

Ein Bild mit Rahmen – Zusammenfassung und Ausblick

Armin Höland

I.

Die 17 Beiträge dieses Buches ergeben ein Bild mit Rahmen. In der Kunst richtet sich der Blick für gewöhnlich allein auf das Bild, der Rahmen ist Nebensache. Die Wissenschaft blickt anders. Jedenfalls für den hier vorliegenden Tagungsband verdient auch der Rahmen Aufmerksamkeit. Er hält nicht nur zusammen, sondern will sich dem Forschungsbild auch mitteilen und Anregungen für künftige sozialpolitische Forschung geben. Den Rahmen bilden drei Abhandlungen: *Berthold Vogels* Betrachtung zu Konflikt und Kohäsion als Eckpunkten der Sozialpolitikforschung; die Überlegungen von *Stephan Rixen* zur Sozialpolitik in Bewegung; und die schon deutlich stärker an das Bild der Forschung heranrückenden Beispiele für die Verwendung von Forschung in der Rechtsprechung von *Sabine Knickrehm*. Die drei rahmenden Beiträge bringen verschiedene Disziplinen und Erfahrungswelten in die Diskussion ein. Mit *Berthold Vogel* ist es die Soziologie und die Praxis des Soziologischen Forschungsinstituts Göttingen (SOFI); *Stephan Rixen* bringt als Professor für Öffentliches Recht, Sozialwirtschafts- und Gesundheitsrecht an der Universität Bayreuth die Praxis sozialrechtlicher Lehre ein; *Sabine Knickrehm* berichtet als Vorsitzende Richterin am Bundessozialgericht (BSG) aus der Sozialgerichtsbarkeit über die Verwertbarkeit von Forschung in der Rechtsprechung.

Das Gerahmte, das Bild sozialpolitischer Forschung, besteht aus 14 Beiträgen, die sich auf drei Themengruppen verteilen. Gemeinsam ist dem „Zugang zu Recht und Gericht“, „Öffentlichen Diskursen und nicht-juristischem Wissen in der Rechtsprechung“ und den „Anforderungen an sozialstaatliche Konfliktlösungsverfahren“ die Bezugnahme auf die rechtlichen und überwiegend auch gerichtlichen Handlungsformen des Sozialstaats. Gerichte, in Deutschland wie anderswo in der Europäischen Union, verwirklichen die Ideen, Programme und Zwecke des Sozialstaats. Sie verhelfen Versicherten und anderen Leistungsberechtigten zu ihrem Recht und tragen zur Kohärenz und Legitimität des Sozialrechts bei.

II.

Wir beginnen die Bildbetrachtung mit dem Rahmen. *Berthold Vogel* schlägt vor, Sozialpolitikforschung in das Spannungsfeld von Konflikt und Kohäsion einzubringen. Die beiden Eckpunkte sollen der Vielfalt sozialpolitischer Forschungsprojekte Richtung und Zuordenbarkeit im Gefüge von Themen, Theorien und methodischen Ansätzen geben. Zur Vielfalt gehören für *Vogel* die empirisch-evaluative Forschung, die Transferwirkung, die sich in ihrem Dialog mit den Trägern der Sozialpolitik entfaltet, und die theoretische Betrachtung des Wohlfahrtsstaates. Der so zusammengesetzte Erkenntnisraum verknüpft das Heben sozialwissenschaftlicher und sozialrechtlicher Tatsachen am Boden des Wohlfahrtsstaates mit der Theoriebildung in seinen Höhen. *Vogel* ist darin zuzustimmen, dass Sozialpolitikforschung mehr ist als ein Evaluationsprogramm. Das Entdeckungspotential der Sozialpolitikforschung liegt in der Verknüpfung von Erkenntnissen aus verschiedenen Sachgebieten und auf verschiedenen Ebenen. Die evaluierende Forschung in den vielen Feldern sozialrechtlicher und sozialpolitischer Institutionen, Politiken und Handlungen lässt sich an ausgewählten Koppelungsstellen für wohlfahrtsstaatliche Theoriebildung fruchtbar machen. Auf der anderen Seite kann die Verbindung theoretischer Betrachtungen des Wohlfahrtsstaates mit den durch Evaluationen zu Tage geförderten sozialen und rechtlichen Tatsachen vor Blutleere und Wirklichkeitsferne bewahren. *Vogel* sieht als strukturelles Grundmerkmal der Organisation und Praxis des Wohlfahrtsstaates die „prekäre und konfliktreiche Balance von Befriedigung und Enttäuschung“. Das Abstecken des Forschungs- und Erkenntnisraums mit dem Bild von der Balance von Befriedigung und Enttäuschung und der daraus folgenden gesellschaftlichen Weiterung von Kohäsion und Konflikt eröffnet eine Optik, die sich für Forschung in diesem Feld fruchtbar machen lässt. *Vogel* skizziert zum Abschluss drei mögliche Perspektiven für interdisziplinäre Sozialpolitikforschung, die sich in Teilen bereits in Tagungsbeiträgen wiederfinden lassen, vor allem aber künftige Forschung anregen können: die Konzeptualisierung der Sozialpolitik und des Sozialrechts als öffentliche Güter, die Einbeziehung von Justiz und Verwaltung als sozialpolitisch gestaltende Akteure und der Blick auf die dezentrale Leistungsfähigkeit kommunaler und regionaler Strukturen.

