorjahres) in den Bundesländern

	2015	2014	2013
Sachsen-Anhalt	135	139	133
Mecklenburg-Vorpommern	122	136	139
Sachsen	121	123	134
Berlin	113	114	107
Thüringen	109	111	129
Brandenburg	95	99	106
Rheinland-Pfalz	80	86	91
Saarland	80	88	96
Deutschland	79	82	85
Bayern	76	82	86
Nordrhein-Westfalen	72	75	72
Niedersachsen	71	73	77
Bremen	70	78	84
Hamburg	70	63	77
Schleswig-Holstein	69	68	65
Baden-Württemberg	65	67	70
Hessen	57	54	54

Quellen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 10, Reihe 2.7 – Rechtspflege Sozialgerichte, jeweiliger Jahrgang und Fachserie 1 Reihe 1.3 – 2015. Bevölkerungsfortschreibung auf Grundlage des Zensus (eigene Berechnung).

che Hälfte der Klagen einen Anspruch auf Verletztengeld/Verletztenrente, ein knappes Viertel der Klagen in der Unfallversicherung bezog sich auf die Feststellung eines Arbeitsunfalls. In der Rentenversicherung überwogen mit 58 Prozent die Klagen wegen Erwerbsminderungsrenten.

Auffällig war der hohe Anteil der Erwerbsminderungsrenten an den Verfahren in der Rentenversicherung. Dieser war an allen drei Standorten unter-

Tabelle 3

Verteilung bestimmter Klagegegenstände innerhalb der Sozialversicherungsbranche in der Stichprobe (N = 447)

Krankenversicherung (N = 171)	Pflegeversicherung (N = 20)
25 % Krankenbehandlung	75 % Pflegeeinstufung
21 % Krankengeld	25 % Pflegeleistung
18 % medizinische Rehabilitation	
14 % Mitgliedschaft	
13 % Versicherungsbeitrag	
... anderes	
Rentenversicherung (N = 215)	Unfallversicherung (N = 41)
58 % Erwerbsminderungsrente	51 % Verletztengeld, Verletztenrente
7 % medizinische Rehabilitation	22 % Arbeitsunfall
7 % Rentenzeiten	12 % Berufskrankheit
7 % berufliche Rehabilitation	... anderes
... Status, Beitrag, Altersrente, Hinterbliebenenrente und anderes	

Quelle: Eigene Berechnungen.

schiedlich hoch, in Kassel 70 Prozent (30 von 43 Verfahren), in Halle 57 Prozent (58 von 101 Verfahren), in Berlin 52 Prozent (37 von 71 Verfahren).

Bei der Erwerbsminderungsrente handelt es sich dem Anschein nach um einen im Klageverfahren besonders oft angefochtenen Leistungsgegenstand. Denn im vorhergehenden Widerspruchsgeschehen der Rentenversicherung scheint die Erwerbsminderungsrente einen geringeren Anteil zu haben.¹³ Dies kann seine Ursache zum einen in der Natur der Erwerbsminderungsrente als existenzsichernde Leistung haben sowie zum anderen in der Aussicht,

13 So wurden etwa bei der DRV Bund ausweislich ihres Geschäftsberichts im Jahr 2016 etwa die gleiche Anzahl Widersprüche aus dem Bereich „Versicherungs- und Rentenrecht“ wie aus dem Bereich „Rehabilitation“ erledigt, http://www.deutsche-rentenversicherung.de/Bund/de/Inhalt/5_Services/03_broschueren_magazine/01_broschueren/geschaeftsbericht_2016_download.pdf?__blob=publicationFile&cv=37 (letzter Zugriff: 14.11.2017).

im gerichtlichen Verfahren erneut begutachtet zu werden, in der Hoffnung auf eine andere Beurteilung. Während es sich bei der Gewährung von Erwerbsminderungsrente um eine insgesamt gebundene Entscheidung handelt, steht die Ausführung (das „Wie“) von Rehabilitationsleistungen nach § 13 Abs. 1 S. 1 SGB VI im Ermessen des Versicherungsträgers, sodass bei den Rechtsbehelfen unter Umständen mehr Raum für Abhilfeentscheidungen im Widerspruchsverfahren besteht.

Auch an dieser Stelle ist Forschungsbedarf gegeben, dessen Erschließung lohnend erscheint. Denn je genauer der Streitstoff in den Rechtsschutzverfahren der Sozialversicherung bestimmt werden kann, desto genauer können nicht zuletzt auch der Bedarf an Kompetenzen und Unterstützung für die ehrenamtlichen Mitglieder von Widerspruchsausschüssen ermittelt werden.

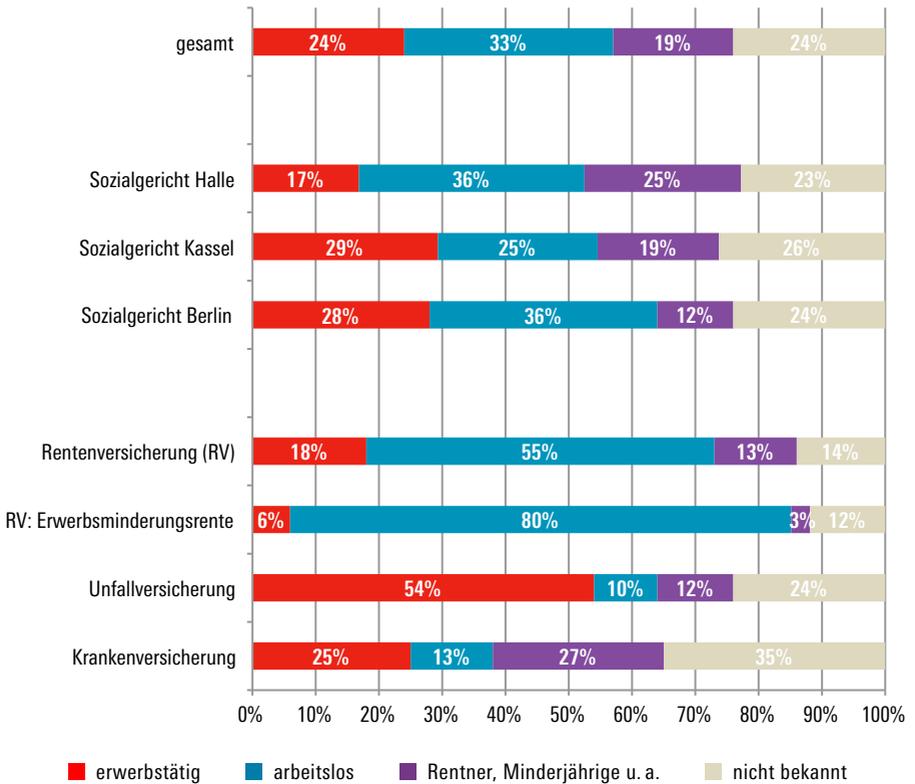
3.2 Erwerbsstatus

Die Auswertung der Analyseschemata zeigt des Weiteren, dass mit 24 Prozent in etwa einem Viertel der Fälle die Kläger erwerbstätig waren ([Abbildung 1](#)). In einem weiteren Viertel der Fälle war der Erwerbsstatus nicht bekannt. Der Anteil der Arbeitslosen überwog mit 33 Prozent den Anteil der Erwerbstätigen. 16 Prozent hatten einen anderen Status, z. B. Rentner. In 3 Prozent der Fälle waren die Kläger zum Zeitpunkt des Verfahrens minderjährig.

An den Sozialgerichten Halle und Berlin war der Anteil arbeitsloser Kläger mit einem Drittel höher als am SG Kassel mit einem Viertel. Der Erwerbstätigenanteil war wiederum am SG Kassel und am SG Berlin mit 29 Prozent und 28 Prozent gleich hoch, während er in Halle nur 17 Prozent betrug.

Wird der Erwerbsstatus differenziert nach Sozialversicherungszweigen betrachtet, so klagten in der Unfallversicherung mit 54 Prozent überwiegend Erwerbstätige. In der Krankenversicherung machten die Erwerbstätigen einen Anteil von 25 Prozent, die „Rentner u. a.“ einen Anteil von 27 Prozent und die Arbeitslosen einen Anteil von 13 Prozent aus. In 35 Prozent der Fälle war der Erwerbsstatus der Kläger in der Krankenversicherung allerdings nicht bekannt. Insbesondere in der Rentenversicherung zeigte sich ein mehrheitlicher Anteil Arbeitsloser von 55 Prozent. In den Verfahren mit dem Klagegegenstand „Erwerbsminderungsrente“ (EMR) in der Rentenversicherung lag der Anteil arbeitsloser Kläger mit 80 Prozent besonders hoch. Es ist diesbezüglich bereits bekannt gewesen, dass Arbeitslosigkeit ein zentrales Eintrittstor in die Erwerbsminderung darstellt. 2011 lag der Anteil der Leistungsempfänger nach dem SGB II bei den Neuzugängen in die Erwerbsminderungsrente bei

Erwerbsstatus der Kläger nach Standort und Sozialversicherungszweig (N = 420)



Quelle: Eigene Berechnungen.

30 Prozent.¹⁴ Nach den hier vorliegenden Zahlen scheint in den Klageverfahren zur Erwerbsminderungsrente der Anteil Arbeitsloser noch einmal höher zu sein.

¹⁴ Bäcker, Erwerbsminderungsrenten im freien Fall: Zahlen und Fakten zu einem drängenden sozialpolitischen Problem, SozSich 2012, S. 365, 367.

3.3 Geschlecht

Die Betrachtung der Geschlechterverteilung unter den Klägern kann erste Eindrücke von dem Verhalten von Männern und Frauen bei der Inanspruchnahme von Rechtsschutz in der Sozialversicherung geben. Es zeigt sich nach der Auswertung der Kurzfragebögen, dass die Kläger insgesamt zu 58 Prozent männlich und zu 42 Prozent weiblich waren (*Abbildung 2*).

Der Anteil an Männern und Frauen in der Bevölkerung in Deutschland stellt sich nach den Ergebnissen der Bevölkerungsfortschreibung auf Grundlage des Zensus 2011 zum 31.12.2015 so dar, dass Männer an der Gesamtbevölkerung einen Anteil von 49 Prozent haben und Frauen von 51 Prozent.¹⁵ Verglichen mit der Gesamtbevölkerung waren männliche Kläger in den untersuchten Verfahren somit überdurchschnittlich vertreten.

Die Geschlechterverteilung in den untersuchten Verfahren setzte sich auch in der Differenzierung nach den einzelnen Sozialversicherungszweigen fort: Die Klageverfahren zur Rentenversicherung wurden nach den Ergebnissen der Auswertung der Kurzfragebögen zu 54 Prozent von Klägern und zu 45 Prozent von Klägerinnen geführt. Im Vergleich dazu beträgt nach der Statistik der Deutschen Rentenversicherung¹⁶ der Geschlechteranteil etwa bei den Zugängen an Versichertenrenten im Jahr 2015 jeweils 50 Prozent. Beim Rentenzugang wegen verminderter Erwerbsfähigkeit ist das Geschlechterverhältnis mit jeweils 50 Prozent ebenfalls ausgeglichen.¹⁷ Frauen nehmen außerdem etwas häufiger Leistungen zur medizinischen Rehabilitation in Anspruch als Männer.¹⁸ Leistungen zur beruflichen Rehabilitation werden häufiger von Männern in Anspruch genommen.¹⁹

15 Vgl. unter: https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/Tabellen/Zensus_Geschlecht_Staatsangehoerigkeit.html (letzter Zugriff: 20.07.2017).

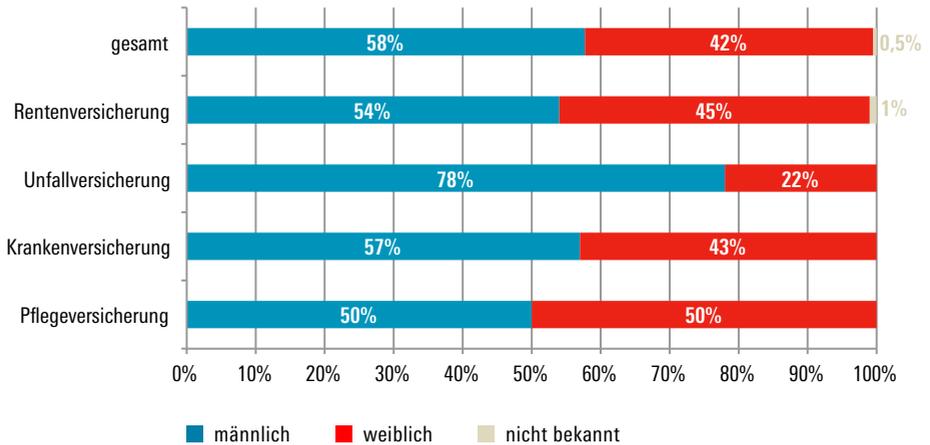
16 Vgl. unter: Deutsche Rentenversicherung, Rentenversicherung in Zahlen 2018, S. 58 ff., https://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/6_Wir_ueber_uns/03_fakten_und_zahlen/03_statistiken/02_statistikpublikationen/02_rv_in_zahlen_2018.html (letzter Zugriff: 28.11.2018).

17 Die paritätische Inanspruchnahme von Erwerbsminderungsrenten durch Frauen und Männern ist eine aktuelle Entwicklung, da in der Vergangenheit vor allem Männer Erwerbsminderungsrente erhielten, vgl. *Bäcker*, *SozSich* 2012, 365, 368.

18 Im Jahr 2015 nahmen 23 von 1.000 Frauen und 21 von 1.000 Männer medizinische Rehabilitation in Anspruch, Deutsche Rentenversicherung, *Reha-Bericht Update* 2016, S. 34, abrufbar unter: http://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Navigation/6_Wir_ueber_uns/02_Fakten_und_Zahlen/05_rehaberichte/rehaberichte_index_node.html (letzter Zugriff: 20.07.2017).

19 Ebd., S. 44.

Geschlecht der Kläger nach Sozialversicherungszweig (N = 442)



Quelle: Eigene Berechnungen.

In der Unfallversicherung überwogen nach der Auswertung der Kurzfragebögen männliche Kläger mit 78 Prozent gegenüber einem Frauenanteil von 22 Prozent, wobei hier nur 41 analysierte Verfahren zugrunde lagen. Im Vergleich dazu kann die Statistik der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung zu Arbeitsunfällen im Jahr 2015 betrachtet werden. Hier machen betroffene Männer gegenüber den Frauen einen Anteil von 68 Prozent bei den meldepflichtigen Unfällen aus.²⁰ Der Anteil an den Klägern ist bei den Männern, die in der Unfallversicherung klagen, mit 78 Prozent somit höher.

In der Krankenversicherung lagen der Anteil der Männer mit 57 Prozent und der Anteil der Frauen mit 43 Prozent im Gesamtdurchschnitt der untersuchten Fälle. Im Vergleich dazu zeigt die Geschlechterverteilung unter den Versicherten nach der Statistik des Bundesgesundheitsministeriums 2015²¹,

20 Vgl. unter: DGUV, Arbeitsunfallgeschehen 2015, https://publikationen.dguv.de/dguv/pdf/10002/au-statistik_2015.pdf (letzter Zugriff: 08.11.2018).

21 Bundesministerium für Gesundheit, Gesetzliche Krankenversicherung: Mitglieder, mitversicherte Angehörige und Krankenstand, Jahresdurchschnitt 2015, S. 6 und 8, <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/themen/krankenversicherung/zahlen-und-fakten-zur-krankenversicherung/mitglieder-und-versicherte.html> (letzter Zugriff: 20.07.2017).

dass der Anteil an versicherten Männern in der gesetzlichen Krankenversicherung mit einem Anteil von 48 Prozent etwas niedriger ist als an der Gesamtbevölkerung.

In den Fällen der Pflegeversicherung waren von insgesamt 20 Verfahren – und damit recht wenigen Fällen – die eine Hälfte der Klagenden männlich und die andere Hälfte weiblich. Auch wenn bei diesem Ergebnis aufgrund der geringen Fallzahl Vorsicht geboten ist, zeigt sich in den Vergleichszahlen der Leistungsempfänger²² ein höherer Anteil an Frauen (64 Prozent). Gemessen an dieser Geschlechterverteilung könnten männliche Kläger somit ebenfalls überrepräsentiert sein.

Insgesamt zeigt sich anhand der Auswertung der Kurzfragebögen, dass in den Verfahren am Sozialgericht männliche Kläger im Vergleich zu ihrem Anteil an Versichertenzahlen und den Vergleichszahlen zu den Betroffenen überrepräsentiert waren. Nicht ganz so deutlich fiel die Abweichung in den Klageverfahren zur gesetzlichen Rentenversicherung aus, in welcher der Anteil der männlichen Kläger nur leicht den Anteil der Rentenzugänge bei den Männern überstieg.

Ein abstrakter Hinweis auf die Plausibilität des höheren Anteils von Männern bei Klägern allgemein und unabhängig vom Klagegegenstand findet sich etwa im Roland Rechtsreport.²³ Hier wird jährlich nach der Beteiligung an Gerichtsverfahren allgemein gefragt, allerdings ist auch die Beteiligung als Beklagte und Zeugen einbezogen. Die Frage lautet: „Waren Sie in den letzten 10 Jahren einmal oder mehrmals an einem Gerichtsprozess beteiligt, egal ob als Kläger, Beklagter oder als Zeuge, oder war das nicht der Fall?“ Das Jahr 2016 weist hier konstant zu den Vorgängerjahren einen Anteil der Beteiligung von Männern an Gerichtsprozessen von 34 Prozent gemessen an der Gesamtzahl der befragten Männer und bei den Frauen von 24 Prozent aller Frauen aus. Insgesamt gibt dies einen Hinweis darauf, dass Männer etwas mehr Klagen gegen negative Entscheidungen erheben als Frauen. Die Aufklärung der potentiellen Ursachen muss an dieser Stelle allerdings weiterer Forschung überlassen werden.

22 Pflegeversicherung, Zahlen und Fakten, Leistungsempfänger 2015, <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/themen/pflege/pflegeversicherung-zahlen-und-fakten.html#c3291> (letzter Zugriff: 20.07.2017).

23 Vgl. unter: https://www.roland-rechtsschutz.de/media/rechtsschutz/pdf/unternehmen_1/ROLAND_Rechtsreport_2016_Final.pdf (letzter Zugriff: 19.07.2017).

3.4 Alter

Nach den Ergebnissen der Auswertung der Kurzfragebögen ist knapp die Hälfte der Kläger (49 Prozent) in den Jahren 1951 bis 1965 geboren und war damit im Jahr 2015 zwischen 50 und 64 Jahre alt. Knapp ein Drittel (32 Prozent) ist jünger und etwa jeder Siebte (15 Prozent) ist älter. Gemessen an der Gesamtbevölkerung ist die Gruppe der Älteren ab 50 Jahre somit in den Klageverfahren deutlich überrepräsentiert (vgl. [Abbildung 3](#)).

Bei der Betrachtung nach den Standorten der drei untersuchten Sozialgerichte wird ersichtlich, dass am Sozialgericht Kassel mit knapp zwei Dritteln (64 Prozent) – und somit acht Prozentpunkten mehr als bei der Betrachtung aller drei Standorte zusammen – die Verfahren durch Personen mit einem Alter zwischen 45 und 64 Jahren erhoben wurden. Zu einem Fünftel (21 Prozent) sind die Kläger jünger und zu 13 Prozent älter. Am Sozialgericht Halle sind sie mit 53 Prozent etwa zur Hälfte zwischen 45 und 64 Jahre alt, zu einem Viertel (26 Prozent) jünger und zu einem Fünftel (19 Prozent) älter. Am Sozialgericht Berlin sind die Kläger zu 59 Prozent zwischen 45 und 64 Jahre alt und mit 21 Prozent zu einem Fünftel jünger und zu 13 Prozent älter. In 17 Fällen konnte keine Angabe zum Alter gemacht werden. Die Zahl der unter 25-jährigen Personen ist am Sozialgericht Halle mit einem Anteil von 7 Prozent deutlich höher gegenüber den Standorten Sozialgericht Kassel und Berlin mit Anteilen von unter 2 Prozent.

