

Ein Ausdruck von Gerechtigkeit? Normative Ansprüche an Verwaltungspraxis

Tanja Pritzlaff-Scheele

I. Einleitung

Welches Verständnis von Verwaltungspraxis rückt in den Vordergrund, wenn man Verwaltungsabläufe und -entscheidungen als Ausdruck von ihnen zugrundeliegenden Gerechtigkeitsprinzipien betrachtet? Und welche Vorstellungen des Verhältnisses von Bürger:in und Staat werden mit einem solchen Verständnis transportiert? Das In-Beziehung-Setzen von normativen Ansprüchen und Vorstellungen, die auf Gerechtigkeitsprinzipien beruhen auf der einen Seite und der Ausgestaltung tatsächlicher Verwaltungspraxis auf der anderen Seite verbindet den Beitrag von *Minou Banafsche* und *Tanja Klenk* und den Beitrag von *Alice Dillbahner* (beide in diesem Band).

Im Folgenden soll die Frage, inwiefern sich Entscheidungspraktiken der Verwaltung als Ausdruck von Gerechtigkeit verstehen lassen, anhand von Unterscheidungsmerkmalen sowohl auf der Ebene der Gerechtigkeitsprinzipien und -vorstellungen als auch auf der Ebene der konkreten Praktiken und Verfahren des Verwaltungshandelns betrachtet werden. Auf der Ebene der Gerechtigkeitsprinzipien und -vorstellungen wird im Anschluss an die Beiträge von *Banafsche* und *Klenk* sowie von *Dillbahner* deutlich, dass in der Ausgestaltung von Verfahren und der konkreten Verwaltungspraxis teilweise konkurrierende, teilweise sogar widersprüchliche Gerechtigkeitsprinzipien zugrunde gelegt oder im Verwaltungshandeln zum Ausdruck gebracht werden. Hier spielen zudem die Gleichzeitigkeit und das Spannungsverhältnis von abstrakt und explizit in Form von Gesetzestexten und Verwaltungsvorschriften formulierten Gerechtigkeitsprinzipien auf der einen Seite und konkreten, subjektiv und eher implizit in der alltäglichen Interaktion an Entscheidungspraktiken herangetragenen Gerechtigkeitsansprüchen und Gerechtigkeitsvorstellungen auf der anderen Seite eine Rolle.

Auf der Ebene des empirisch vorgefundenen und beobachtbaren Verwaltungshandelns kulminiert diese Widersprüchlichkeit in jenen Praktiken und Verfahren, die in ihrem konkreten Vollzug ein Beleg dafür sind,

dass sich Verwaltungshandeln nicht vollständig in ein reines Anwenden von Regeln auflösen lässt: Ermessensentscheidungen und Widerspruchsverfahren. Sowohl Ermessensentscheidungen als auch Widerspruchsverfahren verweisen in besonderer Weise auf jene „Lücke“, die zwischen abstrakten Regeln und ihrer konkreten Anwendung im Entscheidungshandeln notwendig besteht.¹ Bereits in beiden Fällen für sich genommen, aber auch in der Tatsache, dass sich das Widerspruchsverfahren auf eine vorangegangene Ermessensentscheidung beziehen kann, wird in besonderer Weise deutlich: Hier hätte auch anders entschieden werden können. Das Ergebnis der Anwendung von Gesetzestexten und Verwaltungsvorschriften zeigt sich im praktischen Vollzug nicht analog zum eindeutigen Ergebnis einer Rechenoperation oder logischen Herleitung, sondern als eine Option unter mehreren. Und genau angesichts dieser „Differenz zwischen Regel und Praktik“² stellt sich auch die Frage, inwiefern in der konkreten Entscheidungspraxis *Gerechtigkeit* zum Ausdruck kommt, noch einmal in besonderer Weise. Denn es geht hier nicht nur darum, inwiefern Gerechtigkeit in der Formulierung von Gesetzen und Vorschriften zum Ausdruck kommt, sondern zusätzlich darum, inwiefern sich Gerechtigkeit in deren konkreter Anwendung in der Praxis zeigt. Die Mikroebene der alltäglichen Interaktion zwischen Verwaltungsmitarbeitenden und jenen Bürger:innen, über deren Einzelfälle entschieden wird, verweist somit zurück auf die Makroebene der Produktion und Reproduktion von zugrunde liegenden Prinzipien und Werten im Verhältnis von Bürger:in und Staat – und umgekehrt.³ Die Frage, inwiefern Verwaltungshandeln gerecht ist, tritt auf der Mikroebene des praktischen Vollzugs des Widerspruchsverfahrens bei Entscheidungen zur Bewilligung von Leistungen nach § 22 SGB II (Bedarfe für Unterkunft und Heizung) im deutschen Verwaltungshandeln ebenso zu Tage wie auf der Makroebene des Systems von *Administrative Justice* in der Gestaltung von Rechtsschutzverfahren in Großbritannien.