Auch *Stephan Rixen* betrachtet Rahmenbedingungen, wenn er die Bewegung in der Sozialpolitikforschung mit dem Mangel an entsprechender Bewegung in der Rechtswissenschaft vergleicht. Hinter den Unterschieden in der Bewegung stehen Unterschiede in der Bedeutung des Sozialrechts und der Sozialpolitik in Forschung und universitärer Lehre. Die Unterschiede

haben ihren wesentlichen Grund darin, dass dem Sozialrecht in den Ausbildungs- und Prüfungsordnungen der Juristischen Fakultäten eine nur noch randständige Bedeutung zugewiesen wird. Das Sozialrecht als Ausdifferenzierung des öffentlichen Rechts ist aus der Juristenausbildung nicht verschwunden, muss sich aber häufig mit einer Nachrangigkeit begnügen, die in starkem Widerspruch zur Wirklichkeitsbedeutung des Sozialen und seines Rechts steht. Die gut sichtbaren Orte sozialrechtlicher Lehre und Forschung in Deutschland (der Forschungsverbund für Sozialrecht und Sozialpolitik zwischen der Universität Kassel und der Hochschule Fulda gehört ohne Zweifel dazu) bilden die Ausnahme, nicht die Regel. Es wird interessant sein zu beobachten, welche Vernetzungs- und Stimulationswirkung das von *Rixen* erwähnte, im Mai 2021 eröffnete Deutsche Institut für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung (DIFIS) am Institut für Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen und am Forschungszentrum SOCIUM der Universität Bremen entfalten wird.

Abgesehen von ihrem schwachen Niederschlag in den Ausbildungs- und Prüfungsordnungen hat es empirische und interdisziplinäre Rechtsforschung in der Juristenausbildung auch methodisch schwer. Im Vordergrund der Vermittlung und Einübung von Rechtswissen steht die methodisch angeleitete Rechtserkenntnis aus Gesetzen und anderen Rechtstexten. Für die erkenntnisfördernde Überschreitung der Grenzen der Disziplin bietet die universitäre Rechtsausbildung viel zu wenig Raum.

In welche Richtung lässt sich sozialpolitische Forschung entwickeln? Drei Anregungen notiert *Rixen* unter dem Oberthema der „Ungleichheit“: „Den Klimawandel sozial denken“ als Versuch der Verbindung der ökologischen mit der sozialen Problematik, die Frage nach der Wirkung von Recht und Rechtsschutz unter dem Gesichtspunkt der Gleichheit und die Untersuchung von Normalitätsunterstellungen im Sozialrecht und in den sozialpolitischen Debatten. Bei der Gewinnung konkreter Forschungsprojekte aus den angegebenen Themenrichtungen sollte man, so die forschungspraktische Empfehlung von *Rixen*, Überladung vermeiden. Mehr Aussicht auf sozialpolitische Sichtbarkeit hat der Beginn mit kleineren Forschungsprojekten. Sie können zu der inhaltlichen und methodischen Expertise verhelfen, die größere Anträge aus begutachtender Sicht eher plausibel erscheinen lassen.

Im Übergangsbereich vom Rahmen zum Bild, von den Grundlagen zur angewandten Forschung, finden sich die Erfahrungen von *Sabine Knickrehm*. Sie haben ihren Ausgangspunkt in der Erkenntnis, dass ohne die Koproduktion von Rechtswissenschaft und Sozialwissenschaften weder realitätsgerechte Rechtsetzung noch realitätsgerechte Rechtsanwendung gelingt. Aus ihrer Sicht bedarf es der durch die Sozialwissenschaften be-

reitgestellten Grundlagen, um die objektive soziale Situation, aber auch die Wirkungsbedingungen der anzuwendenden Normen feststellen zu können. Der gesunde Menschenverstand oder ein gutes Judiz reichten hierfür nicht aus.