Im Durchschnitt sind die Kläger im Jahr 1963 und an den jeweiligen Gerichtsstandorten in Kassel im Jahr 1962, in Halle im Jahr 1963 und in Berlin im Jahr 1963 geboren. Das Durchschnittsalter in der Gesamtbevölkerung ist nach den Ergebnissen der Bevölkerungsfortschreibung auf Grundlage des Zensus 2011²⁴ im Jahr 2014 hingegen in Sachsen-Anhalt mit 47,3 (entspricht bezogen auf das Jahr 2015 einem Geburtsjahr 1968) am höchsten. Hessen liegt mit einem Durchschnittsalter von 43,8 Jahren (bezogen auf das Jahr 2015 geboren im Jahr 1972) im Mittelfeld und Berlin ist mit 42,8 Jahren (Geburtsjahr 1973) durchschnittlich jünger.

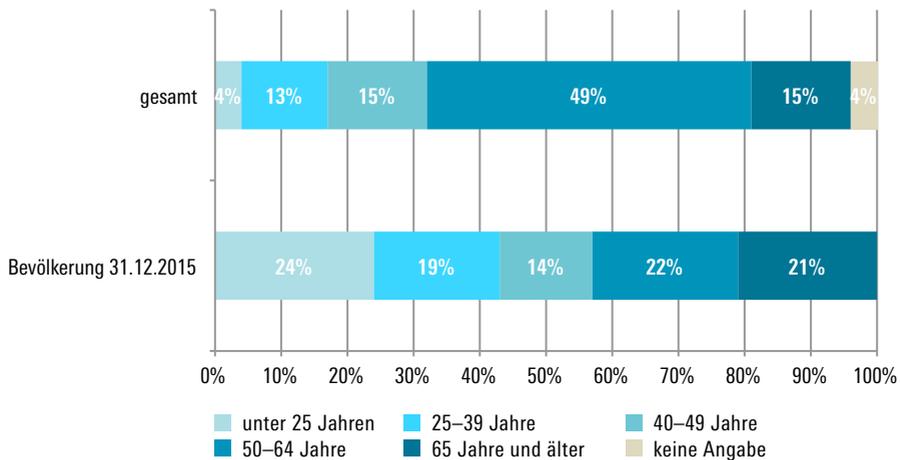
Im Ergebnis ist das Durchschnittsalter an den drei Sozialgerichten somit etwa gleich hoch. Die Kläger am Sozialgericht Halle sind jedoch – im Vergleich zum Durchschnittsalter in der Gesamtbevölkerung in Sachsen-Anhalt – jünger als an den anderen beiden untersuchten Sozialgerichten.

Wird das Alter differenziert nach einzelnen Sozialversicherungszweigen

24 Vgl. Statistisches Bundesamt, <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/Bevoelkerungsstand.html> (letzter Zugriff: 20.07.2016).

Abbildung 3

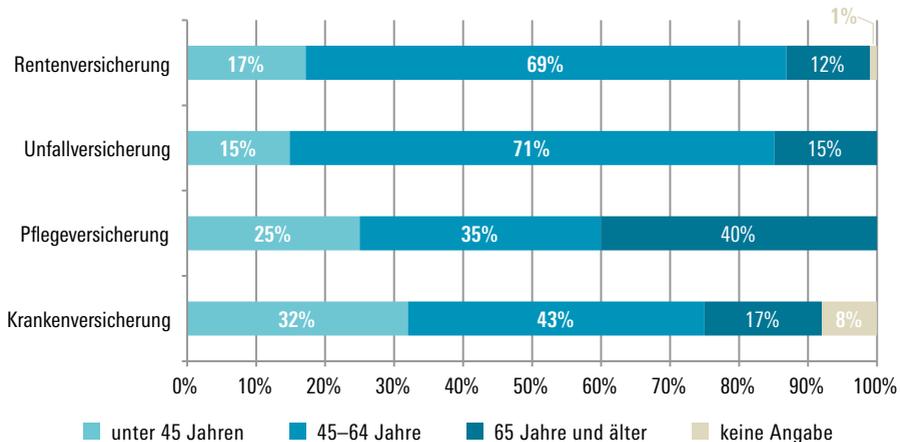
Alter der Kläger im Vergleich zur Gesamtbevölkerung (N = 447)



Quelle: Destatis, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Bevölkerungsfortschreibung auf Grundlage des Zensus, Fachserie 1 Reihe 1.3, Stand: 31.12.2015, Wiesbaden 2016, S. 11 f.

Abbildung 4

Alter der Kläger nach Sozialversicherungsweig (N = 447)



Quelle: Eigene Berechnungen.

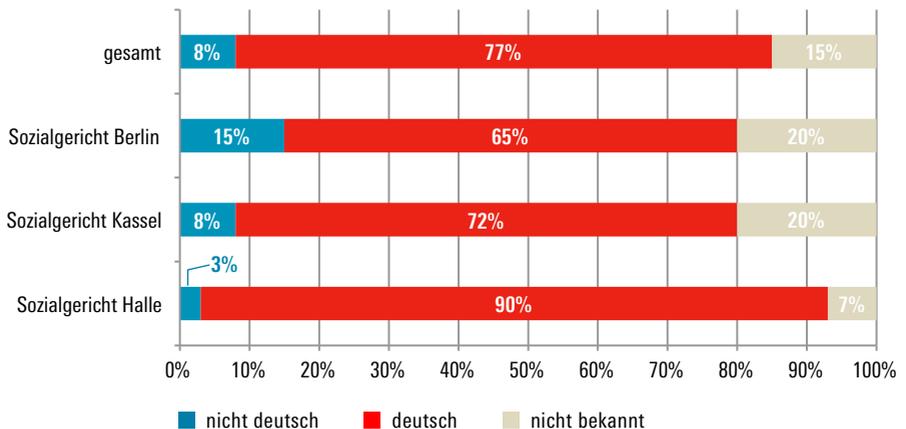
betrachtet, so ist der Anteil der unter 45-jährigen Kläger in der Krankenversicherung mit 32 Prozent am höchsten, gefolgt von der Pflegeversicherung mit 25 Prozent. Die Gruppe der 45- bis 64-Jährigen überwiegt sowohl in der Rentenversicherung mit 69 Prozent als auch in der Unfallversicherung mit 71 Prozent. In der Krankenversicherung und in der Pflegeversicherung beträgt der Anteil dieser Altersgruppe nur 43 Prozent bzw. 35 Prozent. Die Gruppe der 65-jährigen und älteren Kläger ist in der Pflegeversicherung mit 40 Prozent am höchsten und in den anderen Sozialversicherungszweigen relativ gleich verteilt mit 17 Prozent in der Krankenversicherung, 15 Prozent in der Unfallversicherung und 12 Prozent in der Rentenversicherung (vgl. [Abbildung 4](#)).

3.5 Staatsangehörigkeit

In 8 Prozent der Verfahren hatten die Kläger nach den Ergebnissen der Auswertung der Kurzfragebögen keine deutsche Staatsangehörigkeit. Von jeder siebenten Person, die geklagt hat, war die Staatsangehörigkeit nicht bekannt. An den Sozialgerichten Kassel und Berlin war der Anteil der Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit mit 8 Prozent und 15 Prozent höher als am Sozialgericht Halle mit 3 Prozent ([Abbildung 5](#)).

Abbildung 5

Staatsangehörigkeit der Kläger (N = 419)



Quelle: Eigene Berechnungen.

Der Ausländeranteil in der Gesamtbevölkerung lag am 31.12.2015 bei Fortschreibung auf Grundlage des Zensus 2011 deutschlandweit bei 10,5 Prozent.²⁵ In der Auswertung der Kurzfragebögen ist der Anteil der Fälle, in denen bekannt ist, dass die Kläger keine deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, mit 8 Prozent somit etwas geringer gegenüber der Gesamtbevölkerung, wobei in 15 Prozent der Fälle die Staatsangehörigkeit nicht bekannt ist (vgl. [Abbildung 5](#)).

Insgesamt scheinen Ausländer somit nicht wesentlich unterrepräsentiert, was den sozialgerichtlichen Rechtsschutz angeht.

3.6 Schwerbehindertenstatus

Eine Schwerbehinderung der Kläger war in 10 Prozent der Verfahren bekannt. In 15 Prozent der Fälle war bekannt, dass keine Schwerbehinderung vorliegt. In 75 Prozent der Verfahren war das Vorliegen einer Schwerbehinderung bei den Personen, die eine Klage erhoben, nicht bekannt, sodass der ermittelte Anteil nur ein Mindestwert ist.

Nach den Angaben des statistischen Bundesamtes lag der Anteil der bei den Versorgungsämtern als Schwerbehinderte amtlich anerkannten Personen im Jahr 2015 bei rund 9 Prozent gemessen an der Gesamtbevölkerung.²⁶ Der Anteil von 10 Prozent der Verfahren nach den Ergebnissen der Auswertung der Kurzfragebögen, in denen der Schwerbehindertenstatus bekannt ist, liegt somit etwas über dem Durchschnitt der Gesamtbevölkerung.

3.7 Rechtliche Vertretung im Widerspruchsverfahren

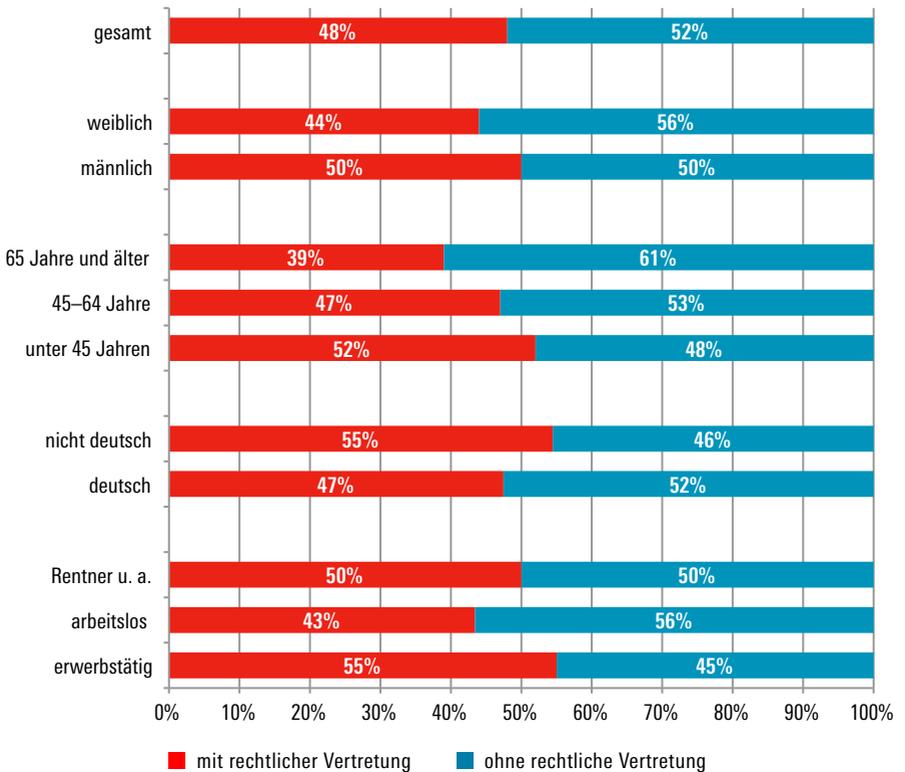
Ermittelt wurde mit der Auswertung der Kurzfragebögen, ob die Personen, die ein Klageverfahren geführt haben, bereits während des vorangegangenen Widerspruchsverfahrens rechtlich vertreten waren. Dies trifft insgesamt für knapp die Hälfte (48 Prozent) von 430 Verfahren zu ([Abbildung 6](#)).

Da die Frage der rechtlichen Vertretung anhand der Gerichtsakten untersucht wurde, repräsentiert der ermittelte Wert nur die Zahl der Wider-

25 Destatis, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Bevölkerungsfortschreibung auf Grundlage des Zensus, Fachserie 1 Reihe 1.3, Stand: 31.12.2015, Wiesbaden 2016, S. 7.

26 Destatis, Sozialleistungen, Schwerbehinderte Menschen, Fachserie 13 Reihe 5.1, 2015, Wiesbaden 2017, S. 6.

Rechtliche Vertretung im Widerspruchsverfahren (N = 429)



Quelle: Eigene Berechnungen.

spruchsführer, die aufgrund einer ablehnenden Entscheidung im Widerspruchsverfahren Klage zum Sozialgericht erhoben haben. Die Differenz zur Gesamtzahl der Widerspruchsführer ergibt sich somit aus der Gruppe derjenigen, die im Widerspruchsverfahren eine volle Abhilfeentscheidung erhalten, und derjenigen, deren Widerspruch sich auf andere Art und Weise – etwa durch Rücknahme – erledigt, sowie derjenigen, die trotz einer abweisenden Widerspruchsentscheidung keine Klage zum Sozialgericht erhoben. Über die Inanspruchnahme rechtlicher Vertretung in diesen Gruppen liegen somit hiernach keine Erkenntnisse vor.

Betrachtet man die rechtliche Vertretung im Widerspruchsverfahren anhand der soziodemografischen Merkmale, so zeigt sich zunächst, dass mehr Männer eine rechtliche Vertretung im Widerspruchsverfahren in Anspruch genommen haben als Frauen. Innerhalb der Gruppe der männlichen Widerspruchsführer war die Hälfte der Männer rechtlich vertreten. In der Gruppe der Frauen waren hingegen lediglich 44 Prozent rechtlich vertreten.

Bei der differenzierten Betrachtung nach dem Alter wird deutlich, dass mit dem zunehmenden Alter der Personen die Inanspruchnahme rechtlicher Vertretung sank: Personen, die nach 1970 geboren wurden und damit 2015 jünger als 45 Jahre waren, haben als Widerspruchsführer zu 52 Prozent rechtliche Vertretung in Anspruch genommen. Die Jahrgänge 1951 bis 1970 nahmen rechtliche Vertretung zu 47 Prozent in Anspruch. Die Personen mit einem Geburtsjahr vor 1951 nahmen mit 39 Prozent seltener eine rechtliche Vertretung in Anspruch als der Durchschnitt.

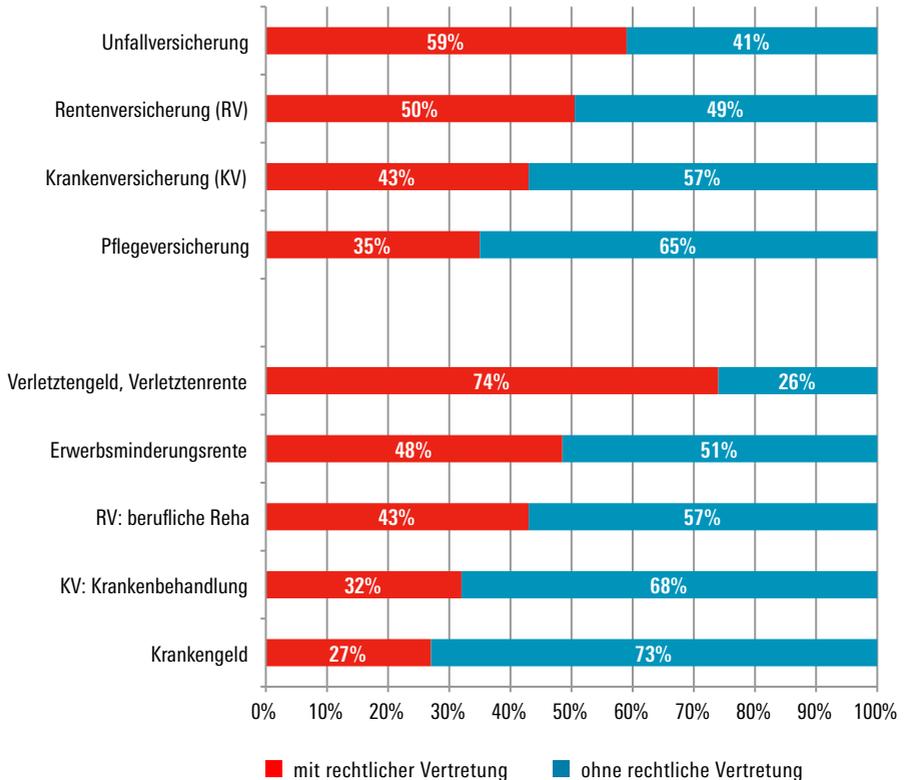
Die Gruppe der Kläger ohne deutsche Staatsangehörigkeit war im Widerspruchsverfahren zu 55 Prozent rechtlich vertreten und damit im Vergleich zur Gesamtzahl der Kläger überdurchschnittlich häufig.

Wird der Anteil der Verfahren mit rechtlicher Vertretung im Widerspruchsverfahren nach dem Erwerbsstatus betrachtet, so zeigt sich, dass die Gruppe der Erwerbstätigen mit einem Anteil von 55 Prozent eine rechtliche Vertretung im Widerspruchsverfahren am häufigsten in Anspruch nahm, gefolgt von der Gruppe der Rentner und Minderjährigen zu 50 Prozent. Geringer fiel der Anteil rechtlicher Vertretung in der Gruppe der Arbeitslosen mit 43 Prozent aus. Diejenigen, deren Erwerbsstatus nicht bekannt war, waren mit 46 Prozent durchschnittlich häufig rechtlich vertreten. Besonders der Hinweis auf ein unter Umständen geringeren Anteil rechtlicher Vertretung im sozialversicherungsrechtlichen Widerspruchsverfahren von Arbeitslosen könnte Anlass zu weiteren Untersuchungen geben.

Wird die rechtliche Vertretung auf die einzelnen Sozialversicherungszweige und Klagegegenstände bezogen, so zeigt sich, dass die Anzahl der Widerspruchsverfahren, in denen die Widerspruchsführer rechtlich vertreten waren, in der Renten- und Unfallversicherung etwas über dem Durchschnitt lag und in der Kranken- und Pflegeversicherung eher unter dem Durchschnitt (*Abbildung 7*). Am niedrigsten war der Anteil der rechtlich vertretenen Widerspruchsführer in der Pflegeversicherung mit einem reichlichen Drittel (35 Prozent), aber auch in der Krankenversicherung war der Anteil mit nur 43 Prozent der Verfahren relativ gering.

Noch einmal stärker differenziert sich das Bild, wenn man einzelne Klagegegenstände anschaut, die in den einzelnen Sozialversicherungszweigen

Rechtliche Vertretung nach Sozialversicherungszweig und ausgewählten Klagegegenständen (N = 429)



Quelle: Eigene Berechnungen.

quantitativ am häufigsten vorkommen. Während in Verfahren zu Verletztengeld/Verletztenrente eine rechtliche Vertretung im Widerspruchsverfahren zu 74 Prozent in Anspruch genommen wurde, war dies bei Verfahren zum Krankengeld nur in 27 Prozent der Verfahren der Fall.

Insgesamt war in den untersuchten Verfahren somit etwa die Hälfte der Kläger bereits im Widerspruchsverfahren rechtlich vertreten. Der Anteil rechtlicher Vertretung variierte dabei vor allem bezogen auf die Sozialversicherungszweige und die Klagegegenstände.