II. *Prozedurale vs. substantielle Gerechtigkeit*

Sind Entscheidungspraktiken der Verwaltung als Ausdruck von Verfahrensgerechtigkeit zu verstehen, und in welchem Verhältnis steht ihr Resultat zu dem normativen Anspruch der Ergebnisgerechtigkeit? Durch das In-

1 Pritzlaff, Entscheiden als Handeln, S. 40 ff.

2 Nullmeier, Verfahren und Mechanismen, S. 288.

3 Fassin, Governing Precarity, S. 9 f.

Beziehung-Setzen von Gerechtigkeit und Verwaltungshandeln werden auf unterschiedlichen Ebenen normative Ansprüche und Erwartungen an das Verhältnis zwischen Bürger:innen und Staat formuliert. Wird, wie in dem Beitrag von *Banafsche* und *Klenk*, an das verwaltungsrechtliche Instrument des Widerspruchs nicht nur der Anspruch herangetragen, eine im Ergebnis recht- und zweckmäßige Entscheidung zu treffen, sondern eine *gerechte* Entscheidung, so stellt sich zunächst die Frage, welche Gerechtigkeitsprinzipien hier zugrunde gelegt werden. Einerseits steht der Anspruch an Verfahrensgerechtigkeit im Raum, es dienen also Kriterien prozeduraler Gerechtigkeit als Maßstab. Die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen durch die Bürger:innen macht sich aber auch an dem Erzielen von Einzelfallgerechtigkeit fest, und hier setzen Kriterien substantieller Gerechtigkeit ein. Übergreifend berühren Entscheidungen zur Bewilligung von Leistungen nach § 22 SGB II (Bedarfe für Unterkunft und Heizung) zudem Fragen der Bedarfsgerechtigkeit.

In der Debatte um die normativen Grundlagen des Wohlfahrtsstaates wird häufig auf *substantielle* Gerechtigkeitsprinzipien rekurriert.⁴ Diese sind eingebettet in pluralistische Gerechtigkeitstheorien, die auf mehreren, gleichzeitig zugrunde gelegten Prinzipien beruhen. Als Grundlage pluralistischer Gerechtigkeitstheorien gelten das Leistungsprinzip, das Bedarfsprinzip sowie das Prinzip der Gleichheit.⁵ In einigen Arbeiten fungiert anstelle des Prinzips der Gleichheit die Chancengerechtigkeit.⁶ Die Prinzipien stehen dabei nicht isoliert nebeneinander, sondern in einem komplementären, teilweise konkurrierenden Beziehungsgefüge zueinander. Ergebnisse der empirischen Gerechtigkeitsforschung haben zudem gezeigt, dass konkrete Gerechtigkeitsvorstellungen von Menschen nicht stabil auf einem oder mehreren der drei Prinzipien basieren, sondern dass – kontextabhängige und wechselnde – Kombinationen der drei Prinzipien in Gerechtigkeitsvorstellungen zum Tragen kommen.⁷

Die Idee der *prozeduralen* Gerechtigkeit findet ihren zugespitztesten Ausdruck in *John Rawls'* Konzept der reinen Verfahrensgerechtigkeit („pure procedural justice“), die er von vollkommener und unvollkommener Verfahrensgerechtigkeit („perfect and imperfect procedural justice“) unter-

4 Nullmeier/Pritzlaff-Scheele/Schnapp/Tepe, *Collective Decisions on Need-Based Distribution*, S. 147.

5 Nullmeier, *Towards a Theory of Need-Based Justice*, S. 196.

6 Becker, *Armut*, S. 357 ff.

7 Liebig/Schupp, *SozW* 2008, S. 7 ff.; Wegener/Liebig, *Gerechtigkeitsvorstellungen in Ost- und Westdeutschland im Wandel*, S. 83 ff.

scheidet.⁸ Während die beiden letztgenannten Formen der Verfahrensgerechtigkeit ein unabhängiges Kriterium enthalten, das sich auf die Fairness und Korrektheit des Outcomes der Verteilung bezieht, beinhaltet reine Verfahrensgerechtigkeit kein auf das ‚richtige‘ Ergebnis bezogenes Kriterium. Stattdessen liegt bei reiner Verfahrensgerechtigkeit ein Verfahren vor, das aus sich selbst heraus ein faires und korrektes Ergebnis erzeugt, solange das Verfahren korrekt befolgt wurde.⁹