Knickrehm demonstriert die Möglichkeiten und Grenzen der Einbindung sozialwissenschaftlicher Forschungsergebnisse an zwei Beispielen aus dem Bereich der Rentenversicherung, für die der (zum Ende Juni 2021 durch Erlass des BMAS geschlossene) 13. Senat des BSG unter ihrem Vorsitz zuständig war. Im ersten Fall geht es um die von der Rechtsprechung des BSG entwickelte Figur der praktischen Verschlussenheit des Arbeitsmarktes. Sie bildet einen wichtigen Prüfmaßstab im Recht der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit. Das Landessozialgericht hatte im Jahr 2018 die Auffassung vertreten, die vor allem auf einer Entscheidung des Großen Senats des BSG vom 19.12.1996 beruhende Rechtslage sei wegen der Veränderung des Arbeitsmarktes überholt. Um im Revisionsverfahren die empirische Tragfähigkeit dieser Aussage zu überprüfen, machte sich der 13. Senat des BSG auf die Suche nach Forschung, mit der sich die Behauptung des LSG überprüfen ließe. Die Suche endete mit dem vermutlich häufigen Ergebnis, dass es zu dem konkreten Problem keine wissenschaftlichen Erkenntnisse, in diesem Fall keine Erkenntnisse aus der Arbeitsmarktforschung, gab. Angesichts des Charakters gerichtlicher Einzelfallprüfung und der methodisch gebotenen Bezugnahme auf Tatbestandsmerkmale bzw., wie in diesem Fall, auf den in der Rechtsprechung des BSG entwickelten Katalog von Fällen des praktischen Ausschlusses vom Arbeitsmarkt, wird es nur selten Forschungsergebnisse geben, die unmittelbar zu den zu entscheidenden Fragen passen. Das Ergebnis der Recherche veranlasste den Senat, die Erkenntnisse aus unterschiedlichen Untersuchungen zusammenzuführen und hieraus die in der Entscheidungsbeurteilung ausgeführten Schlussfolgerungen zu gewinnen. Das Vorgehen belegt ein auch für Revisionsgerichte im Bereich des Untersuchungsgrundsatzes nicht selbstverständliches aktives Suchen nach wissenschaftlicher Aufklärung und das Verarbeiten gefundener Ansätze für die konkrete Streitfrage. Zugleich beschreibt *Knickrehm* die Bedingungen und Grenzen wissenschaftlich angeleiteter Sachverhaltsaufklärung. Wenn unmittelbar verwertbare und publizierte Forschungsergebnisse nicht vorliegen, bleibt nichts Anderes übrig, als sich aus thematisch einschlägigen Forschungsarbeiten ein Bild zusammensetzen und aus diesem Bild rechts- und sozialwissenschaftlich angeleitete Schlussfolgerungen zu ziehen. Das Vorgehen des 13. Senats des BSG zeigt beispielhaft, wie es mit Bordmitteln der Justiz gelingen kann, Erkenntnisse aus der sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Forschung für rechtliche Streitfragen, hier den Zugang zum

Arbeitsmarkt für gering qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, nutzbar zu machen.

Auch im zweiten Fall hatte der 13. Senat des BSG in einem rentenrechtlichen Verfahren mit vergleichsweise großem Aufwand wissenschaftlich recherchiert, um zu einem der Wirklichkeit angemessenen Verständnis eines Tatbestandsmerkmals zu gelangen. Im Mittelpunkt stand der Begriff „Ghetto“, der eine zentrale Voraussetzung für die Anwendbarkeit des Gesetzes zur Zahlbarmachung von Renten aus Beschäftigungen in einem Ghetto (ZRBG) und damit für die Gewährung einer Rente für Zeiten der Beschäftigung in einem Ghetto ist. Der dem Rechtsstreit zugrundeliegende Sachverhalt warf die Frage auf, kann ein einzelnes unbewachtes Haus ein Ghetto im Sinne des ZRBG sein? Zur Beantwortung dieser Frage vertiefte sich der Senat, wie *Sabine Knickrehm* es beschreibt, in geschichtswissenschaftliche Forschung und Literatur. Mit Hilfe der hieraus gewonnenen Erkenntnisse konnte der Senat den gesetzlich nicht definierten Begriff des Ghettos in § 1 Abs. 1 S. 1 ZRBG mit den verschiedenen Methoden der Auslegung hinreichend genau bestimmen. Auch dieses Beispiel kann durch die Aufklärung des wissenschaftlichen, hier des geschichtswissenschaftlichen Hintergrundes eines für die gerichtliche Rechtsanwendung unumgänglichen Begriffs überzeugen. Zugleich weist *Knickrehm* in methodologischer Hinsicht auf eine für die selbstorganisierte Wissenschaftsbeschaffung durch ein Gericht wichtige Grenze hin. Die Verfasserin fasst sie in die Frage, ob überhaupt in der Auslegung einer Norm oder eines Begriffs die in einer anderen Wissenschaft gefundene Definition „sozusagen 1:1“ übernommen werden kann. Denn bei dem Blick in die „andere Wissenschaft“ sei immer zu fragen, welchem Erkenntnisinteresse diese folgt und inwieweit dieses Erkenntnisinteresse zu dem der „eigenen Wissenschaft“ – hier der Rechtswissenschaft – passt. Zu den von ihr näher ausgeführten Unterschieden in den Erkenntnisinteressen kommt häufig eine kontextuelle Unsicherheit, die kennt, wer interdisziplinär arbeitet. Jede Wissenschaft erzeugt das ihr eigene Metawissen der Gründe für die Entstehung von Themen, der Verlässlichkeit von Methoden, des Akzeptierens und Verwerfens von Forschungsansätzen, der Entwicklung von fachlichen Diskursen und anderes. Wer im punktuellen Recherchekontakt mit einer anderen Wissenschaft aus ihrem Angebot an Erkenntnissen auswählt, wird nicht stets mit den inhaltlichen und methodischen Diskussionen dieses Fachs vertraut sein. Hier liegen, bei aller wünschenswerten Offenheit für benachbarte wissenschaftliche Erkenntnisse, Grenzen der Rezeption und Verarbeitung. Im praktischen Ergebnis kann die wissenschaftliche Recherche, wie im Falle des Ghetto-Begriffs, zu einer in die juristischen Auslegungsmethoden eingefügten Verarbeitung führen. Das aber kommt dem Ziel einer reali-

tätsgerechten Rechtsanwendung wesentlich näher als Auslegung ohne entsprechende wissenschaftliche Aufklärung außerhalb der Rechtswissenschaft.