3.8 Verfahrensdauer

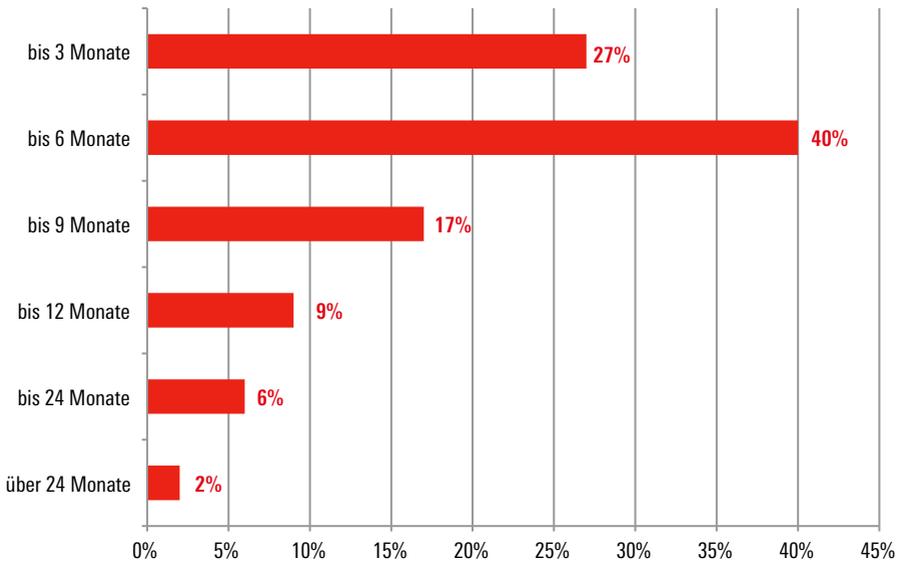
Anhand der aus den Gerichtsakten ermittelten Daten der Widerspruchserhebung und des Widerspruchsbescheids kann die Dauer des Widerspruchsverfahrens berechnet werden.

Berücksichtigt wurden für die Berechnung der Dauer des Widerspruchsverfahrens lediglich solche Verfahren, in denen das Datum der Widerspruchserhebung und das Datum des Widerspruchsbescheides bekannt waren bzw. ein Widerspruch und ein Widerspruchsbescheid vorlagen. Untätigkeitsklagen nach § 88 Abs. 1 und Abs. 2 SGG, die entweder aufgrund einer fehlenden Ausgangsentscheidung oder einer fehlenden Widerspruchsentscheidung erhoben wurden, konnten für die Berechnung der Verfahrensdauer nicht berücksichtigt werden, auch wenn im Laufe des Klageverfahrens ein Widerspruchsbescheid erlassen wurde. Insgesamt konnten zur Berechnung der Dauer des Widerspruchsverfahrens somit 403 Verfahren zugrunde gelegt werden.²⁷

In der Gerichtsaktenanalyse zeigt sich anhand der Stichprobe, dass in 27 Prozent der Verfahren das Widerspruchsverfahren innerhalb von drei Monaten beendet wurde und weitere 40 Prozent innerhalb von sechs Monaten (Abbildung 8). Zwei Drittel der Verfahren wurden somit innerhalb eines halben Jahres beendet. Weitere 17 Prozent wurden innerhalb von drei weiteren Monaten und weitere 9 Prozent in einer Zeit von bis zu einem Jahr erledigt. 6 Prozent der Verfahren wurden erst im Zeitraum von einem Jahr bis zu zwei Jahren beendet und 2 Prozent der Verfahren dauerten länger als zwei Jahre (z. B. wegen zwischenzeitlichem Ruhen des Verfahrens).

Wird die Dauer der Widerspruchsverfahren abhängig davon betrachtet, ob die Widerspruchsführer rechtlich vertreten waren, so wurden die Verfahren ohne rechtliche Vertretung mit 31 Prozent zu einem Drittel innerhalb von drei Monaten erledigt und zu weiteren 39 Prozent innerhalb von sechs

27 Soweit den Klageverfahren mehrere Ausgangsbescheide und mehrere Widersprüche des Widerspruchsführers zugrunde lagen, wurde das Datum der ersten Widerspruchserhebung als Datum des Beginns des Widerspruchsverfahrens der Berechnung zugrunde gelegt. Für das Datum der Widerspruchserhebung wurde, soweit mehrere Daten angegeben wurden oder das Datum der Widerspruchserhebung nach § 84 Abs. 1 S. 1 SGG selbst Streitgegenstand war, das bei der Behörde vermerkte Eingangsdatum zur Berechnung herangezogen. Teilabhilfen im Laufe des Verfahrens wurden nicht berücksichtigt, sondern es wurde lediglich das Datum des Widerspruchsbescheids, gegen den geklagt wurde, als Zeitpunkt der Beendigung des Widerspruchsverfahrens angenommen, auch wenn zu diesem Zeitpunkt eine Bekanntgabe gegenüber den Widerspruchsführer noch nicht erfolgt ist.

Dauer des Widerspruchsverfahrens (N = 403)

Quelle: Eigene Berechnungen.

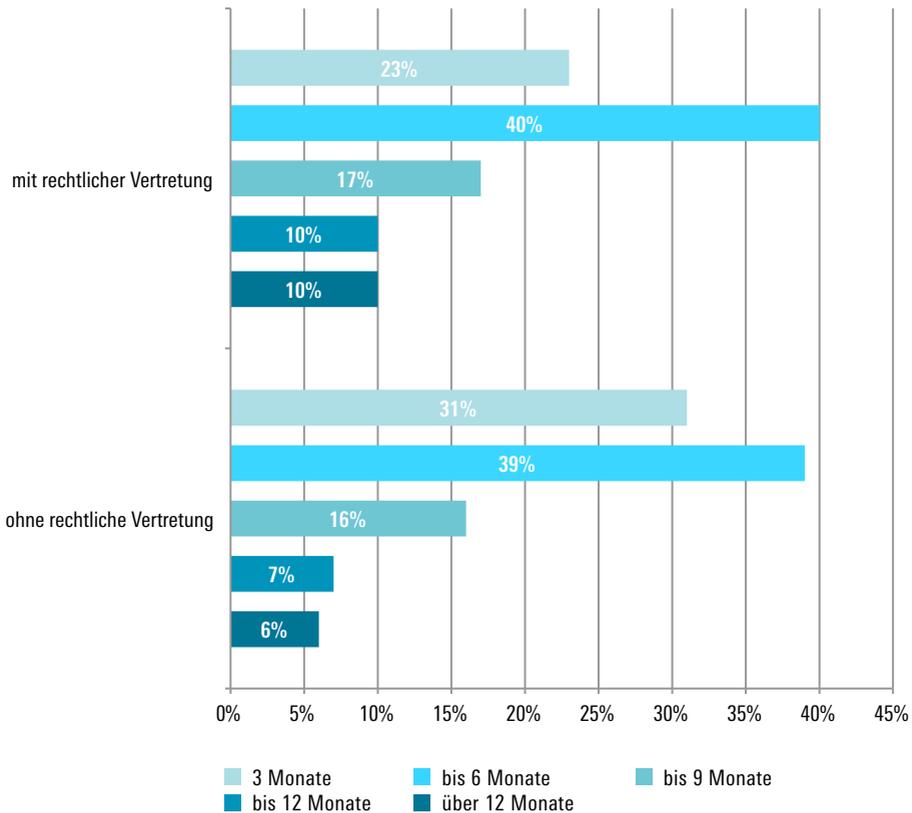
Monaten erledigt. Die Verfahren mit rechtlicher Vertretung wurden mit 23 Prozent innerhalb von drei Monaten und mit weiteren 40 Prozent innerhalb von sechs Monaten erledigt (Abbildung 9).

Die Verfahren, die mit einer rechtlichen Vertretung geführt wurden, dauerten somit etwas länger als die Verfahren, die ohne rechtliche Vertretung geführt wurden. Eine Erklärung hierfür kann darin liegen, dass die prüfungsaufwendigeren Verfahren – wie etwa die Gewährung von Erwerbsminderungsrente – eher mit einem Bevollmächtigten geführt werden.

4. Fazit

Insgesamt kann die Auswertung der Kurzfragebögen von Richtern anhand der Gerichtsakten zu Personen, die einen Widerspruch eingelegt und geklagt haben, somit Hinweise zu der Zusammensetzung der Gruppe der Kläger und

Dauer des Widerspruchsverfahrens mit und ohne rechtliche Vertretung des/der Widerspruchsführenden (N = 392)



Quelle: Eigene Berechnungen.

der Widerspruchsführer geben. Es zeigt sich, dass Klagen am Sozialgericht etwas überdurchschnittlich häufiger von Männern geführt wurden und die Altersgruppe der 50- bis 65-Jährigen gegenüber ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung deutlich überwog. Der Anteil der Erwerbstätigen war eher gering. Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit waren entsprechend ihres Anteils an der Bevölkerung auch Kläger am Sozialgericht und Kläger mit ei-

ner Schwerbehinderung waren überdurchschnittlich häufig an den Sozialgerichten. Die rechtliche Vertretung im Widerspruchsverfahren hing zwar auch von dem Erwerbsstatus ab, variierte aber besonders je nachdem, um welchen Verfahrensgegenstand es bei der Klage ging.

5. Ausblick

Hauptsächlicher Forschungsgegenstand in diesem Projekt waren die Widerspruchsausschüsse, ihre Mitglieder und die Arbeitsweise. Mit der Auswertung der Kurzfragebögen durch Richter anhand der Gerichtsakten zu Personen, die einen Widerspruch eingelegt und geklagt haben, konnte zudem zwar ein erster Eindruck zum Personenkreis der Kläger gewonnen, es konnten jedoch keine repräsentativen Ergebnisse erzielt werden. Erkenntnisse über Personen, deren Widerspruch negativ beschieden wurde und die dennoch keine Klage eingereicht haben, konnten im Rahmen dieses Forschungsprojekts nicht erzielt werden. Um noch weitere Erkenntnisse zu der Inanspruchnahme sozialversicherungsrechtlichen Rechtsschutzes zu erhalten, müssen sicherlich weitere Forschungen und detaillierte Untersuchungen des jeweiligen Personenkreises erfolgen.

Anhang: Analyseschema für Gerichtsakten

Schema für die Analyse von Gerichtsakten an Sozialgerichten

Hinweis: Nicht aus der Akte beantwortbare Fragen bitte mit „Nicht bekannt“ = N. b. kennzeichnen.

1. Sozialversicherungszweig: (Bitte ankreuzen und ggf. ergänzen.)

Krankenversicherung Pflegeversicherung Unfallversicherung Rentenversicherung

2. Klagegegenstand: (Bitte kurz notieren.)

(Bitte beachten: keine Unterscheidung nach SVT in der Rentenversicherung, keine Erstattungsstreitigkeiten zwischen Krankenhäusern und GKV.)

3. Art und Ziel der Klage: (Bitte ankreuzen und ggf. ergänzen.)

Anfechtungsklage Verpflichtungsklage Feststellungsklage
 Leistungsklage Kombination

4. Eingang der Klage: (Bitte Datum eintragen.)

5. (anonyme) Sozialdaten der Klägerin/des Klägers:

(Bitte ankreuzen bzw. ergänzen.)

Geschlecht: männlich weiblich

Geburtsjahr:

Staatsangehörigkeit: deutsch nicht deutsch nicht bekannt

Letzte ausgeübte Tätigkeit:

Erwerbsstatus: erwerbstätig arbeitslos Rentner u. a. nicht bekannt

Erwerbsgemindert: ja nein nicht bekannt

Schwerbehindert: ja nein nicht bekannt

DAS SATZUNGSRECHT DER SOZIAL- VERSICHERUNGSTRÄGER

Grundlage und Gestaltungsmittel für das Widerspruchsverfahren und die Widerspruchsausschüsse

Elisabeth Krausbeck

Zusammenfassung. Im Rahmen des Forschungsprojekts „Recht und Praxis der Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung. Bestandsaufnahme und Wirkungsanalyse“ wurden die Satzungen nahezu aller Sozialversicherungsträger sowie einige Geschäftsordnungen und Richtlinien für die Arbeit der Widerspruchsausschüsse auf ihren Regelungsgehalt untersucht. Mit der Untersuchung sollte die konkrete rechtliche Gestaltung der Widerspruchsausschüsse in den vier Sozialversicherungszweigen der Kranken-, Pflege-, Unfall- und Rentenversicherung sowie die Gestaltungsspielräume bei der Einrichtung der Widerspruchsausschüsse erforscht werden. Es galt herauszufinden, in welcher Weise die Sozialversicherungsträger von ihrer Selbststeuerungsbefugnis Gebrauch gemacht haben, indem sie Widerspruchsausschüsse eingerichtet und mit Verfahrensregeln ausgestattet haben. Neben einer Beschreibung der Regelungsvielfalt und Vielfalt der Erscheinungsformen von Widerspruchsausschüssen in der gesetzlichen Sozialversicherung konnten so auch Wirkungen unterschiedlicher rechtlicher Rahmenbedingungen auf die tatsächlichen Arbeitsbedingungen der Widerspruchsausschüsse betrachtet werden.

1. Einleitung

Die Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung werden nach § 36a Abs. 1 S. 1 Nr. 1 SGB IV durch die Satzungen der Sozialversicherungsträger errichtet, indem der Erlass von Widerspruchsbescheiden besonderen Ausschüssen übertragen werden kann. Die gesetzliche Regelung des § 36a SGB IV wurde mit Gesetz vom 18.8.1980 in das Recht der Sozialversicherung einge-

fügt.¹ Sie trat rückwirkend für die Zeit ab dem 1.7.1977 als Datum des Inkrafttretens des SGB IV in Kraft.² Die Widerspruchsausschüsse wurden seither mit ehrenamtlichen Mitgliedern, die die Voraussetzung der Wählbarkeit für die Selbstverwaltungsorgane des Sozialversicherungsträgers erfüllen, besetzt (§ 36a Abs. 2 S. 2 SGB IV) und mit der Entscheidung über die Widerspruchsbescheide betraut.

1.1 Widerspruchsausschüsse im Kontext der Selbstverwaltung

Die Einrichtung der Widerspruchsausschüsse wird nicht gesetzlich angeordnet, sondern § 36a SGB IV bildet einen gesetzlichen Rahmen für die Einrichtung von Widerspruchsausschüssen. Wesentliche Regelungen, wie die Zusammensetzung und die Bestellung der Mitglieder, regeln die Sozialversicherungsträger selbst. An dieser Stelle lässt das Gesetz den Sozialversicherungsträgern Gestaltungsspielraum bei der Errichtung der Widerspruchsausschüsse.

Die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben und die weiteren Regelungen zu den Widerspruchsausschüssen erfolgen in den Satzungen, über die nach § 33 Abs. 1 und Abs. 3 SGB IV die Vertreterversammlungen und – im Fall der Kranken- und Pflegeversicherung – die Verwaltungsräte und damit die gewählten ehrenamtlichen Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane (§ 44 SGB IV) entscheiden. Nicht nur in der Bearbeitung der Widerspruchsentscheidungen durch Ehrenamtliche, sondern bereits in der Rechtsetzung für die Widerspruchsausschüsse in Satzungen und Geschäftsordnungen der Sozialversicherungsträger kommt somit die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung zum Ausdruck.

1 Sozialgesetzbuch (SGB) – Verwaltungsverfahren vom 18.8.1980, BGBl. I Nr. 51 vom 26.8.1980, S. 1469, 1500.

2 Die gesetzliche Regelung der besonderen Ausschüsse diente der rückwirkenden Legitimation der Rentenausschüsse in der Unfallversicherung seit dem Inkrafttreten des SGB IV, siehe *Baier*, in: Krauskopf, Soziale Krankenversicherung, Pflegeversicherung, SGB IV, § 36a Rn. 1 (2017).

1.2 Regelungsprogramm in Satzungen sowie Geschäftsordnungen und Richtlinien

Der rechtliche Rahmen für die Einrichtung und die Arbeit der Widerspruchsausschüsse teilt sich auf die Satzungen und die Geschäftsordnungen und Richtlinien für die Widerspruchsausschüsse auf. § 36a SGB IV gibt vor, welche Fragen zwingend in den Satzungen geregelt werden müssen. Demgegenüber stellen Geschäftsordnungen und Richtlinien internes Recht der Sozialversicherungsträger dar, in denen die Anforderungen des gesetzlich geregelten Widerspruchsverfahrens an das Verwaltungsverfahren in verwaltungspraktische Abläufe in Form der Abhilfeentscheidung nach § 85 Abs. 1 SGG durch die Verwaltung des Sozialversicherungsträgers und die Entscheidung über die Widerspruchsbescheide durch die Widerspruchsausschüsse umgesetzt werden.

1.3 Vorgehen

Für die Untersuchung der Satzungen wurden die zumeist öffentlich auf den Internetseiten der Sozialversicherungsträger verfügbaren Satzungen recherchiert und in Einzelfällen bei den Sozialversicherungsträgern abgefragt. Daneben wurden die Sozialversicherungsträger gebeten, für das Forschungsprojekt Geschäftsordnungen und Richtlinien bereitzustellen. So konnten 162 Satzungen von 165 Sozialversicherungsträgern³ und 15 Geschäftsordnungen und Richtlinien für die Arbeit der Widerspruchsausschüsse der Untersuchung zugrunde gelegt werden. Da seit Beginn des Forschungsprojekts zahlreiche Sozialversicherungsträger fusioniert sind (siehe auch Abschnitt 2.2.4), verringerte sich die Zahl der untersuchten Träger und der Satzungen im Verlauf des Forschungsprojekts. Im Folgenden werden die Ergebnisse auf dem Stand von Dezember 2016 dargestellt.

3 Stand: Dezember 2016.

2. Ergebnisse zu den Satzungsregelungen

Die Satzungen bestimmen nach § 36a Abs. 1 S. 1 Nr. 1 SGB IV die Aufgabenübertragung an die Widerspruchsausschüsse⁴ und regeln nach § 36a Abs. 2 S. 1 SGB IV das Nähere, insbesondere die Zusammensetzung und die Bestellung der Mitglieder. Die Untersuchung der Satzungen der Sozialversicherungsträger auf ihren Regelungsinhalt kann somit Aufschluss darüber geben, ob die Sozialversicherungsträger Widerspruchsausschüsse eingerichtet haben ([Abschnitt 2.1](#)) und in welcher Art und Weise sie das Nähere für die Widerspruchsausschüsse in den Satzungen bestimmt haben (siehe [Abschnitt 2.2](#) und nachfolgend).

2.1 Einrichtung und Aufgaben der Widerspruchsausschüsse

Als ein erstes Ergebnis der Satzungsanalyse kann festgehalten werden, dass, auch wenn es sich bei der gesetzlichen Befugnis nach § 36a Abs. 1 Nr. 1 SGB IV zur Einrichtung von Widerspruchsausschüssen um eine Kann-Bestimmung handelt, die Sozialversicherungsträger fast ausnahmslos hiervon Gebrauch gemacht haben, indem sie Widerspruchsausschüsse eingerichtet und Ehrenamtliche mit der Entscheidung über die bei dem Sozialversicherungsträger anfallenden Widerspruchsbescheide im Anschluss an die Abhilfeprüfung durch die Verwaltung beauftragt haben. Nur in einer vorliegenden Satzung wurde kein Widerspruchsausschuss eingerichtet, sondern der Vorstand mit dem Erlass der Widerspruchsbescheide beauftragt. Besonderheiten hinsichtlich der Aufgabenübertragung bestanden allerdings für die Pflegekassen.