In einem Beitrag zur Verteilung knapper Gesundheitsgüter bringt *Claudia Landwehr* das komplexe Spannungsverhältnis zwischen prozeduraler und substantieller Gerechtigkeit wie folgt auf den Punkt: „Auch wenn sich Entscheidungsverfahren zur Verteilung knapper Ressourcen letztlich nur über das Konzept der reinen prozeduralen Gerechtigkeit begründen lassen, müssen die Ergebnisse dieser Verfahren letztlich die empirisch gegebenen, wenn auch pluralen, oft widersprüchlichen und praktisch schwer zu ermittelnden Gerechtigkeitsvorstellungen ihrer Adressaten widerspiegeln.“¹⁰ Es treffen bei tatsächlichen Entscheidungen über die Verteilung von Ressourcen und Leistungen also nicht nur prozedurale und substantielle Gerechtigkeitsprinzipien aufeinander, sondern zudem einerseits Gerechtigkeitsgrundsätze, die bei der Ausgestaltung von Verfahren zugrunde gelegt und mehr oder weniger adäquat implementiert wurden, und andererseits plurale (und möglicherweise in sich widersprüchliche) Gerechtigkeitsvorstellungen von Empfänger:innen dieser Ressourcen und Leistungen. Diese „subjektive Wahrnehmung von Fairness“¹¹ auf der Seite der Leistungsempfänger:innen und das aus ihnen resultierende Spannungsverhältnis trifft auch auf Ermessensentscheidungen im Bereich des SGB II zu.

Die Akzeptanz von etablierten Entscheidungspraktiken und -routinen durch die Bevölkerung insgesamt sowie die Akzeptanz der Einzelfallentscheidung durch die betroffenen Bürger:innen im konkreten Verfahren berührt letztlich sowohl prozedurale als auch substantielle Aspekte, die in einem Spannungsverhältnis stehen. Gerade bei Entscheidungen mit einem Ermessensspielraum tritt dieses Spannungsverhältnis zutage, wie *Banafsche* und *Klenk* zeigen: Die hohe Zahl an unbestimmten Rechtsbegriffen im SGB II führt zu weitreichenden Ermessensspielräumen. Im Sinne der Verfahrensgerechtigkeit müssten daher Routinen entwickelt werden, um eine einheitliche und konsistente Entscheidungspraxis zu gewährleisten.

8 Rawls, A Theory of Justice, S. 85 f.

9 Rawls, A Theory of Justice, S. 86.

10 Landwehr, PVS 2011, S. 45.

11 Höland, Sozialrecht im Lichte der Rechtssoziologie, S. 29.

Gleichzeitig müssten bei komplexen Einzelfallentscheidungen mit hohem Ermessensspielraum Routinen gelockert werden, um dem Kriterium der (substantiellen) Einzelfallgerechtigkeit zu entsprechen.¹²

Der Begriff der *Administrative Justice*, der im Zentrum des Beitrags von *Dillbahrner* steht, bezeichnet einerseits einen institutionellen Rahmen, der unterschiedliche Spruchkörper und Entscheidungsverfahren umfasst. Gleichzeitig verweist er aber auch auf die normative Ebene von Werten und Prinzipien, die der Ausgestaltung jener Institutionen zugrunde liegen und in ihrem Handeln zum Ausdruck kommen sollen.¹³

Der Begriff der *Administrative Justice* steht ebenfalls im Spannungsfeld zwischen prozeduralen und substantiellen Gerechtigkeitskriterien. Wie *Michael Adler* ausführt, umfasst der Begriff *Administrative Justice*, parallel zu den Konzepten *Civil Justice* und *Criminal Justice*, normative Erwartungen daran, wie ein gerechtes Verfahren aussehen sollte. *Adler* setzt hier mit der Unterscheidung zwischen „procedural fairness“ bzw. „procedural justice“ und „substantive justice“ den Akzent noch einmal ein wenig anders, indem er „procedural fairness“ darauf bezieht, wie Menschen in dem jeweiligen Verfahren behandelt werden. „Procedural fairness focuses on how individuals are treated while substantive justice focuses on how their circumstances change.“¹⁴ *Adler* entwickelt eine am Gerechtigkeitsbegriff orientierte Typologie von sechs normativen Modellen von *Administrative Justice*. Die Typologie soll die unterschiedlichen Weisen aufzeigen, auf die in den Routinen von Verwaltungsentscheidungen Gerechtigkeit zu Tage tritt.¹⁵ Einen zentralen Aspekt in der Unterscheidung der Modelle stellt dabei die Rolle des Ermessens dar.¹⁶

III. Standardisierung vs. Ermessen

Wird der Verwaltung durch das Einräumen von Ermessen¹⁷ ein Handlungsspielraum eröffnet, bzw. „durch Festlegung unbestimmter Rechtsbe-