III.

Mit den Beispielen für die Verwendung sozial- und geschichtswissenschaftlicher Erkenntnisse in der Ausfüllung unbestimmter Rechtsbegriffe und in der Auslegung von Normen sind wir vom Rahmen in das Bild im engeren Sinn gewechselt. Es besteht aus 14 Berichten und Kommentaren zu sozialrechtlichen und sozialpolitischen Forschungsprojekten. Bei aller Unterschiedlichkeit der 14 Beiträge ist hinter den oben genannten drei Überschriften, denen sie zugeordnet sind, die Blickrichtung entlang der Entfaltung sozialrechtlichen Rechtsschutzes erkennbar. Auch im Sozialrecht muss das Recht gewöhnlich aus einem individuellen Streitfall heraus in Bewegung gesetzt werden. Das hat aufgrund von Besonderheiten des sozialrechtlichen Rechtsschutzes auf der subjektiven wie auf der objektiven Seite bestimmte Voraussetzungen. Zu den subjektiven Voraussetzungen gehören Klägerinnen und Kläger, die häufig nur unzureichend mit finanziellen Mitteln und Kenntnissen des Rechts und seiner Anwendung ausgestattet sind, aber nicht selten unter zeitlichem Druck hinsichtlich der Klärung ihres rechtlichen Anliegens stehen. Zu den objektiven Bedingungen gehört die teilweise weitreichende Verschlossenheit des Sozialrechts für einen laienhaften Zugang. Hieraus entstehen Asymmetrien in Bezug auf die Verteilung von Wissen und Handlungsmacht.

1.

Vor dem Hintergrund asymmetrisch verteilter Wissens- und Handlungsbedingungen bei der Suche nach Rechtsschutz untersucht *Katharina Weyrich* die Mobilisierung sozialer Rechte in verbandlichen Beratungssituationen. Auf der Grundlage der durch teilnehmende Beobachtung von Beratungsgesprächen gewonnenen Empirie beschreibt *Weyrich* die Mobilisierung sozialer Rechte in verbandlichen Beratungssituationen als einen „komplexen und relationalen Aushandlungsprozess zwischen subjektiven, materiell-rechtlichen, bürokratischen und nicht widerspruchsfreien Perspektiven“. Sie geht in ihrer Analyse davon aus, dass in verbandlichen Beratungssituationen nicht nur das Wissen für die Mobilisierung des Rechtsschutzes

vermittelt wird, sondern auch Bedingungen „partizipatorischer Parität“ hergestellt werden. Mit diesem von *Nancy Fraser* entlehnten Begriff kennzeichnet sie die Anerkennung, Förderung und soziale Ermächtigung bereitstellende verbandliche Beratung.

Mit der Mobilisierung von Recht auf einer anderen Ebene befasst sich der Beitrag von *Solveig Sternjakob*. Ausgangspunkt ist für sie die Tatsache, dass die Durchsetzung von Recht neben der persönlichen Betroffenheit durch einen Konflikt und dem daraus erwachsenden Interesse an rechtlicher Klärung Voraussetzungen hat, die bei Individuen häufig nicht in ausreichendem Maße vorliegen. Behörden- und Rechtswissen gehört dazu, aber auch die für einen Rechtsstreit erforderliche Zeit, eine wirtschaftliche Lage, die es gestattet, den Ausgang des Rechtsstreits abzuwarten, Erfahrung mit Gerichten und Verfahren, Erfahrung in der Abschätzung der Erfolgsaussichten. Hinzu kommt, dass für viele Streitfälle des Alltags, auch des sozialrechtlichen Alltags, der Aufwand für die Klärung einer Streitfrage in keinem vernünftigen Verhältnis zur individuellen Bereitschaft steht, diese Klärung zu veranlassen. Das ändert nichts am Vorliegen des Problems, auch nichts daran, dass dasselbe Problem möglicherweise in vielen tausend Fällen vorliegt. Unter solchen Bedingungen kommt das Aufgreifen des Problems durch verbandlich organisierte Kläger in Betracht, die über die genannten Ressourcen verfügen. Unter der Voraussetzung, dass sie zum kollektiven Rechtsschutz zugelassen sind, können Verbände, im Sozialrecht ist das weitgehend im Konjunktiv zu fassen: *könnten* Verbände Streitfragen, die Einzelne überfordern, vor die Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit bringen.