2.1.1 Gemeinsame Widerspruchsausschüsse für die Kranken- und Pflegekassen

Nach der gesetzlichen Regelung besteht für die Pflegekassen keine Ausnahme von der Befugnis zur Einrichtung eigener Widerspruchsausschüsse. Die gesetzlich vorgesehene Organleihe für die Pflegekassen (§ 46 Abs. 2 S. 2 SGB XI), wonach die Organe der Krankenkasse auch die Organe der Pflegekassen sind und die Pflegekassen somit keine eigenen Organe bilden, obgleich sie eigene Sozialversicherungsträger sind, ist auf die Widerspruchsausschüsse nicht an-

4 Hierbei handelt es sich um eine § 85 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 SGB IV konkretisierende Regelung, wonach für die Bestimmung der für die Entscheidung über die Widerspruchsbescheide zuständigen Stelle in der Sozialversicherung grundsätzlich die Vertreterversammlung zuständig ist.

wendbar. Denn Organe der Krankenkasse sind nach § 31 Abs. 1 und 3a SGB IV nur der Verwaltungsrat als Selbstverwaltungsorgan und der hauptamtliche Vorstand. Die Widerspruchsausschüsse sind keine Organe, sondern haben nur eine organähnliche Stellung.⁵ Hiernach ist die Einrichtung von Widerspruchsausschüssen für die Pflegekasse somit möglich.

Anhand der Satzungen ist jedoch erkennbar, dass für die Pflegekassen meist die Widerspruchsausschüsse bei den Krankenkassen mitentscheiden, indem bestimmt wird, dass der Widerspruchsausschuss der Krankenkasse auch der Widerspruchsausschuss der Pflegekasse ist. Die Organleihe wird somit in den Satzungen auch für die Widerspruchsausschüsse nachvollzogen. Es gibt aber auch einzelne Pflegekassen, die eigene Widerspruchsausschüsse eingerichtet haben. Die Entscheidung für gemeinsame Widerspruchsausschüsse mit der Krankenkasse oder für eigene Pflegekassenausschüsse scheint nicht zuletzt von der Versichertenanzahl und dem Widerspruchsaufkommen in der Pflegekasse abzuhängen, ab welchen sich eigene Widerspruchsausschüsse für die Pflegekasse lohnen. Festzuhalten bleibt somit, dass bei der Mehrzahl der Pflegekassen keine eigenen Widerspruchsausschüsse bestehen.

2.1.2 Teilweise Aufgabenübertragung auf die Widerspruchsausschüsse

Die Aufgabenübertragung an die Widerspruchsausschüsse muss nach § 36a Abs. 1 S. 1 Nr. 1 SGB IV nicht vollständig erfolgen, sondern kann auch nur für einen Teil der Widerspruchsentscheidungen vorgesehen werden.⁶ Betrachtet man die Satzungsregelungen hierzu, so haben die meisten Sozialversicherungsträger die Entscheidung über die Widerspruchsbescheide vollständig auf die Widerspruchsausschüsse übertragen, sodass die Widerspruchsausschüsse über alle bei dem Sozialversicherungsträger anfallenden Widerspruchsbescheide entscheiden.

Einzelne Träger – mit einem Schwerpunkt in der Rentenversicherung – haben die Aufgabe nur teilweise auf Widerspruchsausschüsse übertragen, sodass die Widerspruchsausschüsse nicht für alle Verfahren zuständig sind. In diesen Fällen entscheidet die Verwaltung über einen (meist geringen) Teil von Widersprüchen ohne Beteiligung der Ehrenamtlichen. Die Zuständigkeit der Widerspruchsausschüsse wird in diesen Fällen nach sachlichen Krite-

⁵ *Hinderer*, Funktion und Aufgaben der besonderen Ausschüsse in der gesetzlichen Unfallversicherung, NZS 2015, 14, 15; *Winkler*, SGB IV, § 36a SGB IV, Rn. 7 (2015); *Köster*, in: Kreikebohm, § 36a SGB IV, Rn. 5, (2014).

⁶ *Baier*, in: Krauskopf, SGB IV, § 36a SGB IV Rn. 10 (2017).

rien beschränkt. So sehen die Satzungen zum Beispiel vor, dass die Widerspruchsausschüsse nur für Verfahrensgegenstände zuständig sind, bei deren Entscheidung die Beurteilung von Lebenssachverhalten im Vordergrund steht, wie bei der Erwerbsminderungsrente, oder für deren Entscheidung eine Ermessensausübung erforderlich ist und in denen somit Praxiserfahrungen der Ehrenamtlichen besonders gefragt sind. Die Auffassung, dass sich die Aufgabenabgrenzung im Falle einer nur teilweisen Aufgabenübertragung aus der Satzung ergeben muss,⁷ folgt dem Sinn und Zweck des § 36a SGB IV, der eine offenkundige und eindeutige Zuständigkeitsregelung für die Entscheidung über die Widersprüche mit der Satzung herbeiführen möchte.

2.1.3 Ergebnis: Widerspruchsausschüsse sind flächendeckend vorhanden

Nichtsdestotrotz bleibt festzuhalten, dass nach den Ergebnissen der Satzungsanalyse bei den Sozialversicherungsträgern flächendeckend Widerspruchsausschüsse nach § 36a SGB IV eingerichtet wurden. Lediglich im Falle der Pflegekassen entscheidet zumeist der Widerspruchsausschuss der Krankenkasse für diese mit. Vor allem bei den Rentenversicherungen wird gelegentlich vorgesehen, dass die Widerspruchsausschüsse nur für einen Teil der Entscheidungen über die Widerspruchsbescheide zuständig sind.

2.2 Organisation der Widerspruchsausschüsse: Anzahl, Sitz und Zuständigkeit

Im Wesentlichen dem Gestaltungsspielraum der sich selbst verwaltenden Sozialversicherungsträger überlassen ist die Organisation und Struktur der Widerspruchsausschüsse. Gesetzliche Vorgaben zur Anzahl der Widerspruchsausschüsse, zum Sitz und zur Zuständigkeitsverteilung bestehen nicht.

2.2.1 Anzahl

Vor allem kleine Träger, wie Betriebskrankenkassen oder Unfallkassen, haben oft nur einen Widerspruchsausschuss. Dies trifft zahlenmäßig auf etwas über die Hälfte der gesamten Sozialversicherungsträger zu. Bestehen mehrere Widerspruchsausschüsse bei einem Sozialversicherungsträger, so müssen in Satzungen, Geschäftsordnungen oder Organbeschlüssen deren Anzahl, ihr Sitz und die Geschäftsverteilung geregelt werden.

⁷ Ebd.

Die Anzahl der Widerspruchsausschüsse bei einem Träger hat insoweit indirekt Auswirkungen auf die Sitzungsfrequenz für die Ehrenamtlichen und die je Sitzung zu bearbeitende Fallzahl. Geht man von einem konstanten Widerspruchsaufkommen bei den Trägern aus, so können Sitzungsfrequenz und Falllast für die Ausschüsse somit über die Anzahl der Widerspruchsausschüsse gesteuert werden.

2.2.2 Sitz

Der Sitz der Widerspruchsausschüsse muss nach § 194 Abs. 1 Nr. 10 SGB V bzw. § 47 Abs. 1 Nr. 7 SGB XI ausschließlich in den Satzungen der Krankenkassen und Pflegekassen aufgrund einer gesetzlichen Vorschrift bestimmt werden. Für die Satzungen der Renten- und Unfallversicherung besteht keine entsprechende Regelung, sodass eine Regelung auch in den Geschäftsordnungen und Richtlinien für die Widerspruchsausschüsse erfolgen kann.

Soweit der Sitz eines Widerspruchsausschusses in den Satzungen bestimmt wird, befindet er sich üblicherweise am Sitz des Sozialversicherungsträgers. Im Falle mehrerer Widerspruchsausschüsse sehen Satzungen und Geschäftsordnungen überwiegend Regelungen einer dezentralen Organisation vor. Im Einzelfall bestehen aber auch mehrere Widerspruchsausschüsse an einem zentralen Ort, der zumeist der Sitz des Sozialversicherungsträgers ist.

Auswirkungen kann die Festlegung des Sitzes der Widerspruchsausschüsse und damit die räumliche Verteilung der Widerspruchsausschüsse sicherlich darauf haben, mit welchen Personen die Widerspruchsausschüsse besetzt werden, soweit bei Ehrenamtlichen die Erreichbarkeit des Einsatzortes als ausschlaggebendes Motiv für die Übernahme eines Amtes unterstellt werden kann.

Eine zentrale oder dezentrale Organisation der Widerspruchsausschüsse kann somit unter Umständen bei überregional ausgerichteten Sozialversicherungsträgern darüber entscheiden, ob über Widersprüche in räumlicher Nähe zu den Versicherten und durch Personen mit Kenntnissen der regionalen Arbeits- und Lebenswelt entschieden wird oder nicht.

2.2.3 Geschäftsverteilung

Neben der räumlichen Ansiedlung entscheiden Regelungen der Geschäftsverteilung über die Zuständigkeit der einzelnen Widerspruchsausschüsse. Nach dem Ergebnis der Satzungsanalyse und den vorliegenden Geschäftsordnungen und Richtlinien erfolgt die Regelung der Geschäftsverteilung entweder anhand einer örtlichen Zuständigkeit oder nach Eingang. Die Widerspruchsausschüsse sind dabei nicht zwingend für die Widersprüche aus der Re-

gion zuständig, in der sie ihren Sitz haben. Vorzug einer Zuständigkeit nach Eingang oder einer flexiblen Geschäftsverteilung kann es hingegen sein, dass die Verteilung der Widersprüche auf die Ausschüsse regelmäßig erfolgt und damit der Verfahrensbeschleunigung eher dient als dies bei der Entscheidung über Widersprüche aus dem regionalen Zuständigkeitsbereich der Fall ist.

2.2.4 Fusionen

Im Projektzeitraum von November 2014 bis Dezember 2016 kam es insgesamt zu 13 Fusionen von Sozialversicherungsträgern – vor allem von Krankenkassen. Durch einen Vergleich der Satzungen vor und nach einer Fusion konnte in elf Fällen festgestellt werden, wie die Widerspruchsausschüsse in diesen Fällen neu organisiert wurden. Hiernach lassen sich drei Herangehensweisen feststellen. Entweder wurden die bestehenden Widerspruchsausschüsse beim neuen Träger unverändert weitergeführt oder es erfolgte eine Neuorganisation mit einer erhöhten Zahl von Ausschüssen oder einer erhöhten Zahl von Mitgliedern im Widerspruchsausschuss. Oder der Widerspruchsausschuss des zumeist kleineren Trägers wurde nicht in die neue Struktur übernommen und fiel weg. Letztere Vorgehensweise war am häufigsten zu beobachten, sodass sich im Projektzeitraum die Zahl der Widerspruchsausschüsse und somit auch der ehrenamtlichen Mitglieder insgesamt verringert hat.

2.2.5 Ergebnis zur Organisation der Widerspruchsausschüsse

Die Regelungen zur Organisation der Widerspruchsausschüsse sind von der Größe des Sozialversicherungsträgers abhängig. Die Festlegung der Anzahl der Widerspruchsausschüsse und der Zuständigkeit im Falle mehrerer Widerspruchsausschüsse stellt sich mangels gesetzlicher Vorgabe als Selbstverwaltungsangelegenheit dar und muss und wird nicht zwingend in der Satzung geregelt, sodass die Entscheidung darüber den Vertreterversammlungen und Verwaltungsräten obliegt, soweit diese auch für den Erlass von Geschäftsordnungen und Richtlinien zuständig sind ([siehe Abschnitt 3.1](#)).

2.3 Zusammensetzung der Widerspruchsausschüsse

Die Regelung der Zusammensetzung der Widerspruchsausschüsse ist den Satzungen der Widerspruchsausschüsse nach § 36a Abs. 2 S. 1 SGB IV vorbehalten. Vorgegeben ist, dass zu Mitgliedern nur Personen bestellt werden

können, die die Voraussetzungen der Wählbarkeit als Organmitglied erfüllen und, wenn die Satzung deren Mitwirkung vorsieht, Bedienstete des Versicherungsträgers. Damit können sich die Widerspruchsausschüsse nur aus den Gruppen zusammensetzen, die auch der Vertreterversammlung oder dem Verwaltungsrat angehören. Dies sind nach § 44 Abs. 1 Nr. 1 SGB IV in der Regel Vertreter der Versicherten und der Arbeitgeber. Im Fall der SVLFG⁸ besteht eine Drittelparität aus Versicherten, Selbstständigen ohne fremde Arbeitskräfte und Arbeitgebern (§ 44 Abs. 1 Nr. 2 SGB IV). Sofern Ersatzkassen nicht mit anderen Krankenkassenarten fusioniert sind, bestehen die Verwaltungsräte nur aus Versichertenvertretern. Besondere Bestimmungen für die Gruppe der Arbeitgeber bestehen für die Betriebskrankenkassen nach § 44 Abs. 2 SGB IV und für die Unfallkassen der Länder und Gemeinden nach § 44 Abs. 2a SGB IV.

Insbesondere die Festlegung der Zahl der Mitglieder im Widerspruchsausschuss bleibt den Sozialversicherungsträgern überlassen und anders als in den Selbstverwaltungsorganen können im Widerspruchsausschuss auch Bedienstete Mitglied sein, soweit die Satzung dies vorsieht. Eine paritätische Besetzung der Widerspruchsausschüsse ist nicht gesetzlich vorgeschrieben.

Schaut man die Satzungen auf die Regelung der Zusammensetzung der Widerspruchsausschüsse hin an, so ist festzustellen, dass in der Renten- und Unfallversicherung die Widerspruchsausschüsse ganz überwiegend mit je einem Versicherten- und einem Arbeitgebervertreter besetzt sind. In der Kranken- und Pflegeversicherung finden sich demgegenüber auch größere Widerspruchsausschüsse mit drei, vier und mehr Ehrenamtlichen. Die Besetzung mit Versicherten- und Arbeitgebervertretern orientiert sich dabei meist an der jeweiligen Besetzung der Verwaltungsräte und Vertreterversammlungen und erfolgt in der Renten- und Unfallversicherung paritätisch. Nicht paritätische Besetzungen finden sich insbesondere bei den Betriebs- und Ersatzkrankenkassen sowie der Knappschaft, sodass die Versichertenvertreter allein oder in der Überzahl entscheiden, wobei die Stimmenanzahl meist zugunsten der Arbeitgeber ausgeglichen wird.

2.3.1 Voraussetzung der Mitgliedschaft

Gesetzliche Voraussetzung für die Mitgliedschaft der Ehrenamtlichen im Widerspruchsausschuss ist nach § 36a Abs. 2 S. 2 SGB IV die Wählbarkeit für die Vertreterversammlung oder den Verwaltungsrat nach § 51 SGB IV. Hiernach

8 Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau.

müssen die Mitglieder der Widerspruchsausschüsse nicht Mitglied der Selbstverwaltungsorgane sein. Die Krankenkassen gehen in ihren Satzungen jedoch darüber teilweise hinaus und sehen vor, dass nur Mitglieder der Verwaltungsräte oder Regionalbeiräte oder ggf. deren Stellvertreter zu Mitgliedern der Widerspruchsausschüsse bestellt werden können. Die Widerspruchsausschüsse bilden in diesen Fällen somit eine Teilmenge der Verwaltungsräte oder Regionalbeiräte, was einerseits den Vorzug der Nähe zur Selbstverwaltung hat, andererseits die Zahl der in Frage kommenden Personen für die Aufgabe bereits durch die Satzung beschränkt. In der Unfallversicherung ist zudem die Regelung verbreitet, dass eine gleichzeitige Mitgliedschaft im Rentenausschuss und im Widerspruchsausschuss ausgeschlossen ist, sodass hier eine personelle Trennung von Erstentscheidung und Widerspruchsentcheidung erfolgt.

2.3.2 Bestellung

Eine gesetzliche Regelung für die Bestellung der Mitglieder der Widerspruchsausschüsse gibt es nicht. Nach §36a Abs.2 S.1 SGB IV ist aber eine Regelung in der Satzung vorzusehen. Die Mitglieder der Widerspruchsausschüsse werden nach den Ergebnissen der Satzungsanalyse ganz überwiegend durch die Vertreterversammlung oder den Verwaltungsrat bestellt. Ein Vorschlagsrecht ist in den Satzungen nur selten geregelt. In den wenigen Fällen, in denen ein Vorschlagsrecht geregelt ist, kommt es entweder den Listenträgern für die Sozialwahlen nach §48 Abs.1 SGB IV⁹ oder für die Wahl der Versichertenältesten nach §61 Abs.1 S.2 SGB IV, den Gruppen in den Selbstverwaltungsorganen wie für die Wahlen zum Vorstand nach §52 Abs.2 SGB IV, dem Vorstand oder den Regionalbeiräten und damit durchaus unterschiedlichen Akteuren zu.

2.3.3 Besetzung mit Hauptamtlichen

Der gesetzliche Regelfall für die Besetzung der Widerspruchsausschüsse ist die Besetzung mit Ehrenamtlichen nach §36a Abs.2 S.2 SGB IV. Hiernach können Bedienstete des Versicherungsträgers nur zu Mitgliedern der Widerspruchsausschüsse bestellt werden, wenn die Satzung ihre Mitwirkung vorsieht.

Nach den Satzungen machen die Sozialversicherungsträger hiervon teilweise Gebrauch. Zu den ehrenamtlichen Mitgliedern kommen zum Teil

⁹ Gewerkschaften, Arbeitnehmer- und Arbeitgebervereinigungen sowie deren Verbände, berufsständische Vereinigungen der Landwirtschaft, Landesfeuerwehrverbände und freie Listen.

hauptamtliche Mitglieder aus der Verwaltung des Sozialversicherungsträgers hinzu. Die Rolle der Hauptamtlichen kann nach den Satzungen (soweit überhaupt vorgesehen) entweder eine beratende (als Mitglied oder nur mit Teilnahmerecht an den Sitzungen) oder eine abstimmende sein. Die Mitgliedschaft stimmberechtigter Hauptamtlicher im Widerspruchsausschuss findet sich in allen vier Versicherungszweigen, vor allem aber in der Renten- und Unfallversicherung, in der Kranken- und Pflegeversicherung hingegen nur selten. Die Widerspruchsausschüsse setzen sich im Falle der Besetzung mit einem stimmberechtigten Hauptamtlichen in der Renten- und Unfallversicherung aus drei stimmberechtigten Mitgliedern zusammen: ein Arbeitgeber-, ein Versichertenvertreter, ein stimmberechtigter Hauptamtlicher. Häufig geht die Mitgliedschaft stimmberechtigter Hauptamtlicher auch mit dem Vorsitz im Widerspruchsausschuss einher, den sonst einer der Ehrenamtlichen hat.

2.4 Verfahren

Nach §36a Abs.3 SGB IV sind nur wenige Verfahrensregelungen für die Selbstverwaltungsorgane auf die Widerspruchsausschüsse unmittelbar anwendbar. Dies sind nach §36a Abs.3 SGB IV die Regelungen zur rechtlichen Stellung der Ehrenamtlichen nach §§40 bis 42 SGB IV sowie die Regelungen nach §63 Abs.3a und 4 SGB IV zum Datenschutz von Arbeitnehmern gegenüber Arbeitgebervertretern und zur Befangenheit von Mitgliedern.

Sollen weitere Regelungen für die Verfahren in den Selbstverwaltungsorganen auch für die Widerspruchsausschüsse zur Anwendung kommen, so müssen Satzungen oder Geschäftsordnungen ihre entsprechende Anwendbarkeit bestimmen oder eine eigene Regelung treffen. Als wesentliche Verfahrensbestimmungen sind in den Satzungen zumeist die Regelungen zum Vorsitz, zur Beschlussfähigkeit und teilweise zur Beschlussfassung zu finden. Im Übrigen finden sich die Verfahrensregelungen in den Geschäftsordnungen.