12 Banafsche/Klenk, ZfRSoz 2020, S. 151, 158 ff.

13 Tomlinson, Journal of Social Welfare and Family Law 2017, S. 524, 524 f.

14 Adler, Cruel, Inhuman or Degrading Treatment?, S. 88.

15 Adler, Cruel, Inhuman or Degrading Treatment?, S. 89 f.

16 Adler, Cruel, Inhuman or Degrading Treatment?, S. 91.

17 Maurer/Waldhoff (Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 142) definieren den Begriff des Ermessens wie folgt: „Das Ermessen betrifft die Rechtsfolgenseite einer gesetzlichen Regelung. Es ist dann gegeben, wenn die Verwaltung bei Verwirklichung eines gesetzlichen Tatbestandes zwischen verschiedenen Verhaltensweisen wählen

griffe ein Beurteilungsspielraum zugestanden“,¹⁸ so kann dies auf der abstrakten Ebene der Formulierung von Gesetzen zunächst als Ausdruck des Bestrebens gewertet werden, Verhältnismäßigkeit und Einzelfallgerechtigkeit herzustellen. Gleichzeitig sind Ermessen und unbestimmte Rechtsbegriffe aber auch „„gefährgeneigte“ Strukturen, weil sie zumindest latent das Potential in sich bergen, nicht Achtung, sondern *Missachtung* zu kommunizieren.“¹⁹

Mit der Gewährung von Ermessen entsteht gleichzeitig eine „Implementierungslücke“, die „den Unterschied zwischen angenommenen politischen Absichten und Ergebnissen ausmacht“.²⁰ Wie *Banafsche* und *Klenk* zeigen,²¹ erzeugen unbestimmte Rechtsbegriffe und Ermessen – die das SGB II in hohem Maße aufweist – auf der Seite der Behörden die Notwendigkeit, innerhalb der eingeräumten Spielräume eine konsistente Entscheidungspraxis herauszubilden. Die ‚Implementierungslücke‘ erzeugt also das Erfordernis, das, was in der entstandenen Lücke stattfindet, in irgendeiner Weise konsistent zu regeln. Da, wie die Autorinnen betonen, die Fehleranfälligkeit der im Rechtskreis des SGB II erlassenen Verwaltungsakte zudem besonders hoch ist, wird dem Einräumen von Ermessen für den Einzelfall mit unterschiedlichen Standardisierungsversuchen und -strategien begegnet. Auch wenn diese Versuche von den von *Banafsche* und *Klenk* Befragten offensichtlich auch kritisch beurteilt werden,²² so ist der Schritt hin zur Nutzung von vorgefertigten Entscheidungshilfen, Geschäfts- und Verfahrensanweisungen sowie Bescheidvorlagen mit Textbausteinen doch offenbar ein naheliegender Weg, um Kontingenz und Komplexität des Entscheidens zu reduzieren. Um Beschäftigte in der Verwaltung von dem ihnen gewährten Ermessen ein Stück weit wieder zu entlasten und eine Form von Standardisierung und Entscheidungssicherheit herzustellen,

kann. Das Gesetz knüpft an den Tatbestand nicht eine Rechtsfolge (wie bei der gesetzlich gebundenen Verwaltung), sondern ermächtigt die Verwaltung, die Rechtsfolge selbst zu bestimmen, wobei ihr entweder zwei oder mehrere Möglichkeiten angeboten werden oder ein gewisser Handlungsbereich zugewiesen wird. Das Ermessen kann sich darauf beziehen, *ob* die Verwaltung überhaupt eingreifen und tätig werden soll (Entschließerermessen), oder darauf, *welche* der möglichen und zulässigen Maßnahmen im konkreten Fall getroffen werden soll (Auswählermessen).“

18 Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 141.

19 Rixen, Ermessen und unbestimmte Rechtsbegriffe im SGB II und SGB III, S. 60. Hervorhebung im Original.

20 Eule et al., Hinter der Grenze, vor dem Gesetz, S. 99.

21 Banafsche/Klenk, ZfRSoz 2020, S. 151, 158 ff.

22 Banafsche/Klenk, ZfRSoz 2020, S. 151, 169.

wird zudem in letzter Zeit der Einsatz maschineller Lernsysteme als „Entscheidungsassistent“²³ diskutiert. Auf der Seite derjenigen, die Ermessensentscheidungen zu treffen haben, werden diese also nicht ausschließlich als Möglichkeitsraum gesehen, um im Einzelfall angemessener entscheiden zu können, sondern auch als Fehlerquelle und Entscheidungszumutung.