Sternjakob erörtert die Vorzüge überindividueller Durchsetzung von Rechten vor allem unter den drei Blickwinkeln der Überwindung der rationalen Apathie von Einzelnen, der Verfahrensökonomie und der Durchsetzung allgemeiner Ziele. Sie verweist darauf, dass sich die im Verbraucher- und Wettbewerbsrecht seit längerem bestehenden, seit 2018 in Gestalt der Musterfeststellungsklage nach den §§ 606 ff. ZPO auch im Zivilprozessrecht möglichen kollektiven Rechtsschutzverfahren mit einigem Erfolg in der traditionell individualisierten Welt der Klagen vor den Zivilgerichten durchgesetzt haben. Eine vergleichbare Verzahnung von individuellem mit kollektivem Rechtsschutz lässt sich für das Sozialrecht bislang nicht feststellen. Der Beitrag beschreibt daher eher Reformbedarf als Wirklichkeit. Dessen ungeachtet liegt der Gedanke eines ergänzenden kollektiven Rechtsschutzes auch im Sozialrecht nahe. Die soziale Machtasymmetrie zwischen den beiden Seiten des Sozialrechtsverhältnisses ist typischerweise nicht geringer als die zwischen Unternehmen und Verbrauchern. Die Wissensdifferenz dürfte wenigstens ebenso groß sein. Auch die Bereit-

schaft, als unbegründet oder ungerecht empfundene Entscheidungen oder mangelhafte Leistungen hinzunehmen, ist vermutlich nicht weniger verbreitet als im Verbraucherleben. Doch um hier belegbare Aussagen treffen zu können, bedarf es sowohl in empirischer als auch in rechtlicher Hinsicht weiterer Aufklärung. In empirischer Hinsicht interessiert, welche Typen von sozialrechtlichen Konflikten Individuen erfahren und wie sie darauf reagieren. Das individuelle Rechts- und Konfliktverhalten im Sozialrecht ist insgesamt unzureichend erforscht. Wissen hierüber ist jedoch notwendig, um genauer abschätzen zu können, in welchen sozialrechtlichen Konfliktfeldern kollektiver Rechtsschutz die individuelle Rechtsmobilisierung unterstützen oder ergänzen kann.

In rechtlicher und rechtsdogmatischer Hinsicht wird der Unterschied zwischen verbraucherrechtlichen und sozialrechtlichen Streitansätzen, Rechtsschutzziele und Rechtsnormen genauer zu bestimmen sein. Abgesehen davon, dass es Allgemeine Geschäftsbedingungen als einen häufigen Anlass kollektivrechtlicher Intervention im Zivilprozessrecht in dieser Form im Sozialrecht nicht gibt, sind auch andere mögliche Unterschiede zwischen dem auf Transaktionen von Gütern und Dienstleistungen ausgerichteten privaten Konsum auf der einen Seite, der Bereitstellung von Sozialleistungen auf der anderen Seite materiell- und verfahrensrechtlich genauer in den Blick zu nehmen.

Mit dem Blick auf die Rolle und Wirkung von Verbänden vor den Sozialgerichten schließt der Beitrag von *Felix Welti* mit einem etwas verlagerten Blickwinkel an. Verbände als Träger überindividueller Interessen im Sozialrecht nehmen seit jeher in bestimmter Hinsicht an sozialgerichtlichen Verfahren teil. Zu den Formen ihrer Mitwirkung gehören die Vorschläge für die Ernennung ehrenamtlicher Richterinnen und Richter, die in den Kammern und Senaten der Sozialgerichtsbarkeit tätig werden sollen, aber auch die Rechtsberatung und gegebenenfalls die Übernahme der rechtlichen Vertretung von Mitgliedern vor Gericht. Zur rechtlichen Vertretung gehört die vorgeschaltete Prüfung der Erfolgsaussichten, möglicherweise auch der Vereinbarkeit des Streitthemas mit verbandspolitischer Schwerpunktsetzung im Sozialrecht. In der Erforschung der verbandlichen Entscheidungen vor der Erhebung einer Klage sieht *Welti* einen Zugang zur Forschungsfrage, wieviel kollektives Programm in individuellen Klagen stecken kann. Das ist ein interessanter, bislang kaum erforschter Zusammenhang an der Schnittstelle zwischen kollektiver Praxis und individuellem Rechtsschutz. Erkenntnisse hierzu könnten helfen, den Bedarf an kollektivem Rechtsschutz im Sozialrecht genauer zu bestimmen. Zu der möglichen Verknüpfung von Verband und Individuum im Sozialrecht gehört, dass über den Einzelfall hinausreichende Wirkungen auch durch

strategisch ausgewählte und vor die Gerichte gebrachte Streitthemen erzielt werden können.

Ein weiterer, bislang nicht erforschter Ansatz, um die Flächenwirkung sozialgerichtlicher Streitigkeiten in den Blick zu nehmen, wäre eine Untersuchung der rechtswirklichen Bedeutung der Musterverfahren nach § 114a SGG. Insgesamt könnten sich hieraus und aus der Untersuchung anderer Fragen aus dem Vorfeld der Klageerhebung nach Auffassung von *Welti* genauere Hinweise auf den Bedarf neuer prozessrechtlicher Instrumente wie der Verbandsklage gewinnen lassen.