2.4.1 Vorsitz

Der Vorsitz im Widerspruchsausschuss wird – anders als für die Selbstverwaltungsorgane – gesetzlich nicht geregelt, ist aber in den meisten Satzungen, Geschäftsordnungen und Richtlinien vorgesehen. Angelehnt an die Wahl zum Vorsitzenden in den Selbstverwaltungsorganen nach §62 Abs.3 SGB IV sind die Vorsitzenden in den Widerspruchsausschüssen zumeist Ehrenamtliche, aber im Falle der Mitgliedschaft stimmberechtigter Hauptamtlicher im

Widerspruchsausschuss sind es zum Teil auch diese. Die Wahl der Vorsitzenden erfolgt regelmäßig im Widerspruchsausschuss und nur selten im Verwaltungsrat oder in der Vertreterversammlung. Nach den Satzungen ist im Falle des Vorsitzes durch die Ehrenamtlichen regelmäßig ein Wechsel unter den Gruppen – Versicherten- und Arbeitgebervertreter – im Widerspruchsausschuss vorgesehen. Hiernach wechselt der Vorsitz von Sitzung zu Sitzung, halbjährlich oder jährlich. Nach manchen Satzungen ist kein Wechsel des Vorsitzes vorgesehen. Soweit den Hauptamtlichen der Vorsitz zukommt, ist dieser an die Tätigkeit im Widerspruchsausschuss gebunden und es erfolgt keine Wahl.

Für die Vorsitzenden der Widerspruchsausschüsse gibt es – anders als für die Vorsitzenden der Selbstverwaltungsorgane¹⁰ – keine gesetzlich definierte Rolle, sondern vor allem die Geschäftsordnungen legen ihre Aufgaben fest. Nach den einzelnen Geschäftsordnungen kommen den Vorsitzenden durchaus unterschiedliche Aufgaben bei den Trägern zu. Hierzu gehören je nach Geschäftsordnung etwa die Aufgaben der Einladung zu den Sitzungen, der Leitung der Sitzungen, der Entscheidung über die Hinzuziehung von Sachverständigen oder Beschäftigten des Versicherungsträgers, der Festlegung des Verfahrens im Falle von Beschlussunfähigkeit, des Vortrags der Sach- und Rechtslage und der Unterbreitung eines Entscheidungsvorschlags als Hauptamtlicher, der Entscheidung im Falle der Stimmgleichheit sowie der Unterzeichnung des Widerspruchsbescheids und der Niederschrift. An den unterschiedlichen Aufgaben nach den Geschäftsordnungen zeigt sich somit, dass die Träger das Amt der Vorsitzenden in Satzungen und Geschäftsordnungen individuell und unterschiedlich ausgestalten.

2.4.2 Beschlussfähigkeit

Die Beschlussfähigkeit ist gesetzlich nicht geregelt und muss in der Satzung geregelt werden, soweit damit im Falle der Abwesenheit und einer Besetzung mit mehr als zwei Mitgliedern von der satzungsmäßigen Zusammensetzung abgewichen werden soll.¹¹ Eine andere Regelung als die Übernahme der Regelung für die Selbstverwaltungsorgane nach § 64 Abs. 1 SGB IV, wonach die Mehrheit der stimmberechtigten Mitglieder anwesend sein muss, erscheint vor allem dann geboten, wenn keine paritätische Besetzung oder eine Beset-

10 Deren Aufgaben bestimmt das SGB IV etwa in den §§ 59 Abs. 4, 60 Abs. 1, 63 Abs. 2 S.1 und 64 Abs. 1 S.2 SGB IV.

11 LSG Berlin-Brandenburg, Urteil v. 18.11.2008, Az. L 2 U 321/08; SG Düsseldorf, Teilurteile v. 2.9.2008, Az. S 6 U 95/04 und Az. S 6 U 191/05.

zung mit stimmberechtigten Hauptamtlichen besteht und über die Regelung der Beschlussfähigkeit so die Anwesenheit einer Mindestzahl von Gruppenvertretern gewährleistet werden kann.

2.4.3 Beschlussfassung

Eine Regelung zur Beschlussfassung im Widerspruchsausschuss ist gesetzlich nicht vorgesehen. Soweit für die Beschlussfassung in den Satzungen auf die Regelung für die Selbstverwaltungsorgane nach § 64 Abs. 2 SGB IV verwiesen wird, ist eine Mehrheitsentscheidung der Mitglieder erforderlich, um einem Widerspruch im Widerspruchsausschuss stattzugeben. Im Falle der Stimmgleichheit werden die Beratung und Abstimmung nach der gesetzlichen Vorschrift wiederholt. Ein Teil der Träger trifft eine andere Regelung und bestimmt, dass der Widerspruch im Falle der Stimmgleichheit unmittelbar als zurückgewiesen gilt. Je nach Besetzung des Widerspruchsausschusses macht die Regelung in der einen oder anderen Weise durchaus einen Unterschied hinsichtlich des Stimmgewichts der Mitglieder im Widerspruchsausschuss. Hier zeigt sich auch eine Auswirkung der Besetzung der Widerspruchsausschüsse mit stimmberechtigten Hauptamtlichen: Sind nur ehrenamtliche Mitglieder stimmberechtigt und werden Beratungen im Falle der Stimmgleichheit bei Beschlüssen wiederholt, so erhält das einzelne Mitglied eine größere Einflussmöglichkeit als im Falle der Träger, bei denen die Stimmgleichheit zur Zurückweisung des Widerspruchs führt oder eine Situation der Stimmgleichheit regelmäßig nicht entstehen kann, da der Widerspruchsausschuss mit drei stimmberechtigten Mitgliedern, darunter einem Hauptamtlichen, besetzt ist.

2.5 Gestaltungsspielräume für Satzungsregelungen

Es lassen sich somit strukturelle Unterschiede bei der Art und Weise der Einrichtung der Widerspruchsausschüsse bei den Sozialversicherungsträgern und in den Sozialversicherungszweigen anhand der Satzungen erkennen, die unterschiedliche Folgen für die Arbeit der Widerspruchsausschüsse haben. Gestaltungsspielräume bestehen insbesondere in der Frage der vollständigen oder nur teilweisen Aufgabenübertragung an die Widerspruchsausschüsse, der Größe der Träger und ihrer daraus resultierenden Anzahl an Widerspruchsausschüssen sowie der dezentralen oder zentralen Errichtung und Geschäftsverteilung. Insbesondere die Besetzung der Widerspruchsausschüsse unterscheidet sich danach, ob Widerspruchsausschüsse nur mit ehrenamtlichen Mitgliedern

der Selbstverwaltungsorgane oder mit wählbaren Personen allgemein besetzt werden können, ob die Gruppenverteilung paritätisch erfolgt oder die Widerspruchsausschüsse in einer Besetzung, in der die Versichertenvertreter überwiegen, entscheiden und ob Hauptamtliche nur beratend oder auch abstimmend tätig werden. Die in den Satzungen enthaltenen Verfahrensregelungen wirken sich außerdem in unterschiedlicher Weise aus, je nachdem ob der Widerspruchsausschuss mit einer geraden oder ungeraden Zahl von Mitgliedern besetzt ist und ob im Falle der Stimmgleichheit im Widerspruchsausschuss die Beratung und Abstimmung wiederholt wird oder nicht.

3. Geschäftsordnungen und Richtlinien für die Arbeit der Widerspruchsausschüsse

Der Erlass von Geschäftsordnungen oder Richtlinien für die Widerspruchsausschüsse ist – anders als für die Selbstverwaltungsorgane (§ 63 Abs. 1 SGB IV) – nicht gesetzlich vorgeschrieben. Die Untersuchung einzelner Geschäftsordnungen und Richtlinien der Sozialversicherungsträger konnte zeigen, welche Gegenstände in ihnen typischerweise geregelt werden.

3.1 Wer erlässt die Geschäftsordnungen?

Da es sich nicht um eine rechtsetzende Aufgabe im Sinne des § 33 Abs. 1 S. 1 SGB IV handelt, nach der die Vertreterversammlung oder der Verwaltungsrat für den Beschluss über die Satzung zuständig ist,¹² können auch der Vorstand oder die Widerspruchsausschüsse selbst Geschäftsordnungen oder Richtlinien für die Arbeit der Widerspruchsausschüsse erlassen. Das zuständige Gremium für den Erlass wird meist in den Satzungen bestimmt. Im Gegensatz zur Nichtbeachtung von Satzungsregelungen kann die Nichtbeachtung von Geschäftsordnungsbestimmungen nur dann die Rechtswidrigkeit einer Entscheidung nach sich ziehen, wenn damit gleichzeitig gegen höherrangiges Recht verstoßen wurde.¹³ Da es sich um verwaltungsinternes Recht handelt, muss es auch nicht veröffentlicht werden.¹⁴

¹² Köster, in: Kreikebohm, SGB IV, § 33 Rn. 4 (2014).

¹³ Vgl. zu § 63 Abs. 1 SGB IV LSG Baden-Württemberg, Urteil v. 15.4.2015, Az. L 3 U 3466/12, Rz. 32; Zabre, in: Kreikebohm, SGB IV, § 63 Rn. 5 (2014).

¹⁴ § 34 Abs. 2 S. 1 SGB IV.

3.2 Was regeln die Geschäftsordnungen und die Richtlinien?

Anhand der dem Forschungsprojekt zur Verfügung gestellten Geschäftsordnungen zeigt sich, dass folgende Inhalte neben den Satzungen Gegenstand der Regelungen in den Geschäftsordnungen sein können:

- Bereitstellung der Unterlagen für die Sitzungen (Akteneinsicht, Frist, Art der Unterlagen)
- Sitzungsplanung
- Falllast pro Sitzung
- Geschäftsverteilung
- Teilnahme und Rolle der Verwaltung in den Sitzungen
- Anhörung von Sachverständigen, Zeugen
- Anhörung der Widerspruchsführer
- Entscheidungsoptionen jenseits von Stattgabe/Zurückweisung
- Verfahrensgang im Falle nochmaliger Überprüfung des Widerspruchs durch die Verwaltung
- Bindungswirkung von allgemeinen Verwaltungsanweisungen
- Erstellung und Übersendung der Niederschrift
- Verfahren im Falle von Gesetzesverstößen

Anhand der Auflistung ist zu sehen, dass – im Gegensatz zu den Satzungen, die die Verfasstheit der Widerspruchsausschüsse regeln – den Geschäftsordnungen und Richtlinien für die Arbeit der Widerspruchsausschüsse die Regelung der praktischen Verfahrensabläufe zukommt. Es handelt sich bei den Geschäftsordnungen und Richtlinien für die Widerspruchsausschüsse somit um das Arbeitsinstrument, mit dem die Ehrenamtlichen aus der Selbstverwaltung mit der Verwaltung des Sozialversicherungsträgers Regelungen zum Verfahrensablauf treffen können. Viele Themen aus der Befragung der Mitglieder der Widerspruchsausschüsse¹⁵ haben in den Geschäftsordnungen somit ihre rechtliche Regelung.

15 Siehe die Beiträge von *Sabine Böttcher*, *Die Forschungsergebnisse zu den ehrenamtlichen und hauptamtlichen Mitwirkenden in Widerspruchsausschüssen – eine Auswahl*, *Manuela Fischer/Felix Welti*, *Das Widerspruchsverfahren und die Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung*, und *Armin Höland*, *Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung – rechtssoziologische Erkenntnisse zu einer wenig bekannten Institution*, in der vorliegenden Veröffentlichung.

4. Fazit

Es können insgesamt unterschiedliche Typen von Widerspruchsausschüssen ausgemacht werden. Während ihre Verfassung vorwiegend in den Satzungen geregelt ist und darin auch ihr Charakter bestimmt wird, können die Regelungen in den Geschäftsordnungen ebenfalls große Unterschiede bewirken und Auswirkungen auf die Entscheidungen für die Versicherten haben. Den Vertreterversammlungen und Verwaltungsräten kommt mit der Beschlussfassung über die Satzung die Aufgabe der Einrichtung und rechtlichen Ausgestaltung der Widerspruchsausschüsse im Rahmen ihrer Selbstverwaltungstätigkeit zu. Das Regelungsprogramm der Satzungen wird durch §36a SGB IV vorgegeben. Wer die Geschäftsordnungen für die Widerspruchsausschüsse und damit die trägerinternen Regelungen für die praktischen Verfahrensabläufe beschließt, kann ebenfalls in der Satzung durch die Vertreterversammlungen und Verwaltungsräte bestimmt werden.

WIDERSPRUCHSAUSSCHÜSSE UND VERWALTUNGSRECHTSSCHUTZ

Michael Adler

Zusammenfassung. Der Zugang für diejenigen, die Forschung zu Verwaltungsentscheidungen durchführen möchten, ist im Allgemeinen sehr schwierig. Von daher wird in diesem Bereich nur sehr wenig empirisch geforscht, weshalb die Forschung von *Armin Höland* und *Felix Welti* recht wegweisend und sehr zu begrüßen ist. Im Bereich der sozialen Sicherheit war es im Vereinigten Königreich kaum möglich, Verwaltungsentscheidungen zu untersuchen. Zwei zentrale Regierungsabteilungen, das Ministerium für Arbeit und Renten und die Finanzämter Ihrer Majestät sind die Torwächter und halten die Tore fest verschlossen. Mangelnde empirische Forschung zu ihren Arbeitsweisen bedeutet, dass es keine öffentlich zugänglichen Informationen darüber gibt, wie Entscheidungen getroffen werden, die das Leben und den Lebensunterhalt von Millionen von Menschen beeinflussen.

In diesem Beitrag werden drei miteinander zusammenhängende Fragen erörtert: die Art des Rechtsschutzes in britischen Verwaltungs- und Gerichtsverfahren, die Vergleichbarkeit der britischen Verwaltungsverfahren mit den deutschen Verwaltungsverfahren und ein alternativer Ansatz zur Untersuchung gerichtlicher Entscheidungen. Der Artikel skizziert zwei gegensätzliche Perspektiven des Verwaltungsrechtsschutzes – von oben und von unten – und plädiert für einen Bottom-up-Ansatz. Dies ist der Ansatz, den der amerikanische Anwalt *Jerry Mashaw* 1983 in seinem Buch „Bureaucratic Justice“ anwendet. Mashaw beschreibt drei normative Modelle der Verwaltungsjustiz: ein bürokratisches Modell, ein professionelles Modell und ein Rechtsmodell, das dazu dienen kann, administrative Entscheidungen zu verstehen. Im Beitrag wird argumentiert, dass diese drei Modelle verfeinert werden können und der Ansatz von Mashaw durch das Hinzufügen von drei zusätzlichen Modellen weiterentwickelt werden kann: einem Managementmodell, einem Verbrauchermodell und einem Marktmodell.

Ein Vergleich der Überprüfung der Entscheidungen von Sozialversiche-

Trägern in Deutschland mit der Praxis in Großbritannien zeigt mehrere Unterschiede. Bis vor einigen Jahren hatten diejenigen, die eine Entscheidung im Vereinigten Königreich anfechten wollten, die Wahl zwischen einer Überprüfung durch die Verwaltung oder der Erhebung einer Klage vor einem Gericht. Der britische Gesetzgeber reagierte jedoch auf die erhebliche Zunahme der Gerichtsverhandlungen insbesondere in den Jahren 2008/2009, indem die Verfahren für die interne administrative Überprüfung verstärkt wurden. Seit 2013 ist wie in Deutschland eine interne Überprüfung („verpflichtende Überprüfung“) eine Voraussetzung, um gegen eine Entscheidung Berufung einzulegen. Aufgrund der viel geringeren Wahrscheinlichkeit, bei einer internen Überprüfung ein positives Ergebnis zu erzielen, sind die Erfolgchancen deutlich zurückgegangen. Die interne Überprüfung erzielt eine starke Filterwirkung, die auch im Hinblick auf die unabhängige gerichtliche Überprüfung der Verwaltungsentscheidungen problematisch ist. Infolgedessen hat die Effektivität des Verwaltungsrechtsschutzes im Vereinigten Königreich abgenommen und das Rechtsmodell ist weniger wichtig geworden als das bürokratische Modell.

Die Simulationsstudie, die *Hazel Genn* und *Cheryl Thomas* vor einigen Jahren im Bereich der Hilfe für behinderte Menschen durchgeführt haben, ist ein alternativer Ansatz zum Verständnis der juristischen Entscheidungsfindung im Sozialrecht. Es wurden 66 gerichtliche Kammern mit demselben Fall, aber unter drei verschiedenen Bedingungen (in einem schriftlichen Verfahren, ergänzt um eine Darstellung von Informationen aus der mündlichen Verhandlung und einer Videoaufzeichnung der mündlichen Verhandlung) vorgestellt. Die Studie konnte u. a. den Zusammenhang zwischen der mündlichen Verhandlung und den Erfolgchancen der Maßnahme belegen. Die Studie war in der Lage, die Auswirkung der Verfahrensform auf das Ergebnis, die Rolle der professionellen und nicht professionellen Richter und die Auswirkungen der Diskussion über die Ergebnisse zu bestimmen.

1. Einleitung

Zunächst will ich im Hinblick auf die Forschungsergebnisse, von denen wir auf dieser Konferenz gehört und über die wir gesprochen haben, den Forscherinnen und Forschern für ihre Leistung gratulieren. Die meisten Gerichtsverfahren sind öffentlich und es ist relativ einfach, Zugang zu ihnen zu erhalten.¹ Die Entscheidungspraxis von Verwaltungsbehörden hingegen ist für die Öffentlichkeit nicht zugänglich. Es kann außerordentlich schwierig sein, den Zugang zu ihnen herzustellen. Vor allem aus diesem Grund sind bislang so wenige Untersuchungen zu Entscheidungen im Verwaltungsverfahren durchgeführt worden.

Die Lage ist besonders problematisch im Vereinigten Königreich, in dem zwei Regierungsbehörden – das Ministerium für Arbeit und Alterssicherung (*The Department for Work and Pensions*, DWP) und die Finanz- und Zollbehörde (*Her Majesty's Revenue and Customs*, HMRC) – für Entscheidungen mit Bezug zur Gesamtheit der Leistungen sozialer Sicherheit verantwortlich sind. Hier herrscht Geheimhaltung und es hat während meiner akademischen Laufbahn kaum ein Forschungsprojekt gegeben, das Licht auf die Art und Weise, wie hier Entscheidungen getroffen und überprüft werden, hätte werfen können. Bedauerlicherweise hat sich die Situation in jüngerer Vergangenheit eher verschlechtert als verbessert. In den letzten zehn Jahren hat es zu diesem Themenfeld keinerlei Forschung gegeben, nicht einmal Projekte durch behördeninterne Forscher. Das steht im Widerspruch zu der grundlegenden Bedeutung der Verwaltungsrechtspraxis für so viele Menschen. Die Tatsache, dass das Forschungsteam in Deutschland in der Lage war, vier Zweige des deutschen Sozialversicherungssystems davon zu überzeugen, dass das Forschungsvorhaben zu Widerspruchsausschüssen in der Sozialversicherung durchgeführt werden sollte, ist ein eindrucksvoller Erfolg. Die Ergebnisse werden auf starkes Interesse nicht nur bei den Sozialversicherungsträgern, sondern auch bei den mit ihnen befassten akademischen und politischen Fachgemeinschaften stoßen, und das nicht nur in Deutschland, sondern auch anderswo.

Mein Beitrag behandelt drei miteinander verbundene Fragen: Es stellt eine Analyse des Konzepts des Rechtsschutzes im Verwaltungs- und Gerichtsverfahren vor, wirft aus britischer Perspektive einen Blick auf deutsche Verwaltungs-

1 Zugang zu Richtern zu erlangen ist hingegen nicht einfach. Richter wollen manchmal nicht mit Forschern sprechen, weil sie befürchten, mit dem, was sie sagen, einen Grund für ein Rechtsmittelverfahren zu legen. Ihre Urteile hingegen sind öffentlich zugänglich und damit Gegenstand der Prüfung durch Forscher und andere.

verfahren und entwirft einen alternativen Ansatz, der unterschiedlich, aber nicht notwendig besser ist, um Entscheidungsprozesse in der Verwaltung und dagegen gerichtete Widersprüche und Klagen zu untersuchen.