Die sehr unterschiedlichen Arten, wie mit Ermessen umgegangen wird – sowohl auf Seiten der Entscheidenden als auch auf Seiten derjenigen, über die entschieden wird – kommt in ethnographischen Studien zu Verwaltungshandeln in besonderer Weise zum Ausdruck. So setzen sich *Tobias Eule et al.* explizit mit der ‚Macht des Ermessens‘ auseinander, wenn sie die Entscheidungsfindung von Migrationssachbearbeiter:innen analysieren.²⁴ Ermessen sei „notwendig, weil die Fälle komplexer sind, als Gesetz oder Politik vorhersehen konnten“, es sei aber ebenso „potenziell problematisch“.²⁵ In den von *Eule et al.* beobachteten Entscheidungspraktiken zeigt sich die gesamte Bandbreite von Handlungsweisen und Handlungsmotiven der Entscheidenden – von „mitfühlender Sorge“²⁶ über Pragmatismus bis hin zu egoistischer Machtausübung.

Bettina Grimmer beschreibt in ihrer Ethnographie der Arbeitsvermittlung im Jobcenter, wie Arbeitsvermittler:innen explizit gegenüber ihren Klient:innen auf Ermessensspielräume hinweisen. Dies geschehe „vor allem in zwei Situationstypen: einerseits als Belohnung, andererseits als Ermahnung“.²⁷ *Grimmer* beschreibt einen Fall, in dem eine Arbeitsvermittlerin einer Klientin einen Platz in einer Maßnahme zusichert, obwohl es dort zu dem Zeitpunkt keine freien Plätze gibt. Mit dieser Zusicherung stelle die Arbeitsvermittlerin, so *Grimmer*, „ihre Entscheidung, der Klientin eine Teilnahme an der Maßnahme zu ermöglichen, als eine Belohnung für die richtige Haltung dar“, als eine Art „seltenes Gut und Privileg“, das sie ihr aufgrund ihres Ermessens gewähren könne.²⁸ Insgesamt, so betont *Grimmer*, würden Ermessensspielräume aber „deutlich seltener thematisiert als rechtliche Zwänge. Denn ein Verweis auf das Ermessen wäre in erster Linie eine Machtdemonstration – und wird als solche vermieden. Insofern gibt es kaum Verweise auf Entscheidungsspielräume, die negativ

23 Blumröder/Breiter, dms 2020, S. 448, 456.

24 Eule et al., *Hinter der Grenze, vor dem Gesetz*, S. 93 ff.

25 Eule et al., *Hinter der Grenze, vor dem Gesetz*, S. 103.

26 Eule et al., *Hinter der Grenze, vor dem Gesetz*, S. 102.

27 Grimmer, *Folgsamkeit herstellen*, S. 152.

28 Grimmer, *Folgsamkeit herstellen*, S. 151.

genutzt werden.²⁹ Gehe es um Entscheidungen mit positiven Folgen für die Klient:innen, würde gerne der Verweis auf Ermessen genutzt, bei Entscheidungen mit negativen Folgen für die Klient:innen eher der Verweis auf administrative Zwänge aufgrund von Vorschriften.

Die in diesen Beispielen zum Ausdruck gebrachten Grauzonen des Ermessens können auf Seiten der Klient:innen dazu führen, dass Entscheidungen, von denen sie betroffen sind, nicht nur als falsch, sondern auch als ungerecht beurteilt werden. *Armin Höland* bezeichnet in diesem Zusammenhang das Motiv für das Einlegen von Widerspruch bzw. den Klageweg als „Korrektur von subjektiv empfundener Grenzverletzung und Ungerechtigkeit“.³⁰ Neben dem individuellen Motiv im Einzelfall verweist das „Bedürfnis nach dem öffentlichen und offiziellen Äußern von Unmut und nach Genugtuung mit den Mitteln des Rechts“³¹ auf ein übergreifendes Phänomen, nämlich auf das Verhältnis von Bürger:in und Staat, das im Verwaltungshandeln zum Ausdruck kommt.

IV. Individuelle vs. gesellschaftliche Ansprüche

Nick O'Brien geht in seiner Auseinandersetzung mit dem System der *Administrative Justice* in Großbritannien auf die Frage ein, welches Verständnis des Verhältnisses von Bürger:in und Staat diesem System zugrunde liege. Spätestens seit den 1980er Jahren habe sich, ausgehend von Konzepten des New Public Management, ein Verständnis des Verhältnisses von Bürger:in und Staat entwickelt, das mit dem Bild der Kund:in/Konsument:in auf der einen Seite und dem Staat als Bereitsteller von Dienstleistungen auf der anderen Seite zu einer kompletten Individualisierung geführt habe. Ansprüche – und mögliche Ein- und Widersprüche – auf Seiten der Kund:in/Konsument:in hätten sich komplett auf die Ebene einer Art „consumer dispute resolution“ verlagert, die rein einzelfallorientiert für die kurzfristige Behebung individuell erfahrenen Unrechts sorgen könne und solle.³² Als Gegenentwurf zu diesem Konzept von *Administrative Justice*, das das Bild von der individuellen Nutzer:in auf der einen Seite und dem Staat als „service provider“ auf der anderen Seite verkörpert, sprechen sich *Margaret Doyle* und *O'Brien* für ein verändertes Verständnis von *Administrative Justice*