Vor dem Hintergrund von Forschungsdaten zur schweizerischen Sozialhilfe widmet sich *Gesine Fuchs* in ihrem Beitrag dem Zugang zum Recht in diesem durch besondere Bedingungen gekennzeichneten Feld. Zugang zum Recht muss nicht nur objektiv, vor allem durch empfangsbereite Institutionen und finanzielle Erschwinglichkeit, möglich sein, sondern hat auch in der den Rechtsschutz suchenden Person liegende Voraussetzungen. Zu diesen subjektiven Voraussetzungen gehören das Wissen, dass für die streitige Situation Recht und Rechtsschutz zur Verfügung stehen, und die Bereitschaft und Fähigkeit, einen Beratungs- und Rechtsschutzprozess in Gang zu setzen. Auch im Sozialhilferecht der Schweiz hat die Beratung als Eingangspforte auf dem Rechtsweg eine eminent wichtige Bedeutung.

Im Zusammenhang mit dem rechtlichen Gehör in der Sozialhilfe macht *Fuchs* auf die Bedeutung der Mündlichkeit für den Zugang zu (verständlichem) Recht und für die Vermittlung von sozialhilferechtlichen Entscheidungen aufmerksam. Für fast neun von zehn Beratungsstellen gehört die Erklärung von Schreiben und Entscheidungen der Sozialbehörden zur Beratung. Das dürfte in Deutschland ähnlich sein. „Erklärung“ wird man im Regelfall als Übersetzung verstehen müssen. Übersetzung ist zwar gelegentlich auch im sprachmittelnden Sinne erforderlich. In den Aussagen der Schweizer Sozialberatungsstellen zum häufigen Erklärungsbedarf kommt aber hauptsächlich eine andere Vermittlungsleistung zum Tragen. Zu übersetzen sind Entscheidungen und Begründungen auf dem Gebiet der Sozialhilfe aus der Fachsprachlichkeit des Rechts ins Allgemeinverständliche, aus der Rechtssprache in die Laiensprache. Der Unterschied zwischen beiden Sprachen dürfte im Sozialrecht und im Sozialhilferecht noch größer sein als in anderen Rechtsgebieten. Das hat Gründe, die vor allem in dem von *Fuchs* zitierten „Schleier der Intransparenz“ liegen. Er ist im Sozialrecht besonders dick gewoben und lässt sich nur begrenzt lüften. Die teilweise schwer zu verstehenden Rechtsnormen, ausfüllungsbedürftige Rechtsbegriffe, ermessensabhängige Rechtsanwendung, die Feinsteuerung der Rechtsanwendung durch Verordnungen und Dienstanweisungen, die vergleichsweise hohe Frequenz von Rechts-

änderungen und anderes machen Sozialrecht schwer lesbar – nicht nur für Laien. Die von *Fuchs* beobachtete Erschwerung des Zugangs zum Sozialhilferecht in der Schweiz durch die Schriftlichkeit von Antragstellung, Verfahren, Entscheidung und Begründung verdient allgemein in der sozialrechtssoziologischen Forschung Aufmerksamkeit. Das Verhältnis von Schriftlichkeit und Mündlichkeit entscheidet mit über die Qualität des Rechtsschutzes. Für nicht wenige Menschen ist der Zugang zum Schriftverständnis aus Gründen von Bildung, Übung oder fehlender Vertrautheit mit dem kulturellen Kontext von Sprache und Schrift erschwert. Unter den Menschen, die auf Sozialhilfe angewiesen sind, ist der Anteil der im Schriftverkehr Ungeübten deutlich höher. Eine ausschließlich schriftliche Begründung der Entscheidung lässt nicht wenige davon Betroffene ratlos zurück. Auch hierin liegt der Grund für den von *Fuchs* beobachteten Verlust an Autonomie von Antragstellerinnen und Antragstellern in der Sozialhilfepraxis; diese Beobachtung darf man sicherlich auf die deutsche Sozialhilfe- und Grundsicherungspraxis übertragen. Ein Beleg hierfür findet sich in einer empirischen Untersuchung aus dem Jahr 2009 zum Gebührenrecht im (deutschen) sozialgerichtlichen Verfahren. Hier wurde die auffallend hohe Zahl der Rücknahme von Klagen im sozialgerichtlichen Verfahren mit einer Funktionsverschiebung im Verhältnis zwischen Sozialleistungsträgern und Sozialgerichten begründet. Die eigentlich den Sozialverwaltungen obliegende Aufgabe der verständlichen Begründung ihrer Entscheidungen ist allem Anschein nach in Teilen auf die Sozialgerichtsbarkeit übergegangen.¹

2.