2. Der Rechtsschutz im Verwaltungs- und Gerichtsverfahren

Den größten Teil meiner akademischen Laufbahn habe ich damit verbracht, über den Rechtsschutz im Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsverfahren nachzudenken und diesen zu erforschen.² Anders als die sowohl in Deutschland als auch im Vereinigten Königreich vertrauten und verständlichen Begriffe der Ziviljustiz³ und der Strafjustiz⁴ ist der Rechtsschutz im Verwaltungs- und Gerichtsverfahren bis vor wenigen Jahren kein Konzept gewesen, mit dem viele Menschen vertraut gewesen wären.

Verwaltungsrechtsschutz in diesem Sinne bezieht sich auf Fragen von Recht und Gerechtigkeit⁵ in Streitigkeiten zwischen dem Individuum als Bürger und dem Staat in Situationen, in denen das Individuum kein Vergehen begangen hat, sondern es eine Angelegenheit mit dem Staat zu klären hat, sei es als Steuerzahler oder als Empfänger von direkt oder indirekt vom

2 Der vom Verfasser in diesem Beitrag gebrauchte Begriff der *administrative justice* geht über das deutsche Verständnis von Verwaltungsrechtsschutz insoweit hinaus, als damit nicht nur die gerichtliche Kontrolle der Gesetzes- und Rechtmäßigkeit von Verwaltungshandeln gemeint ist, sondern das gesamte Verfahren der Befassung von Behörden mit Einzelfällen. Das beginnt mit dem ersten Kontakt rechtsuchender Bürger mit staatlichen Institutionen (Anm. d. Übers.).

3 Der Begriff der Ziviljustiz bezieht sich auf Fragen von Recht und Gerechtigkeit, die sich in Streitigkeiten zwischen Individuen und Organisationen stellen, zum Beispiel zwischen einem Unternehmer und einem Kunden, einem Arbeitgeber und einem Arbeitnehmer, einem Vermieter und einem Mieter oder auch im Verhältnis von Organisationen untereinander. Ziviljustiz ist mit den Mitteln befasst, durch welche Individuen oder Organisationen die gerechte und friedliche Beilegung von Streitigkeiten zwischen ihnen im Hinblick auf ihre jeweiligen Rechte und Ansprüche gewährleisten und sicherstellen können, dass ein Rechtsbehelf zur Verfügung steht, wenn ihre Rechte verletzt werden.

4 Der Begriff der Strafjustiz bezieht sich auf Fragen von Recht und Gerechtigkeit in Konflikten zwischen einem Individuum oder einer Organisation und dem Staat, wenn es Hinweise darauf gibt, dass sie Strafrecht gebrochen und eine Straftat begangen haben. Aufgabe des Strafrechts ist es, die Schuldigen zu verurteilen und die Unschuldigen zu schützen. Dazu gehören die Ermittlungsmethoden und die Bestrafung derjenigen, die von den Gerichten für schuldig befunden worden sind, typischerweise durch die Auferlegung von Geldstrafen, gemeinnützige Maßnahmen in der Kommune oder auch die Verhängung von Freiheitsstrafen.

5 Die Formulierung „Recht und Gerechtigkeit“ ist der Versuch, dem englischen Begriff *justice* gerecht zu werden, der stärker als das deutsche „Justiz“ die beiden Dimensionen der normativ-philosophischen Gerechtigkeit und der diese in der Praxis anstrebenden Rechtspflege umfasst (Anm. d. Übers.).

Staat gewährten Leistungen. Die Ausgangsentscheidungen werden durch staatliche Funktionsträger (Beamte oder Angestellte) der jeweiligen Verwaltung getroffen und sie können auf verschiedene Weisen angegriffen werden, von denen die meisten nicht im Anrufen eines Gerichts bestehen.

Die Bandbreite des Verwaltungsrechtsschutzes in diesem Sinne ist gewaltig. Millionen von Verwaltungsentscheidungen werden jeden Tag getroffen, wenn Beamte oder Angestellte des öffentlichen Dienstes festlegen, wieviel Steuern ein Individuum zahlen sollen oder wer berechtigt ist, eine der vielen Leistungen in Anspruch zu nehmen, die in ihrer Gesamtheit den Wohlfahrtsstaat ausmachen, wie zum Beispiel Arbeitslosengeld, Leistungen des Gesundheitsschutzes, der Rentenversicherung, der Arbeitslosenversicherung, der Kinder- und Jugendhilfe und allgemein Sozialhilfe, Wohngeld, Schulzulassung oder die Zuweisung eines Aufenthaltsortes für Immigranten oder Asylsuchende, und viele andere Verwaltungsentscheidungen. Die meisten dieser Entscheidungen werfen keine Probleme auf, weil sie a) rechtlich richtig und/oder b) nicht in Frage gestellt werden; dennoch entsteht in einer beachtlichen Minderheit von Fällen Streit.

Es gibt zwei unterschiedliche Konzepte von Verwaltungsrechtsschutz. Die eine Auffassung misst ihn an den Prinzipien, die von den Gerichten in der relativ kleinen Zahl von Fällen formuliert worden sind, die vor sie gebracht wurden. In dieser Sichtweise ist Recht und Gerechtigkeit in der Verwaltung das, was die Gerichte sagen. Dem steht eine Auffassung gegenüber, die Verwaltungsrechtspraxis im Lichte der Rechts- und Gerechtigkeitsabwägungen sieht, die der großen Zahl von Verwaltungsentscheidungen zugrunde liegen. Nach dieser Auffassung wurzeln Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerechtigkeit in den alltäglichen Erfahrungen von Menschen. Die erstgenannte Sichtweise lässt sich als eine Top-down-Konzeption von Verwaltungsjustiz charakterisieren, während das zweitgenannte Verständnis umgekehrt einen Bottom-up-Ansatz zum Ausdruck bringt. Ich bevorzuge den zweiten Ansatz und bin durch ihn in meiner wissenschaftlichen Arbeit stark beeinflusst worden.

In besonderem Maße beeinflusst hat mich das Buch „Bureaucratic Justice“ von *Jerry Mashaw*,⁶ einem amerikanischen Professor für öffentliches Recht an der *Yale Law School*. Das Buch ist zum einen eine genaue Studie des amerikanischen Versicherungssystems für Behinderte (*American Disability Insurance – DI*), zum anderen aber sehr viel mehr als das. Es beginnt damit, drei

6 Mashaw, J. L. (1983) *Bureaucratic justice: Managing social security disability claims*, New Haven, CT & London: Yale University Press.

breite Kritikstränge in Bezug auf das System der Behindertenversicherung zu identifizieren. Der erste wirft dem System das Fehlen angemessener Verwaltungskontrolle und eine in sich unstimmmige Entscheidungspraxis vor. Der zweite Ansatz kritisiert unzureichende Leistungsangebote und unzureichende gesundheitliche Rehabilitation der von diesem System abhängigen Menschen. Die dritte Kritik richtet sich auf ungenügende Beachtung der Anforderungen an ein faires Verfahren sowie auf fehlenden Respekt und unzureichende Wahrung der Rechte der von diesem System abhängigen Menschen. Mashaw führte aus, dass jeder Kritikansatz ein unterschiedliches normatives Verständnis der DI-Versicherung zum Ausdruck bringt, d. h. eine je unterschiedliche Vorstellung davon, was dieses Versicherungssystem sein sollte und könnte. Die drei Modelle werden als bürokratische Rationalität (*bureaucratic rationality*), professionelle Behandlung (*professional treatment*) und moralisches Urteil (*moral judgment*) bezeichnet.

Mashaw bestimmt den Begriff der Verwaltungsjustiz, unter dem er die Rechtsroutine im alltäglichen Verwaltungshandeln versteht, mit Hilfe „jener Qualitäten eines Entscheidungsprozesses, aus denen sich Argumente für die Annehmbarkeit seiner Entscheidungen gewinnen lassen“.⁷ Aus diesem Begriffsverständnis folgt, dass jedes der drei von ihm beschriebenen Modelle mit einer anderen normativen Konzeption von Verwaltungsrechtspraxis verbunden ist. Demnach gibt es den Ansatz der auf bürokratischer Rationalität gegründeten Verwaltungsrechtspraxis, das Konzept der professionellen Behandlung und, drittens, das Konzept, dem das moralische Urteil zugrunde liegt. Nach Mashaw ist jedes dieser Modelle mit einem unterschiedlichen Satz legitimierender Werte verbunden, mit unterschiedlichen Hauptzielen, einer unterschiedlichen Organisationsstruktur und unterschiedlichen kognitiven Techniken.⁸ Diese Merkmale sind in [Tabelle 1](#) dargestellt.

Auch wenn dieses Vergleichsschema hilfreich ist, so ist doch die Verknüpfung von Fairness mit nur einem der Modelle (demjenigen des moralischen Urteils) und die darin liegende Folgerung, dass die beiden anderen Modelle „unfair“ seien, unglücklich. Hinzu kommt, dass das Schema insofern eine ausschließlich nach innen gerichtete Orientierung der Verwaltungsrechtspraxis spiegelt, als es keinen Bezug nimmt auf äußere Mechanismen der Rechtsmobilisierung. Mit Blick hierauf habe ich [Tabelle 1](#) abgewandelt.⁹ [Tabelle 2](#) verändert die Bezeichnungen der drei Modelle in:

7 Mashaw, *op. cit.*, S. 24.

8 Mashaw, *op. cit.*, S. 31.

9 Siehe auch Adler, M. (2006) Fairness in context, *Journal of Law and Society* 33(4), S. 615–638.

Die Modelle von Verwaltungsrechtspraxis nach Mashaw

Modell	legitimierende Werte	Hauptziel	Struktur oder Organisation	kognitive Technik
bürokratische Rationalität	Genauigkeit und Effizienz	Programmumsetzung	hierarchisch	Informationsverarbeitung
professionelle Behandlung	Qualität der Dienstleistung	Kundenzufriedenheit	gleichgeordnet auf Personen bezogen	sachlich-neutrale Anwendung von Wissen
moralisches Urteil	Fairness	Streitbeilegung	unabhängig	kontextbezogene Interpretation

Quelle: Mashaw, J. L. (1983) *Bureaucratic justice: Managing social security disability claims*, New Haven, CT, und London: Yale University Press.

bürokratisches Modell, professionelles Modell und Rechtsmodell. Darüber hinaus ändert sie die Art und Weise ihrer Kennzeichnung und hebt Rechtsbehelfsmechanismen hervor, die sowohl externe als auch interne Verfahren für das Erreichen von Verwaltungsrechtsschutz umfassen. Das ist wichtig, weil interne und externe Verfahren nicht als Alternativen gesehen werden sollten und aus guten Gründen häufig miteinander verbunden werden.

Mashaw vertritt die Auffassung, dass jedes seiner Modelle „kohärent, plausibel und für sich einnehmend“ sei und dass die drei Modelle eher miteinander im Wettbewerb stünden als sich gegenseitig auszuschließen. Folglich können sie nebeneinander existieren – und tun das auch. Dennoch, bei ansonsten gleichbleibenden Bedingungen, ist der Einfluss der beiden anderen Modelle umso schwächer, je stärker der Einfluss des einen Modells ist. Die Erkenntnis von Mashaw macht es uns möglich zu erkennen, welche Tauschvorgänge zwischen den drei Modellen in bestimmten Fällen stattfinden und welche anderen Tauschverhältnisse zu wünschen wären. Sein Ansatz ist insofern pluralistisch, als er von einer Mehrzahl normativer Positionen ausgeht und anerkennt, dass bestimmte Situationen für einige Menschen gut sind, für andere hingegen nicht passen.

Seit der ersten Veröffentlichung von Mashaws Buch in den frühen 1980er-Jahren sind eine Reihe weiterer Modelle von Verwaltungsrechtspraxen zutage getreten. Ich habe drei weitere Modelle identifiziert: das Managementmodell, das Verbrauchermodell und das Marktmodell. Diese drei Modelle habe ich denen von Mashaw hinzugefügt. Das Ergebnis ist ein erweiterter Analyse-

Überarbeitetes Modell der Verwaltungsrechtspraxis

Modell	Art und Weise der Entscheidung	legitimieren- des Ziel	Verant- wortlichkeit	typischer Rechtsbehelf
bürokratisch	Anwendung von Re- geln	Genauigkeit	hierarchisch	Widerspruch
professionell	Anwendung von Fachwissen	öffentliche Dienstleistung	von Person zu Person	„zweite Meinung“ oder Beschwerde vor einem Berufungsgericht
rechtlich	Rechtsdurchsetzung	Rechtmäßigkeit	unabhängig	Klage vor einem staatlichen Gericht

Quelle: auf Basis von Mashaw, J. L. (1983) *Bureaucratic justice: Managing social security disability claims*, New Haven, CT, und London: Yale University Press.

rahmen mit sechs normativen Modellen der Ausgestaltung von Verwaltungsrechtsverhältnissen.¹⁰ Er ist in [Tabelle 3](#) abgebildet.

Worin, wird sich der Leser fragen, besteht die Bedeutung dieser normativen Modelle für die Forschung, von der wir hier auf dieser Konferenz hören, und umgekehrt, welche Bedeutung hat die Forschung für die Theorien des Verwaltungsrechtsschutzes?

Die ersten Abschnitte des Entscheidungsprozesses bei den Versicherungsträgern für Gesundheit, Pflege, Unfall und Alterssicherung entsprechen offenkundig dadurch am stärksten dem bürokratischen Modell, dass sie angeleitet werden durch das Sozialgerichtsgesetz (SGG) oder das jeweils materiell einschlägige Sozialversicherungsrecht. Aber die Tatsache, dass Ermessens- und Beurteilungsspielräume bestehen, vor allem im Bereich der gesundheitsbezogenen Versicherungen, legt nahe, dass auch das professionelle Modell in einigen Feldern des Entscheidungsprozesses zu finden ist, vor allem in denen, die mit Rehabilitation, Gesundheitsleistungen, häuslichen Hilfen und häuslicher Pflege zu tun haben. Zutage tritt das zugrunde liegende Rechtsmodell erst, wenn die versicherte Person mit der Entscheidung eines Widerspruchsausschusses nicht zufrieden ist und den Fall vor das Sozialgericht bringt. Es gibt in der uns vorgestellten Forschung über frühe Entscheidungsphasen in

¹⁰ Siehe Mashaw, J. L. (1983) *Bureaucratic justice: Managing social security disability claims*, New Haven, CT, und London: Yale University Press; Adler, M. (2010) *Understanding and analysing administrative justice*, in: Adler, M. (Hrsg.) *Administrative justice in context*, Oxford: Hart Publishing, S. 129–160.

Tabelle 3

Erweitertes Modell des Verwaltungsrechtsverhältnisses

Modell	Art und Weise der Entscheidung	legitimierendes Ziel	Verantwortlichkeit	typischer Rechtsbehelf
bürokratisch	Anwendung von Regeln	Genauigkeit	hierarchisch	Widerspruch
professionell	Anwendung von Fachwissen	öffentliche Dienstleistung	personenbezogen	„zweite Meinung“ oder Beschwerde vor einem Berufsgesicht
rechtlich	Rechtsdurchsetzung	Rechtmäßigkeit	unabhängig	Klage vor einem staatlichen Gericht
Management	autonome Managemententscheidung	erhöhte Leistung	Leistungsmerkmale und Evaluierung	keiner, außer negativer Meinung in der Öffentlichkeit oder Beschwerden, die Sanktionen nach sich ziehen
Verbraucher	Beteiligung von Verbrauchern	Nutzerzufriedenheit	Verbrauchercharta mit Rechten und Pflichten	Rückmeldemöglichkeiten zur Zufriedenheit und/oder Entschädigung (auf der Grundlage von Verbraucherchartas)
Markt	Deckung von Angebot und Nachfrage	ökonomische Effizienz	Wettbewerb	Austrittsmöglichkeit und/oder Klagemöglichkeit vor einem ordentlichen Gericht

Quelle: auf Basis von Mashaw, J. L. (1983) Bureaucratic justice: Managing social security disability claims, New Haven, CT & London: Yale University Press; vgl. Adler, M. (2010) Understanding and analysing administrative justice, in: Adler, M. (Hrsg.) Administrative justice in context, Oxford: Hart Publishing, S. 129–160.

der Sozialverwaltung einige Hinweise auf das Vorhandensein des Management-, Verbraucher- oder Marktmodells, deren jeweilige Reichweite aber unklar ist. Selbstverwaltung und die aktive Mitwirkung der Sozialpartner können jedoch möglicherweise als Elemente des Verbrauchermodells verstanden werden, wohingegen der unten folgende Hinweis auf die Entscheidungslage von Sachbearbeitern in den Sozialversicherungsträgern verstanden werden kann als Beleg für das Marktmodell.

In jeder der im Rahmen dieses Forschungsprojekts untersuchten Institutionen werden die Ausgangsentscheidungen von den Sachbearbeitern des jeweiligen Versicherungsträgers getroffen. Wird ihnen widersprochen, werden sie zum Gegenstand eines aus mehreren Abschnitten bestehenden Prüfverfahrens, an dessen Ende ein Widerspruchsausschuss steht. Wir erfahren aus den Forschungsdaten, dass insgesamt rund ein Drittel der Widerspruchsbescheide mit Erfolg angefochten wird. Das ist ein erstaunlich hoher Anteil, der darauf hinweist, dass die Qualität der ursprünglichen Verwaltungsentscheidung einiges zu wünschen übrig lässt. *Armin Höland* macht allerdings zu Recht darauf aufmerksam, dass die Korrektur der ursprünglichen Entscheidung nicht bedeutet, dass diese falsch war.¹¹ Er stellt vielmehr auf den interessanten Gedanken ab, dass es häufig anstelle einer einzig richtigen Antwort auf das Begehren von Versicherten einen Korridor von Entscheidungsmöglichkeiten gibt, die allesamt rechtlich richtig sein können. Aber auch wenn es mehrere rechtlich richtige Entscheidungsmöglichkeiten geben kann, ist die gegenwärtige Situation schwer zu rechtfertigen. Viele Versicherte unternehmen gegen die Ablehnung ihres Antrags durch den Versicherungsträger nichts, obwohl sie im Falle eines Klageverfahrens nicht selten Erfolg hätten. In diesem Sinne ist das gegenwärtige System unfair und ungerecht. Es sollte möglich sein, durch Schulungs- und Fortbildungsangebote für das in der Verwaltung tätige Personal, durch bessere Anleitung der Arbeitsprozesse und andere Maßnahmen der Qualitätssicherung die Erstentscheider in den Versicherungsträgern in die Lage zu versetzen, die späteren Prüfmaßstäbe zu antizipieren, so dass weniger ihrer Ausgangsentscheidungen anschließend korrigiert werden. Den Nutzen davon hätten nicht nur viele von denjenigen, die gegenwärtig ein Widerspruchsverfahren gegen einen Bescheid in Gang setzen, was sie dann nicht mehr tun müssten, sondern auch diejenigen, die den ursprünglichen Bescheid widerspruchslos hinnehmen, weil mehr von ihnen einen von Anfang an bestandswürdigen Bescheiden erhielten.

11 Vgl. *Armin Höland, Zur Empirie des Widerspruchsverfahrens und der Streitbehandlung in der Sozialversicherung*, in der vorliegenden Veröffentlichung.