29 Grimmer, Folgsamkeit herstellen, S. 150.

30 Höland, Sozialrecht im Lichte der Rechtssoziologie, S. 20.

31 Höland, Sozialrecht im Lichte der Rechtssoziologie, S. 20.

32 O'Brien, PQ 2018, S. 82, 87 ff.

aus. Dort, wo sich Bürger:in und Staat begegnen – etwa beim Aufeinandertreffen von Sachbearbeiter:in und Antragsteller:in –, sollte das Bild einer unterstützenden und ermöglichenden Implementation von Vorschriften vorherrschen, die im Vollzug des Verwaltungshandelns „fundamental values of fairness, efficiency, responsiveness and respect“ verkörpern.³³ In der praktischen Ausübung von Verwaltungshandeln komme auf diese Weise nicht mehr das kurzfristige Erreichen von ‚Kundenzufriedenheit‘ als Ziel zum Ausdruck, sondern eine längerfristige Bindung zwischen Bürger:in und Staat, die auf Vertrauen beruhe.³⁴

Dieses Vertrauen gründet in dem Selbstverständnis, kein Einzelfall, sondern Teil einer größeren Gemeinschaft zu sein, und auf dieser Basis legitime Ansprüche an das Gemeinwesen formulieren zu können. Ob Bürger:innen Verwaltungshandeln ‚im Kleinen‘³⁵ – in der tatsächlichen Interaktion mit Sachbearbeiter:innen – eher als Interagieren auf Augenhöhe erleben oder als Ausdruck von Geringschätzung und Machtlosigkeit, hängt letztlich mit unterschiedlichen und teilweise widersprüchlichen Gerechtigkeitskonzeptionen und Auslegungen von Ermessen zusammen, die im Verwaltungshandeln zum Ausdruck kommen.

Stephan Rixen fasst diese übergreifende Rückbindung an normative Grundlagen des Verhältnisses von Bürger:in und Staat, die im praktischen Verwaltungshandeln zutage tritt, wie folgt zusammen: „Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff mögen notwendige Mittel der administrativ-bürokratischen Rechtsanwendung sein, aber sie sind zugleich Gefahren für die Aktualisierung dessen, was Rechtssubjektivität ausmacht: Achtung, Anerkennung, Wertschätzung real auch gegenüber dem Hilfe administrierenden Staat zu erfahren – auch und gerade in der Grenzsituation gefährdeten Selbstbewusstseins, zu denen die Arbeitslosigkeit gehört.“³⁶

Auf der Seite der Bürger:in wird die Einschätzung von Verwaltungsentscheidungen als gerecht nicht zuletzt davon bestimmt, ob die Inanspruchnahme von Hilfeleistungen in der konkreten Praxis als Einforderung eines Rechts oder als eine Form einzelfallorientierter Kund:innenkulanzen erlebt wird. Dies zeigt sich auch daran, ob Betroffene in der Einschätzung ihrer Situation eher auf Gerechtigkeitsansprüche an die Gesellschaft oder eher

33 Doyle/O’Brien, *Reimagining Administrative Justice*, S. 133.

34 Doyle/O’Brien, *Reimagining Administrative Justice*, S. 138.

35 Doyle und O’Brien entwerfen ein alternatives Bild von *Administrative Justice* ‚im Kleinen‘, im Sinne von „human rights in the small places of social rights promotion and protection“; Doyle/O’Brien, *Reimagining Administrative Justice*, S. 3.

36 Rixen, *Ermessen und unbestimmte Rechtsbegriffe im SGB II und SGB III*, S. 65 f.

auf Gerechtigkeitsvorstellungen rekurrieren, die auf der individuellen Ebene verbleiben.

Erste Ergebnisse aus Interviews mit Personen, die aufstockende Leistungen beziehen,³⁷ liefern Belege für eine Unterscheidung von einerseits Äußerungen von Gerechtigkeitsvorstellungen, die auf der individuellen Ebene verbleiben, und andererseits geäußerten Gerechtigkeitsansprüchen, die gegenüber der Gesellschaft und ihren Institutionen in Stellung gebracht werden.³⁸ Während Befragte, die ihre Situation in Kategorien individueller Gerechtigkeitsvorstellungen artikulieren, eher auf einen Umgang mit der eigenen Situation durch individuelle Coping-Strategien rekurrieren, thematisieren Befragte, die ihre Situation in einen Zusammenhang mit gesamtgesellschaftlichen Gerechtigkeitsansprüchen einordnen, beispielsweise alternative Deutungen einer nicht-erwerbsarbeitsbezogenen Vorstellung von einer *Lebensleistung*, der mit entsprechender Anerkennung und gerechter Behandlung begegnet werden solle.