Die zweite Gruppe von Beiträgen wendet sich vom Verfahren weg und „Öffentlichen Diskursen und nicht-juristischem Wissen in der Rechtsprechung“ zu. Fünf rechts-, politik- und wirtschaftswissenschaftliche Beiträge lassen sich dieser Überschrift zuordnen. *Simon Roesen* legt eine Analyse der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts zum sogenannten „Off-Label-Use“ von Arzneimitteln vor, der ausnahmsweise zulässigen Verschreibung von Arzneimitteln außerhalb ihrer arzneimittelrechtlichen Zulassung. In einer solchen Situation fehlt beim Einsatz des Arzneimittels der ansonsten

1 Braun, Bernhard/Braun, Petra/Höland, Armin/Welti, Felix/ Schmidt, Sabine/Ullmann, Karen/Golke, Tim/Rehberg, Viktoria/Sethe, Anna, Gebührenrecht im sozialgerichtlichen Verfahren, S. 290 f.

durch das arzneimittelrechtliche Prüfverfahren zu erbringende Nachweis der Sicherheit, Wirksamkeit und Qualität. Der Verfasser gewinnt hieraus die für sein Promotionsprojekt zentralen Fragen nach dem Verhältnis der Feststellung von generellen Tatsachen durch das Bundessozialgericht (BSG) zu der Erforschung des Sachverhalts durch das jeweils vorinstanzlich zuständige Landessozialgericht und den verfahrensrechtlichen Folgen dieses Verhältnisses. Den Hintergrund des Forschungsinteresses bildet die Tatsache, dass sich das BSG in einer über mehrere Jahrzehnte gefestigten Rechtsprechungslinie bei bestimmten, den Einzelfall übergreifenden Fragen von der Bindung an die Tatsachenfeststellung nach § 163 SGG befreit hat. So wurde beispielsweise die Frage, ob eine dem Stand der Wissenschaft entsprechende Behandlung einer Krankheit im Inland möglich ist, wegen ihrer allgemeinen Bedeutung für eine Vielzahl von Fällen als eine so genannte generelle Tatsache angesehen.² Begründet wird das, wie in diesem Falle durch den 1. Senat des BSG, damit, dass es der Aufgabe der Revisionsinstanz entspreche, „in einer solchen Konstellation durch Ermittlung und Feststellung der allgemeinen Tatsachen die Einheitlichkeit der Rechtsprechung sicherzustellen und so die Rechtseinheit zu wahren“.³ Wenn das Revisionsgericht unter der genannten Voraussetzung sowohl bei der Auslegung als auch bei der Sachverhaltsermittlung eigene tatsächliche Feststellungen treffen darf, dann entsteht nach *Roesen* ein Spannungsverhältnis zum Grundsatz der freien Beweiswürdigung nach § 128 Abs. 1 S. 1 SGG, auf dessen Grundlage das vorentscheidende Landessozialgericht den Sachverhalt gewürdigt hatte. Gegenstand der Untersuchung ist damit das Problem der Abgrenzung zwischen den „in dem angefochtenen Urteil getroffenen tatsächlichen Feststellungen“ nach § 163 SGG auf der einen Seite und der Rechtsverletzungsprüfung durch das Revisionsgericht auf der anderen Seite, wenn diese durch die Doktrin der „generellen Tatsachen“ ein Stück weit zum Empirischen hin geöffnet wird.

An die Rechtsfigur des „Off-Label-Use“ schließt sich die wirtschaftswissenschaftliche Betrachtung von *Christian Jesberger* und *Stefan Greß* zum Wirtschaftlichkeitsgebot des § 12 SGB V an. Die Betrachtung bereichert das von *Roesen* behandelte Thema durch eine Untersuchung, die ihren Ausgangspunkt in dem durch § 12 SGB V normierten Ziel eines effizienten Ressourceneinsatzes nimmt. Die Vorschrift ist insofern eine interdisziplinär zugängliche Regel, als ihre unbestimmten Rechtsbegriffe („ausreichend, zweckmäßig und wirtschaftlich“; keine Überschreitung des Maßes

2 BSG, Urteil vom 16.06.1999, B 1 KR 4/98 R, juris.

3 BSG, Urteil vom 16.06.1999, B 1 KR 4/98 R, juris Rn. 17.

des Notwendigen) auf der einen Seite für die Gesundheitsökonomie offen sind, auf der anderen Seite auf die Ausfüllung der Rechtsbegriffe und die rechtlich kontrollierte Bestimmung von Grundsatz und Ausnahme angewiesen sind. Unter Bezugnahme auf die im Schrifttum zu § 12 SGB V entwickelte Unterscheidung zwischen der Wirtschaftlichkeit im engeren Sinne und der Wirtschaftlichkeit im weiteren Sinne stellen *Jesberger* und *Greif* fest, dass in Extremsituationen die Wirtschaftlichkeit i.e.S. weitgehend in den Hintergrund rückt. „Die Abwägung erfolgt vielmehr zwischen dem Fehlen eines Wirksamkeits- und Unbedenklichkeitsnachweises auf der einen und einer dem Einzelfall angemessenen, ausreichenden Leistung auf der anderen Seite.“ Damit treten aus Sicht der Verfasser ethische und verfassungsrechtliche Aspekte in den Vordergrund der Finanzierungsentscheidung. Am Beispiel des „Off-Label-Use“ entsteht auf diese Weise eine bemerkenswerte Beschreibung der Systemgrenze zwischen Ökonomie und Recht.