Die Widerspruchsausschüsse in der deutschen Sozialversicherung sind weder rein interne Einrichtungen der Versicherungsträger, wie die vorgelagerten Prüfabschnitte innerhalb der Verwaltung, noch rein externe Einrichtungen, wie die Sozialgerichte. Sie bilden eine Mischung aus beidem und sind damit eine hybride Einrichtung. Auch wenn die Widerspruchsausschüsse dem Widerspruchsverfahren einige Legitimität verleihen mögen, ist ihre tatsächliche Korrekturwirkung sehr gering. Den Forschungsdaten zufolge beträgt der Anteil der stattgebenden Widerspruchsbescheide weniger als drei Prozent. Das überrascht auf den ersten Blick. Denn unter der Hypothese eines Korridors möglicher Entscheidungen könnte man denken, dass die Einbeziehung von „Außenseitern“ in das Ausschussverfahren zur Auslotung eines breiteren Spektrums möglicher Entscheidungen und zur Begründetheit einer größeren Zahl von Widersprüchen führen würde.

Hinzu kommt, dass der Forschungsbericht zwar von der Überzeugung der Mitglieder von Widerspruchsausschüssen berichtet, sie könnten für die versicherten Personen (bzw. die Versichertengemeinschaft) oder für die Arbeitgeber etwas erreichen, jedoch nicht klar wird, ob das tatsächlich der Fall ist. Das klingt für mich nach einem Beispiel von Wunschenken. Wie lässt sich diese Situation erklären? Die uns vorgelegten Forschungsergebnisse legen als hauptsächlichen Beweggrund für den hohen Anteil interner Erledigungen zugunsten der Widerspruchsführer die Annahme nahe, dass die Mitarbeiter in den Versicherungsträgern bemüht sind, langwierige und möglicherweise riskante Gerichtsverfahren zu vermeiden. Darum bemüht sind sie deshalb, weil sie das mit einer zu strengen und unflexiblen Praxis verbundene Imageproblem vermeiden wollen, das Versicherte dazu veranlassen könnte, den Versicherungsträger zu wechseln. Das ist der Beleg für das Marktmodell, auf das ich oben Bezug genommen habe.

Für die Sachbearbeiter der Versicherungsträger klingen diese Beweggründe sicherlich plausibel. Darüber hinaus liegt die Annahme nahe, dass die hauptamtlichen Mitglieder von Widerspruchsausschüssen kaum bereit wären, darüber hinaus zu gehen, und dass für die ehrenamtlichen Mitglieder solche Überlegungen wenig Gewicht haben. Eine andere mögliche Erklärung liegt darin, dass den Ehrenamtlichen das fachliche Wissen fehlt, um die Entscheidungen der Verwaltungen des Versicherungsträgers zu korrigieren, ungeachtet der Tatsache, dass in 71 Prozent der Fälle die hauptamtlichen Mitglieder nicht stimmberechtigt sind und nur eine beratende Rolle spielen.

Das Forschungsprojekt lenkt die Aufmerksamkeit auf die Wissenslücke zwischen den ehrenamtlichen und hauptamtlichen Mitgliedern von Widerspruchsausschüssen und auf die Tatsache, dass die von der Verwaltung des

Versicherungsträgers zusammengestellten vorbereitenden Dokumente eine Zusammenfassung, die Einwände des Versicherungsträgers gegen die Begründetheit des Widerspruchs und den Entwurf des Widerspruchsbescheides umfassten. Es wird daher nicht so richtig klar, was die ehrenamtlichen Mitglieder von Widerspruchsausschüssen und die Widerspruchsausschüsse selbst tatsächlich zu dem Widerspruchsverfahren noch hinzufügen, sieht man davon ab, dass sie ihm Legitimität verleihen.

3. Die deutschen Verwaltungsverfahren aus der Sicht des Vereinigten Königreichs

Nach seinem Besuch in Deutschland im Jahr 1908 vertrat der britische Schatzkanzler David Lloyd George die Auffassung, dass das Vereinigte Königreich Deutschland nicht nur auf dem Gebiet der Rüstung nacheifern, sondern sich auch hinsichtlich der Sozialversicherung auf denselben Stand bringen sollte. Drei Jahre später veranlasste die liberale Regierung das Nationale Versicherungsgesetz von 1911, das das erste beitragsgetragene Versicherungssystem für Krankheit und Arbeitslosigkeit im Vereinigten Königreich einführte.¹² Eines der herausragenden Merkmale des Gesetzes war die Möglichkeit, Widerspruch gegen Entscheidungen zu erheben. Der Widerspruch führte zur Überprüfung der Verweigerung einer Leistung durch einen Mitarbeiter der örtlichen Arbeitsvermittlungagentur.¹³ War der Beschwerdeführer mit dem Ergebnis der Überprüfung nicht einverstanden, konnte er die Angelegenheit vor ein örtliches Schiedsgericht bringen, das sich aus gewählten Vertretern von Angestellten und einer gleichen Anzahl von Vertretern von Arbeitern sowie einem vom damaligen Handelsministerium (*Board of Trade*, der für die Arbeitsvermittlung verantwortlichen Regierungsbehörde) ernannten Vorsitzenden zusammensetzte. Ein weiterer Rechtsbehelf konnte dann zu einem Schiedsrichter erhoben werden, dessen Entscheidung endgültig war.

Ungeachtet von Änderungen in der staatlichen Gesetzgebung, darunter – und nicht zum Wenigsten – die Beveridge-Reformen nach dem Zweiten Weltkrieg, und ungeachtet der Änderungen in den Bezeichnungen, vor allem der Berufungsgremien, blieb die Grundstruktur des Rechtsschutzes bis

12 Ursprünglich beschränkte sich das Gesetz von 1911 auf Lohnempfänger und ihre Familienangehörigen. Menschen, die keinen Lohn bezogen, mussten sich andere Formen der Unterstützung suchen.

13 Fulbrook, J. (1978) *Administrative justice and the unemployed*, London: Mansell, S. 138.

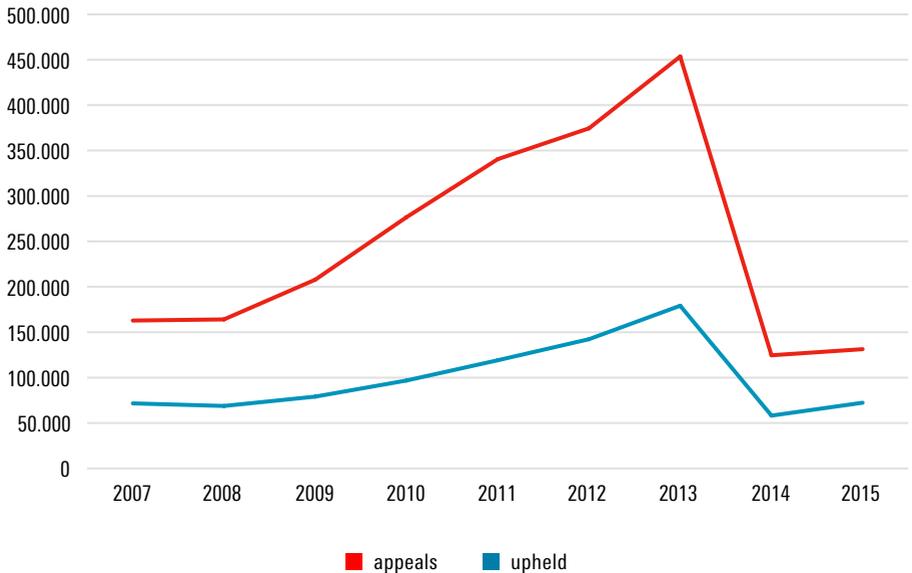
1999 in Kraft. Von da ab war der Rechtsschutz in Sozialversicherungsangelegenheiten in dasjenige in Sozialhilfeangelegenheiten eingegliedert worden und alle Vorsitzenden der Berufungsgerichte waren Juristen.¹⁴ Zu diesem Zeitpunkt wurden auch die beiden Laienbeisitzer durch Mitglieder mit Fachkunde in der jeweiligen Streitsache, insbesondere Ärzte und Fachleute für Behinderung, ersetzt und es wurde die Zahl der Mitglieder in den gerichtlichen Spruchkörpern verringert. Außerdem konnten sich die Kläger für ein schriftliches Verfahren entscheiden, in welchem über ihren Einspruch in ihrer Abwesenheit auf Aktengrundlage entschieden wurde. Der Korporatismus ist im Vereinigten Königreich viel schwächer ausgeprägt als in Deutschland. Eine Folge hiervon ist, dass Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände eine viel geringere Rolle in der Verwaltung der vom Staat gesteuerten Sozialversicherung gespielt haben als in Deutschland. Versicherte und Arbeitgeber sind daher niemals in dem Maße in die Verwaltung der sozialen Sicherheit im Vereinigten Königreich einbezogen gewesen wie in Deutschland. Auch wenn sie ursprünglich an den Verhandlungen über Einsprüche in Angelegenheiten der sozialen Sicherheit teilgenommen hatten, wurden sie in der Folgezeit hiervon entbunden und durch Fachleute ersetzt.

Ein weiterer Unterschied zwischen dem Vereinigten Königreich und Deutschland besteht darin, dass bis vor kurzem die interne Überprüfung durch die Verwaltung und die externe Überprüfung durch ein Gericht nicht als Teil eines einheitlichen Prozesses angesehen wurden. Kläger konnten im Vereinigten Königreich die Überprüfung einer Entscheidung durch die Verwaltung beantragen, hatten allerdings auch das Recht, sogleich Klage zum Gericht zu erheben. Auch wenn die für die fragliche Leistungserbringung zuständige Behörde ihre Entscheidung vor der Verhandlung des Gerichts über den Widerspruch überprüfen konnte, und das tatsächlich auch häufig tat, war das keine Voraussetzung für die Klageerhebung. Das jedenfalls war die Situation bis vor wenigen Jahren. Aus unterschiedlichen Gründen begann vor etwa zehn Jahren die Zahl der Klageeingänge bei britischen Sozialgerichten (*social security appeal tribunals*) zu steigen. Das lässt [Abbildung 1](#) erkennen.

Die Zahl der Anfechtungsklagen gegen Entscheidungen der Sozialverwaltung nahm in der Zeit zwischen 2007/2008 und 2013/2014 um das Dreifache zu, wohingegen die Zahl der dem Widerspruch stattgebenden Klagen

14 Von diesem Zeitpunkt an waren die Berufungsgerichte in Angelegenheiten der sozialen Sicherheit im Vereinigten Königreich das funktionale Äquivalent zu den Sozialgerichten in der Bundesrepublik Deutschland.

Klageeingänge und Klageerfolg vor britischen Sozialgerichten 2007/2008 bis 2015/2016



Anmerkung: Appeals sind die erhobenen Klagen, upheld bedeutet hier, dass der Widerspruch gegen den Ausgangsbescheid vom Gericht für begründet erachtet und der Klage stattgegeben wurde.

Quelle: Ministry of Justice (2017). Tribunal statistics quarterly, <https://www.gov.uk/government/collections/tribunals-statistics> (Abruf am 18.11.2018).

um das Zweieinhalbfache zunahm. Im Jahr 2012 beschloss die Regierung des Vereinigten Königreichs, dass dieser Zustand geändert werden müsse. Sie kam zu dem Schluss, dass es besser war, die Bedeutung der verwaltungsinternen Entscheidungsrevision zu stärken und die der gerichtlichen Kontrolle zu verringern.

Die Verfahren, mit denen Verwaltungsentscheidungen angegriffen werden können, wurden im Oktober 2013 durch die Einführung der zwingenden Vorprüfung (*mandatory reconsideration*, MR) geändert. Bevor jemand Klage erheben kann, muss er oder sie nunmehr formlos die Überprüfung der ursprünglichen Entscheidung beantragen. Daraufhin wird die widerspruchsführende Person von dem für die ursprüngliche Entscheidung verantwortlichen Sachbearbeiter angerufen und es werden die Gründe für die Entschei-

dung mündlich oder, sofern gefordert, mit schriftlicher Begründung¹⁵ erläutert. Bei diesem Kontakt erhält die widerspruchsführende Person Gelegenheit, weitere für die Entscheidung erhebliche Information einzuführen. Sollte sie die mitgeteilte Erläuterung akzeptieren, ist die Sache damit beendet. Wird jedoch der Entscheidungsbegründung in irgendeiner Hinsicht widersprochen, wird die für die Entscheidung verantwortliche Person die Einwände und ggf. auch neue Beweismittel prüfen. Sie kann ihre Entscheidung an dieser Stelle ändern. Geschieht das nicht und die widersprechende Person besteht darauf, wird die entscheidende Person (nicht die widersprechende Person) eine förmliche zwingende Überprüfung (MR) beantragen, die von einem örtlich entfernten Streitbeilegungsteam (*Dispute Resolution Team, DRT*) durchgeführt wird. Erst wenn diese erneute Überprüfung zu keinem anderen Ergebnis führt, kann die widerspruchsführende Person Klage am Gericht erheben. Sie muss in einem solchen Fall innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Ergebnisses der zwingenden Überprüfung einen Klageantrag an die zentrale Gerichtsgeschäftsstelle HMCTS (*HM Courts and Tribunals Service*) richten.

Vorangetrieben wurden diese Entwicklungen teilweise aus Kostengründen – die durchschnittlichen Kosten einer zwingenden Überprüfung (MR) belaufen sich auf 80 britische Pfund im Vergleich zu etwas unter 600 Pfund für eine Klage. Das neue System mag auch in bestimmten Fällen rascher zu einem günstigen Ergebnis führen, vor allem wenn die beschwerdeführende Person neues Beweismaterial zur Unterstützung des Widerspruchs anführen kann. Da jedoch das zwingend vorgeschaltete Überprüfungsverfahren zu einem beispiellosen Rückgang der Klageeingangszahlen geführt hat¹⁶ und da die Wahrscheinlichkeit der Stattgabe eines Widerspruchs im Überprüfungsverfahren viel geringer ist als bei der Klage vor einem Gericht, haben Widersprüche nunmehr insgesamt seltener Erfolg. Die Erfolgsrate im vorgeschalteten Überprüfungsverfahren liegt insgesamt bei rund 10 Prozent, während die Erfolgsrate vor Gericht bislang um die 40 Prozent gelegen hat. Das vorgeschaltete MR-Verfahren wirkt im Hinblick auf gerichtliche Klageverfahren im Vereinigten Königreich wie ein Filter, ähnlich der Filterwirkung, die Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung in Deutschland für die Kla-

15 In einem sogenannten *Written statement of reasons* (WSOR).

16 Es gibt zu dem Rückgang der Klageverfahren im Vereinigten Königreich bislang noch keine schlüssige Empirie, aber „Klagemüdigkeit“ spielt ohne Zweifel eine Rolle. Siehe hierzu Halliday, S./Cowan, D. (2003) *The appeal of internal review: Law, administrative justice, and the (non-)emergence of disputes*. Oxford and Portland, OR: Hart Publishing, S. 138–140.

gen zu den Sozialgerichten haben. Widersprüche gegen Ausgangsentscheidungen haben deutlich seltener Erfolg als früher. Das unabhängige Element in der umfassenden Qualitätskontrolle, für das gewöhnlich die Gerichte sorgen, ist verwässert worden. Sollten die Ziele des vorgeschalteten Überprüfungsverfahrens darin bestanden haben, die Zahl der Klagen und die Zahl der Entscheidungskorrekturen zu verringern, dann hat die Änderung der Überprüfungsbedingungen jedenfalls in dieser Hinsicht einen spektakulären Erfolg erzielt. Die Bedeutung des Rechtsmodells des Verwaltungsrechtsschutzes ist geschrumpft, wohingegen die des bürokratischen Modells gewachsen ist. Im Ergebnis führt das in meinen Augen zu einer Verminderung des Rechtsschutzes im Verwaltungs- und Gerichtsverfahren.

4. Ein anderer Ansatz für die Untersuchung von Entscheidungsprozessen in der Verwaltung und von Klagen

Zum Schluss will ich gerne auf eine vor kurzem durchgeführte Untersuchung zur Entscheidungsfindung und zur Klageerhebung im Bereich der sozialen Sicherheit im Vereinigten Königreich eingehen.¹⁷ Ich tue das zum einen Teil, weil diese Untersuchung einige der Themen aufgreift, über die wir hier in dieser Konferenz gesprochen haben, und zum anderen Teil, weil die Studie einen methodologisch ganz anderen Ansatz verwendet, von dem zu erfahren für die anwesenden Teilnehmer interessant sein mag.

Die von *Hazel Genn* und *Cheryl Thomas* durchgeführte Studie verwendet die „Fallsimulationsmethode“, um Widersprüche gegen Entscheidungen des Ministeriums für Arbeit und Alterssicherung (*Department for Work and Pensions*, DWP) bezüglich Ansprüchen auf Behindertenunterstützung (*Disability Living Allowance*, DLA) zu untersuchen.¹⁸ Dabei wurde ein wirklicher Klagefall insgesamt 66 Gerichtskammern (*Tribunal Panels*) vorgelegt, die jeweils aus drei Mitgliedern zusammengesetzt sind, einem juristisch qualifizierten Vorsitzenden (*Tribunal Judge*), einem ärztlichen Mitglied (*Medical Member*)

17 Genn, H./Thomas, C. (2013). Tribunal decision making: An empirical study, UCL Discussion Paper, https://www.rightsnet.org.uk/?ACT=39&fid=98&aid=1004_VPO6cl7LN7Xtv92xl3Kz&board_id=1 (Abruf am 18.11.2018).

18 Die DLA war eine steuerfreie Sozialleistung für behinderte Menschen, die auf Unterstützung bei der Mobilität oder bei den Pflegekosten angewiesen sind. Seit 2013 ist dieses Leistungsschema schrittweise durch das System der „Persönlichen Unabhängigkeitszahlungen“ (*Personal Independence Payment*, PIP) ersetzt worden. Das ändert an der Relevanz der Untersuchungsergebnisse jedoch nichts, da die Bedingungen der Entscheidungsfindung und der Klagen von dem Schema DLA auf das der PIP übertragen worden sind.

und einem für Behinderungsfragen qualifizierten Mitglied (*Disability Qualified Member*), insgesamt 198 Mitgliedern von Spruchkammern in Groß-London, Wales und dem Südwesten, sowie Schottland. Einige Mitglieder von Gerichtskammern entschieden den Fall allein auf der Grundlage der originalen Schriftsätze (wie es im schriftlichen Verfahren geschieht), während andere Mitglieder eine Filmaufzeichnung der mündlichen Verhandlung sahen (womit das simuliert werden sollte, was in einer echten mündlichen Verhandlung stattfindet). Eine dritte Gruppe von Mitgliedern entschied den Fall auf der Grundlage der originalen Schriftsätze, die ergänzt wurden durch einen schriftlichen Bericht über alle zusätzlichen Informationen, die während der mündlichen Verhandlung zutage kamen.

Das Forschungsprojekt untersuchte die Wirkungen der Form des Gerichtsverfahrens auf das Ergebnis, den Grad der inneren Schlüssigkeit der Gerichtsentscheidungen, die Beiträge der juristisch qualifizierten und der juristisch nicht qualifizierten Mitglieder und die Wirkungen des persönlichen Hintergrunds der Mitglieder auf die Entscheidungen.

Nach diesen Ergebnissen hatten Kläger eine zweieinhalb Mal so große Erfolgswahrscheinlichkeit nach einer mündlichen Verhandlung (60 Prozent) im Vergleich zu einem schriftlichen Verfahren (24 Prozent). Wurde das schriftliche Verfahren durch einen Bericht über neue Erkenntnisse aus der mündlichen Verhandlung ergänzt, lag die Erfolgsrate höher (50 Prozent) als sie ohne diese Informationszuführung gewesen wäre, aber niedriger als bei einer mündlichen Verhandlung.