Somit ist die Interaktion von Bürger:in und Staat im konkreten Verwaltungshandeln ‚im Kleinen‘ – in jenen „small places of social rights promotion and protection“³⁹ – zugleich jener Ort, an dem ein komplexes Geflecht von Gerechtigkeitsprinzipien und -vorstellungen zum Ausdruck gebracht wird. Die Art und Weise, in der auf der Mikroebene des alltäglichen Verwaltungshandelns Gerechtigkeitsprinzipien und -vorstellungen beachtet, aber auch missachtet werden, hat, dies zeigen die Beiträge von *Banafsche* und *Klenk* sowie von *Dillbahner*, auch entsprechende Implikationen auf der Makroebene. Wird das konkrete Ausführen einer Praktik nicht nur als Ausdruck dessen gedeutet, wie die Dinge nun mal sind, sondern auch im Sinne eines in die Praxis umgesetzten normativen Anspruchs, wie die Dinge sein sollten,⁴⁰ so rückt die gesamtgesellschaftliche Relevanz jener Gerechtigkeitsprinzipien und -vorstellungen, die im alltäglichen Verwaltungshandeln zum Ausdruck kommen, stärker in den Vordergrund.

37 Die Interviews wurden im vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Rahmen des FIS (Fördernetzwerk Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung) geförderten Projekt *GEVOAB. Gerechtigkeitsvorstellungen von erwerbstätigen Arbeitslosengeld II-Beziehern (Aufstockern)* von Sebastian Jürss geführt.

38 Jürss, *Aufstocker*innen im aktivierenden Sozialstaat*, S. 1 ff.

39 Doyle/O'Brien, *Reimagining Administrative Justice*, S. 3.

40 Pritzlaff-Scheele, *The Visual Diffusion of Political Practice*, S. 152, 152 f.

V. Fazit

Die der konkreten Interaktion von Bürger:in und Staat in der Verwaltungspraxis zugrundeliegenden und in ihr zum Ausdruck gebrachten Gerechtigkeitsprinzipien und Gerechtigkeitsvorstellungen erscheinen auf den ersten Blick häufig derartig stark von Widersprüchen, Kontingenzen und subjektiven gegenseitigen Erwartungen geprägt, dass eine wissenschaftliche Annäherung an sie zumindest problematisch, wenn nicht gar aussichtslos erscheint. Dass es trotzdem von zentraler Bedeutung ist, diese normativen Ansprüche an Verwaltungspraxis in den Blick zu nehmen, wird in den hier diskutierten Beiträgen deutlich. In der konkreten Ausführung von Ermessensentscheidungen und Widerspruchsverfahren im Rechtskreis des SGB II sowie der konkreten Ausgestaltung von Rechtsschutzverfahren in Großbritannien wird ‚im Kleinen‘ sichtbar, wie es um das Verhältnis von Bürger:in und Staat bestellt ist. An jenen Stellen, in denen Bürger:in und Staat tatsächlich einander gegenüberreten, zeigt sich, ob dies auf Augenhöhe geschieht, und die Erwartung an ein gerechtes Verfahren auf Vertrauen und Verlässlichkeit basiert, oder ob eher das Bild einer auf Kulanz hoffenden Kund:in vorherrscht, die einer für sie in ihren inneren Abläufen nicht nachvollziehbaren „Blackbox“⁴¹ begegnet. Die Frage nach der Ausgestaltung der sich notwendigerweise auftuenden Implementierungslücke zwischen Regeln und ihrer Anwendung, die gerade im Falle von Ermessensentscheidungen noch einmal besonders prominent hervortritt, ist insofern nicht nur unter der Perspektive korrekter und ‚gerichtsfester‘, sondern auch unter der Perspektive *gerechter* Entscheidungspraxis zu betrachten.

Literatur

- Adler, Michael, *Cruel, Inhuman or Degrading Treatment? Benefit Sanctions in the UK*, Cham 2018.
- Banafsche, Minou/Klenk, Tanja, Die Verwaltungspraxis in der Grundsicherung für Arbeitsuchende – eine rechtstatsächliche Analyse am Beispiel der kommunalen Jobcenter, *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 2020, S. 151 ff.
- Becker, Irene, Armut – ein Verstoß gegen soziale Gerechtigkeit?, in: Böhnke, Petra/Dittmann, Jörg/Goebel, Jan (Hrsg.), *Handbuch Armut. Ursachen, Trends, Maßnahmen*, Toronto 2018, S. 352 ff.

41 Banafsche/Klenk in diesem Band.

- Blumröder, Lucas von/Breiter, Andreas, Die Nutzung maschineller Lernsysteme für den Erlass verwaltungsrechtlicher Ermessensentscheidungen, *dms – der moderne staat* 2020 (2), S. 448 ff.
- Doyle, Margaret/O'Brien, Nick, Reimagining Administrative Justice. *Human Rights in Small Places*, Cham 2020.
- Eule, Tobias/Borrelli, Lisa Marie/Lindberg, Annika/Wyss, Anna, *Hinter der Grenze, vor dem Gesetz. Eine Ethnografie des europäischen Migrationsregimes*, Hamburg 2020.
- Fassin, Didier, Governing Precarity, in: Fassin, Didier/Bouagga, Yasmine/Coutant, Isabelle/Eideliman, Jean-Sébastien/Fernandez, Fabrice/Fischer, Nicolas/Kobelsky, Carolina/Makaremi, Chowra/Mazouz, Sarah/Roux Sébastien (Hrsg.), *At the Heart of the State. The Moral World of Institutions*, London 2015, S. 1 ff.
- Grimmer, Bettina, *Folgsamkeit herstellen. Eine Ethnographie der Arbeitsvermittlung im Jobcenter*, Bielefeld 2018.
- Höland, Armin, 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. Tagungsband*, Kassel 2017, S. 12 ff.
- Jürss, Sebastian, Aufstocker*innen im aktivierenden Sozialstaat. Zur Wahrnehmung ihrer Lage und ihren Gerechtigkeitsvorstellungen, in: Blätzel-Mink, Birgit (Hrsg.), *Gesellschaft unter Spannung. Verhandlungen des 40. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie 2020 (digital)*, o. O. 2021, S. 1 ff.
- Landwehr, Claudia, Substantielle und prozedurale Gerechtigkeit in der Verteilung von Gesundheitsgütern, *Politische Vierteljahresschrift* 2011 (1), S. 29 ff.
- Liebig, Stefan/Schupp, Jürgen, Leistungs- oder Bedarfsgerechtigkeit? Über einen normativen Zielkonflikt des Wohlfahrtsstaats und seiner Bedeutung für die Bewertung des eigenen Erwerbseinkommens, *Soziale Welt* 2008 (1), S. 7 ff.
- Maurer, Hartmut/Waldhoff, Christian, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 20. Auflage, München 2020.
- Nullmeier, Frank, Verfahren und Mechanismen. Theoriebildung und Kausalitätsverständnis in der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung, in: Bauer, Michael W./Grande, Edgar (Hrsg.), *Perspektiven der Verwaltungswissenschaft*, Baden-Baden 2018, S. 279 ff.
- Nullmeier, Frank, Towards a Theory of Need-Based Justice, in: Traub, Stefan/Kittel, Bernhard (Hrsg.), *Need-Based Distributive Justice. An Interdisciplinary Perspective*, Cham 2020, S. 191 ff.
- Nullmeier, Frank/Pritzlaff-Scheele, Tanja/Schnapp, Kai-Uwe/Tepe, Markus, Collective Decisions on Need-Based Distribution. A Political Science Perspective, in: Traub, Stefan/Kittel, Bernhard (Hrsg.), *Need-Based Distributive Justice. An Interdisciplinary Perspective*, Cham 2020, S. 133 ff.
- O'Brien, Nick, Administrative Justice in the Wake of I, *Daniel Blake*, *The Political Quarterly* 2018 (1), S. 82 ff.

- Pritzlaff, Tanja, *Entscheiden als Handeln. Eine begriffliche Rekonstruktion*, Frankfurt a.M. 2006.
- Pritzlaff-Scheele, Tanja, *The Visual Diffusion of Political Practices*, in: Jonas, Michael/Littig, Beate (Hrsg.), *Praxeological Political Analysis*, London 2017, S. 152 ff.
- Rawls, John, *A Theory of Justice*, Cambridge, MA 1971.
- Rixen, Stephan, *Ermessen und unbestimmte Rechtsbegriffe im SGB II und SGB III. Gestaltungsaufgabe der Selbstverwaltung und Rechtssubjektivität der Hilfesuchenden*, in: Rixen Stephan/Welskop-Deffaa, Eva M., *Zukunft der Selbstverwaltung. Responsivität und Reformbedarf*, Wiesbaden 2015, S. 57 ff.
- Tomlinson, Joe, *The Grammar of Administrative Justice Values*, *Journal of Social Welfare and Family Law* 2017 (4), S. 524 ff.
- Wegener, Bernd/Liebig, Stefan, *Gerechtigkeitsvorstellungen in Ost- und Westdeutschland im Wandel: Sozialisation, Interessen, Lebenslauf*, in: Krause, Peter/Ostner, Ilona (Hrsg.), *Leben in Ost- und Westdeutschland: Eine sozialwissenschaftliche Bilanz der deutschen Einheit 1990-2010*, Frankfurt a. M. 2010, S. 83 ff.