Die ursprüngliche Einschätzung des Falles durch die befragten Mitglieder nach dem Lesen der Fallgeschichte wurde beeinflusst durch ihr Wissen davon, ob es sich um ein schriftliches Verfahren oder einen Fall mit mündlicher Verhandlung handeln werde. Diejenigen, die wussten, dass es zu einer mündlichen Verhandlung kommen werde, waren weniger geneigt, die Klage nach einer ersten Einschätzung abzuweisen. Sie glaubten vielmehr, dass der Wert einer mündlichen Verhandlung in den hierdurch gewinnbaren zusätzlichen Erkenntnissen lag. Sie wollten sich daher lieber auf eine Entscheidungsfindung nach mündlicher Verhandlung verlassen.

Keine wesentlichen Unterschiede zwischen den ersten Einschätzungen oder der Fallentscheidung gab es im Hinblick auf die Position der Mitglieder in dem Spruchkörper, d. h. der Frage, welche der drei Rollen sie einnahmen. Ebenso wenig ließen sich deutliche Korrelationen zwischen den Entscheidungen der einzelnen Mitglieder und ihren persönlichen Merkmalen feststellen (Geschlecht, Alter, Haushaltseinkommen, Ethnizität oder Religion).

22 Prozent der Panel-Mitglieder änderten ihre Meinung bezüglich Abwei-

sung oder Stattgabe der Klage zwischen der ersten Einschätzung des Falles und der letzten Entscheidung – 64 Prozent von ihnen bewegten sich von Abweisung zur Stattgabe und 36 Prozent von Stattgabe zur Abweisung – und die letztlich getroffenen Entscheidungen verstärkten überwiegend die ursprüngliche Mehrheitsmeinung. Wurde das Verfahren hingegen als schriftliches Verfahren durchgeführt, war die Wahrscheinlichkeit für eine Meinungsänderung bei den Mitgliedern der Gerichtskammern deutlich geringer (12 Prozent und 18 Prozent) als in mündlichen Verfahren (29 Prozent). Mein Eindruck ist, dass Mitglieder von Widerspruchsausschüssen in der deutschen Sozialversicherung ihre Meinung zwischen dem Lesen der vorbereitenden Dokumente und der Entscheidung sogar noch weniger häufig ändern als britische Gerichtsmitglieder im schriftlichen Verfahren. Es ist interessant darüber zu spekulieren, ob Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung häufiger Widersprüchen stattgäben, wenn sie mündliche Verhandlungen durchführten.

39 Prozent der befragten Mitglieder von Gerichtskammern gaben an, dass ihre Entscheidung anders ausgefallen wäre oder ausfallen hätte können, wenn sie bei der Entscheidungsfindung nicht den Vorteil einer Entscheidungsfindung in einer Drei-Personen-Kammer gehabt hätten. Das hat seinen Grund vermutlich darin, dass sie vom Vorhandensein von Fertigkeiten und Sachkunde bei den anderen Mitgliedern ausgingen, die ihnen selbst fehlen, und/oder weil sie aus der Diskussion des Falles mit den Kollegen Erkenntnisse ziehen würden. Ob die Mitglieder (deutscher) Widerspruchsausschüsse in ähnlicher Weise angegeben hätten, was sie als besondere Sachkunde der Mitglieder mit anderem sozialen und beruflichen Hintergrund annehmen, bildet ebenfalls interessante Fragen, aber die Zeit meines Vortrags ist abgelaufen und ich denke, ich werde hier aufhören.

Aus dem Englischen übersetzt von Armin Höland und Elisabeth Krausbeck.

AUTORINNEN UND AUTOREN

Prof. em. Dr. Michael Adler, Emeritus Professor für Rechtssoziologie, Universität Edinburgh, School of Social and Political Science. Mitglied der Academy of Social Sciences (AcSS). Nach einem Bachelor in Chemie in Oxford, einem Master in Soziologie in Harvard und einer Promotion in Rechtssoziologie in Edinburgh, hat er seit 1971 an der Universität Edinburgh Sozialpolitik gelehrt. Berufung zum Professor 1996, Wechsel in den Ruhestand 2008, anschließend bis 2010 Förderung als *Leverhulme Emeritus*. Lehre in einem breiten Spektrum von Fächern der Politik und des Rechts des Wohlfahrtsstaates, soziale und politische Theorie, Rechts- und Staatstheorie sowie Forschungsmethodik. Betreuung von insgesamt 30 Doktoranden. Forschungsschwerpunkte auf den Gebieten der Sozialpolitik und des öffentlichen Rechts, der sozialen Sicherheit, der Verwaltungsjustiz, der Verbraucherverschuldung sowie Formen der Streitbeilegung. Von 2010–2013 Mitglied des Scottish Committee of the Administrative Justice and Tribunals Council (AJTC). In diesem Zusammenhang auch Durchführung von Projekten der Justizforschung. Seit 1998 Mitherausgeber des *European Journal of Social Security*. Veröffentlicht weiterhin, überprüft Bücher und Vorschläge und prüft Studierende.

Sabine Böttcher, Dipl.-Soz., geboren 1969, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsprojekt „Recht und Praxis der Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung. Bestandsaufnahme und Wirkungsanalyse“ am Zentrum für Sozialforschung Halle e. V. (ZSH) an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

Christina Buchwald, Dipl.-Soz., geboren 1964. Von 1983–1987 Fachschulstudium für Krankenpflege an der Medizinischen Fachschule „Dr. Salvador Allende“ in Halle (Saale) und anschließend Tätigkeit im Bereich Krankenpflege. Von 1995–2000 Studium der Soziologie an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. Von 2000–2001 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung Halle-Leipzig e. V. (ISW). Seit 2001 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für Sozialforschung Halle e. V. (ZSH).

Manuela Fischer, Ass. iur., geboren 1980, war nach ihrer Tätigkeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin bei Professor Dr. Felix Welti an der Universität Kassel als Rechtsanwältin und ist seit November 2017 als Juristin bei der DGB-Rechtsschutz GmbH in Nordhausen tätig.

Prof. em. Dr. iur. Armin Höland, geboren 1948. Bis 2014 Inhaber des Lehrstuhls für Bürgerliches Recht, Arbeitsrecht, Recht der sozialen Sicherheit an der Juristischen und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. Von 1978–1982 wissenschaftlicher Referent in der Sozialwissenschaftlichen Forschungsgruppe am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht in Hamburg. Von 1982–1996 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Europäische Rechtspolitik (ZERP) an der Universität Bremen. 1995/96 Habilitation an der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt am Main (Zivilrecht, Arbeitsrecht, Europarecht, Rechtssoziologie). Von 1996–1999 zivil- und arbeitsrechtliche Vertretungsprofessur am Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Hamburg. Ab 1999 bis zur Emeritierung Lehrstuhl in Halle an der Saale. Seit 2014 Forscher und Vorstandsmitglied am Zentrum für Sozialforschung Halle e. V. (ZSH).

Elisabeth Krausbeck, Ass. iur., geboren 1983. Von 2003–2009 Studium der Rechtswissenschaften an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, anschließend Referendariat in Sachsen-Anhalt. Seit 2011 wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und seit 2015 am Zentrum für Sozialforschung Halle e. V. (ZSH).

Prof. Dr. jur. habil., Dres. h. c. Rainer Pitschas, Dipl.-Verwaltungswirt, geboren 1944. Studium der Rechtswissenschaft, Politik- und Verwaltungswissenschaft in Berlin, Freiburg i. Br. und Speyer. Promotion am Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin, Habilitation am Institut für Politik und Recht der Ludwig-Maximilians-Universität München. Dazwischen berufspraktische Tätigkeiten in der Sozialverwaltung des Landes Berlin und freiberufliche Institutionenberatung. Von 1989–2009 Lehrstuhlinhaber für Öffentliches Recht, Verwaltungswissenschaft und internationale Beziehungen an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer; zugleich Direktor des Verwaltungswissenschaftlichen Studienprogramms für das Ausländer-Aufbaustudium. Rufe an die Universitäten Kiel und Augsburg. Langjähriges Vorstandsmitglied der Dt. Gesellschaft für Kassenarzt-recht. Vorsitzender und stellvertretender Vorsitzender des Bundesschiedsam-

tes für die vertragszahnärztliche Versorgung 2001–2012. Neutrales Mitglied des Bundesschiedsamtes für die vertragsärztliche Versorgung von 2009–2012. Seit 2010 Seniorprofessor in Speyer (Sozialrecht und Verwaltungswissenschaft); seit 2012 Erster stellvertretender Vorsitzender des Gemeinsamen Bundesausschusses im Gesundheitswesen in Berlin. Arbeits- und Forschungsgebiete: Öffentliches Recht, Sozial- und Gesundheitsrecht, Verwaltungswissenschaft.

Prof. Dr. Britta Rehder, geboren 1970. Professorin für Politikwissenschaft (Schwerpunkt: Politisches System Deutschlands) an der Ruhr-Universität Bochum. Forschungsschwerpunkte: Verbände und Interessengruppen, Arbeits- und Sozialpolitik, Politik und Recht, Wandel von Institutionen.

Prof. em. Dr. Hubert Rottleuthner, geboren 1944. Studium der Rechtswissenschaft, Philosophie und Soziologie in Frankfurt am Main, Dr. phil. (1972), von 1975 bis September 2012 Professor für Rechtsphilosophie und Rechtssoziologie am Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin; Leiter des Instituts für Rechtssoziologie und Rechtstatsachenforschung. 2013 Hon.-Prof. an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main (Fachbereich Rechtswissenschaft).

Prof. Dr. iur. Felix Welti, geboren 1967. Studium und Promotion an der Universität Hamburg, Habilitation an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. Nach Tätigkeiten an der Universität Hamburg, der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main, der Carl-von-Ossietzky-Universität Oldenburg und der Hochschule Neubrandenburg seit 2010 Leiter des Fachgebiets Sozial- und Gesundheitsrecht, Recht der Rehabilitation und Behinderung an der Universität Kassel im Fachbereich Humanwissenschaften. Ehrenamtlicher Richter am Bundessozialgericht und ehrenamtlicher Richter am Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein.

ABBILDUNGS- UND TABELLENVERZEICHNIS

Sabine Böttcher

Die Forschungsergebnisse zu den ehrenamtlichen und hauptamtlichen Mitwirkenden in Widerspruchs- ausschüssen – eine Auswahl

Abbildungen

Abbildung 1: Alter der Mitglieder der Widerspruchsausschüsse nach Ehren- und Hauptamt	20
Abbildung 2: Höchster Berufs-, Bildungsabschluss der Mitglieder der Widerspruchsausschüsse nach Ehren- und Hauptamt	22
Abbildung 3: Höchster Berufs-, Bildungsabschluss der Mitglieder der Widerspruchsausschüsse nach Hauptamt, ehrenamtlichen Arbeitgeber- und Versichertenvertreter*innen	23
Abbildung 4: Aktueller Status der Mitglieder der Widerspruchsausschüsse nach Hauptamt, ehrenamtlichen Arbeitgeber- und Versichertenvertreter*innen	24
Abbildung 5: Einschätzungen: „Die Verwaltung nimmt den Widerspruchsausschuss ernst.“	27
Abbildung 6: Einschätzungen: „Die Verwaltungspraxis wird dadurch beeinflusst, dass es Widerspruchsausschüsse gibt, die sie kontrollieren.“	27
Abbildung 7: Einschätzungen: „Die Arbeit der Widerspruchsausschüsse hilft bei der schnellen bzw. effektiven Findung oder Durchsetzung des Rechts.“	28
Abbildung 8: Einschätzungen: „Klagen bei den Sozialgerichten können durch den Widerspruchsausschuss verhindert werden.“	29
Abbildung 9: Einschätzungen: „Ich habe das Gefühl, nur eine Alibi-Funktion einzunehmen.“	31

Abbildung 10: Wichtigkeit der Anwesenheit der widerspruchsführenden Person	31
Abbildung 11: Wirkungen der Anwesenheit der widerspruchsführenden Person	32
Abbildung 12: Schulungen zu Beginn und während der Tätigkeit im Widerspruchsausschuss	33
Abbildung 13: Erfahrungs- oder Wissensaustausch zwischen Personen verschiedener Widerspruchsausschüsse des Sozialversicherungsträgers	34
Abbildung 14: Wichtigkeit des Erfahrungs- oder Wissensaustausches zwischen Personen verschiedener Widerspruchsausschüsse des Sozialversicherungsträgers	35
Abbildung 15: Einschätzungen des Informationsstandes vor der Sitzung	36
Abbildung 16: Einschätzungen des Informationsstandes vor der Sitzung	37

Tabellen

Tabelle 1: Geschlecht der Mitglieder der Widerspruchsausschüsse nach Ehren- und Hauptamt	20
Tabelle 2: Alter der ehrenamtlichen Mitglieder nach Arbeitgeber- und Versichertenvertretung	21
Tabelle 3: Aktueller Beschäftigungsbereich der Mitglieder der Widerspruchsausschüsse nach Hauptamt, ehrenamtlichen Arbeitgeber- und Versichertenvertreter*innen	25

Hubert Rottleuthner

Der Konflikt zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Sozialleistungsträgern im Spiegel der Rechtssoziologie

Abbildungen

Abbildung 1: Zahl der Eingänge bei den Sozialgerichten, 1970–1999	119
Abbildung 2: Zahl der Eingänge bei den Sozialgerichten, 2000–2015	120
Abbildung 3: „Trichter“ des Zugangs zu den Sozialgerichten (2015) für Renten-, Kranken-, Unfall- und Pflegeversicherung	124

Tabellen

Tabelle 1: Anteile der Grundsicherung für Arbeitsuchende und der vier Sozialversicherungszweige an allen Erledigungen	121
Tabelle 2: Erledigte Widersprüche, Ablehnungen und Klagen nach Versicherungsträgern (2014)	123
Tabelle 3: Erledigung der Widersprüche durch Zurücknahme (2014)	126
Tabelle 4: Erledigung der Widersprüche durch Abhilfe (2014)	127
Tabelle 5: Sozialgerichte 2015 – Erledigungen und Verbesserung der Position des Versicherten	129

Christina Buchwald, Elisabeth Krausbeck und Armin Höland

Erkenntnisse zum Widerspruchsverfahren aus den Akten sozialgerichtlicher Verfahren

Abbildungen

Abbildung 1: Erwerbsstatus der Kläger nach Standort und Sozialversicherungszweig	177
Abbildung 2: Geschlecht der Kläger nach Sozialversicherungszweig	179
Abbildung 3: Alter der Kläger im Vergleich zur Gesamtbevölkerung	182
Abbildung 4: Alter der Kläger nach Sozialversicherungszweig	182
Abbildung 5: Staatsangehörigkeit der Kläger	183
Abbildung 6: Rechtliche Vertretung im Widerspruchsverfahren	185
Abbildung 7: Rechtliche Vertretung nach Sozialversicherungszweig und ausgewählten Klagegegenständen	187
Abbildung 8: Dauer des Widerspruchsverfahrens	189
Abbildung 9: Dauer des Widerspruchsverfahrens mit und ohne rechtliche Vertretung des/der Widerspruchsführenden	190

Tabellen

Tabelle 1: Mitteilung der Sozialgerichte (SG) zu Klageeingängen im Jahr 2014 bzw. 2015 in den vier Sozialversicherungszweigen	172
Tabelle 2: Erledigte Klagen an den Sozialgerichten in der Rentenversicherung im Jahr pro 100.000 Einwohner (Einwohnerzahl zum 31.12. des Vorjahres) in den Bundesländern	174
Tabelle 3: Verteilung bestimmter Klagegegenstände innerhalb der Sozialversicherungszweige in der Stichprobe	175

Michael Adler

Widerspruchsausschüsse und Verwaltungsrechtsschutz

Abbildungen

Abbildung 1: Klageeingänge und Klageerfolg vor britischen Sozialgerichten 2007/2008 bis 2015/2016	223
---	-----

Tabellen

Tabelle 1: Die Modelle von Verwaltungsrechtspraxis nach Mashaw	216
Tabelle 2: Überarbeitetes Modell der Verwaltungsrechtspraxis	217
Tabelle 3: Erweitertes Modell des Verwaltungsrechtsverhältnisses	218

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

a. a. O.	am angegebenen Ort
a. F.	alte Fassung
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
Beck-OK	Beck'scher Online-Kommentar
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BSG	Bundessozialgericht
BSGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundessozialgerichts
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzw.	beziehungsweise
d. h.	das heißt
ders.	derselbe
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DGUV	Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung
dies.	dieselbe
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DRV	Deutsche Rentenversicherung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
ebd./Ebd.	ebenda/Ebenda
ebs.	ebenso
EL	Ergänzungslieferung
f./ff.	folgende/fortfolgende
FGO	Finanzgerichtsordnung
Fn.	Fußnote
ggf.	gegebenenfalls
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
GRV	Gesetzliche Rentenversicherung
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
h. L.	herrschende Lehre

hrsg./Hrsg.	herausgegeben/Herausgeber
i. V. m.	in Verbindung mit
KBS	Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See
KV	Krankenversicherung
LSG	Landessozialgericht
m. w. N.	mit weiterer Nennung
MDK	Medizinischer Dienst der Krankenversicherung
MEDSACH	Der medizinische Sachverständige
N	Grundgesamtheit
NdsVBl	Niedersächsische Verwaltungsblätter
Nr.	Nummer
NWVBl	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
op. cit.	opus citatum (am angegebenen Ort)
Rn.	Randnummer
RV	Rentenversicherung
S.	Satz/Seite
SDSRV	Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes
SGb	Die Sozialgerichtsbarkeit
SGB	Sozialgesetzbuch
SGB I	Das Erste Buch Sozialgesetzbuch – Allgemeiner Teil
SGB II	Das Zweite Buch Sozialgesetzbuch – Grundsicherung für Arbeitssuchende
SGB IV	Das Vierte Buch Sozialgesetzbuch – Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung
SGB V	Das Fünfte Buch Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Krankenversicherung
SGB VI	Das Sechste Buch Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Rentenversicherung
SGB VII	Das Siebte Buch Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Unfallversicherung
SGB IX	Das Neunte Buch Sozialgesetzbuch – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen
SGB X	Das Zehnte Buch Sozialgesetzbuch – Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz
SGB XI	Das Elfte Buch Sozialgesetzbuch – Soziale Pflegeversicherung
SGB XII	Das Zwölfte Buch Sozialgesetzbuch – Sozialhilfe
SGG	Sozialgerichtsgesetz

SozR	Sozialrecht; auch Entscheidungssammlung, bearbeitet von den Richtern des Bundessozialgerichts
SozSich	Soziale Sicherheit
SPV	soziale Pflegeversicherung
SVLFG	Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau
SVT	Sozialversicherungsträger
u. a.	unter anderem
Urt.	Urteil
v.	von/vom
VerwArch	Verwaltungsarchiv
vgl./Vgl.	vergleiche/Vergleiche
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WA	Widerspruchsausschuss
z. B.	zum Beispiel
ZPO	Zivilprozessordnung

Widerspruchsausschüsse sind weitgehend unbekannte Institutionen im Sozialstaat, haben aber eine hohe Bedeutung für Versicherte: Mehr als 800.000 Widersprüche werden jährlich gegen Entscheidungen von sozialen Sicherungsträgern erhoben, und ein Teil davon wird dann in Widerspruchsausschüssen behandelt. Auf Basis einer Befragung von Mitgliedern in Widerspruchsausschüssen und einer Analyse von Gerichtsakten liegen mit diesem Band nun Ergebnisse und Einordnungen zu Verfahrens- und Konfliktaustragungsmustern aus rechtlicher, soziologischer, politik- und verwaltungswissenschaftlicher Sicht vor.

WWW.BOECKLER.DE

ISBN 978-3-86593-324-9