Katie Baldschun widmet sich in ihrem Beitrag der Emergenz der Figur der Steuerzahler in der sozialgerichtlichen Rechtsprechung. Seit etwa 2005 erscheint diese Figur verstärkt in Entscheidungsbegründungen. Das gibt zu denken, weil sich an diese Figur andere als die traditionell im Sozialrecht vorherrschenden Wertungen anknüpfen lassen. Durch Bezugnahme auf die Steuerzahler wird, wie auch durch die vergleichbare Bezugnahme auf die Versichertengemeinschaft oder die Beitragszahler, dem rechtsschutzsuchenden Individuum etwas Kollektives gegenübergestellt. Bezeichnet werden soll damit die Quelle der finanziellen Mittel, auf die das den Anspruch erhebende Individuum zugreifen will. Aus einem abstrakten Anspruchsverhältnis wird ein Rechtfertigungsverhältnis. Mit der Einführung der „Steuerzahler“ in die Begründung von Urteilen über Sozialleistungsansprüche Einzelner erhalten nach *Baldschun* auch diejenigen eine Position, die diese Leistung finanzieren. Dadurch erscheine der sozialgerichtliche Prozess als kontradiktorisch. Losgelöst von den rechtlichen und parlamentarischen Zwischenakten zwischen dem Entrichten von Steuern und der Verwendung von Steuern signalisieren die „Steuerzahler“ das Faktum der Begrenztheit sozialer Haushalte und das Gebot verantwortlicher Verwendung der Mittel in der Relation des Einzelnen zum Staat. Mit Bezug auf die Symbol- und Machttheorien von *Pierre Bourdieu* sieht die Verfasserin darin das Eindringen einer mit symbolischer Macht ausgestatteten, den Leistungsansprüchen des Einzelnen begrenzend und mahnend gegenübergestellten Figur in sozialgerichtliche Entscheidungsgründe.

Auf denselben Begriff der Steuerzahler greifen *Wolfgang Schroeder*, *Samuel Greif* und *Lukas Kiepe* unter einem anderen Blickwinkel zu. Mit

ihrem Beitrag dekonstruieren die Autoren den „Bund der Steuerzahler“ als neo-liberalen Akteur und als „pressure group“, der eben dieses wahre Interesse hinter dem Anklingenlassen des gemeinen Wohls (Bund „der Steuerzahler“) und der Selbstzuschreibung eines kritischen Wächteramtes in der Zivilgesellschaft zu verbergen sucht. Die ausgeprägte Divergenz zwischen Innensicht und Außenhandeln leiten die Autoren aus dem gleichzeitigen Wirken zweier Logiken ab, der Mitgliedschaftslogik und der Einflusslogik. Die verbandliche Kunst besteht in der unauffälligen Übersetzung der einen Logik in die andere. Die Mitgliedschaftslogik gebietet die Ausrichtung der verbandspolitischen Linien an den Interessen der konservativ-liberalen Leitung und der Kerngruppen von Mitgliedern. Die Interessen lassen sich im Wesentlichen durch die Ausrichtung am Leitbild des schlanken Staates bestimmen. Die Einflusslogik hingegen erfordert die Umwandlung partikularer Interessen, zumindest aber ihre Verschmelzung mit allgemeinen Interessen und dem gemeinen Wohl. Hierbei helfen medial verstärkte Aktionen und Skandalisierungen, wie die Schuldenuhr und die alljährlich die Öffentlichkeit erzürnende Lektüre der Beispiele von Steuerverschwendung.

3.

Die letzten sechs Abhandlungen stehen unter der Überschrift „Anforderungen an sozialstaatliche Konfliktlösungsverfahren“. Den neben dem Beitrag von *Fuchs* zum Schweizer Sozialhilferecht zweiten Forschungsbericht mit Auslandsbezug hat *Alice Dillbahrner* verfasst. Sie behandelt „Normative Einflüsse in der Gestaltung von Rechtsschutzverfahren – die Administrative Justice in Großbritannien“. Der Begriff der „Administrative Justice“ bedarf der Erläuterung. Er changiert zwischen rechtsethischen Grundsätzen, vor allem dem der Gerechtigkeit, und der rechtspraktischen Ausgestaltung der Institutionen und Verfahren des Rechtsschutzes. Unter Bezugnahme auf die von *Jerry L. Mashaw* entwickelten und von *Michael Adler* weiterentwickelten Modelle von „Administrative justice“ geht *Dillbahrner* der Frage nach, in welcher Hinsicht sich Einflüsse dieser Modelle mit ihren jeweiligen leitenden Prinzipien – Bürokratie, Professionalität, Rechtmäßigkeit, Management, Verbraucher, Markt – auf die Reformen des britischen Sozialrechtsschutzes erkennen lassen. Die Identifizierung von Einflüssen auf Recht ist ein methodisch wie inhaltlich anspruchsvolles Vorhaben. Die Übersetzung von Prinzipien in Gesetzgebung und praktische Politik durchläuft Verhandlungsprozesse mit vielfältigen Akteuren und Interessen und mündet, wie die Verfasserin feststellt, in „Trade-offs zwischen konkur-

rierenden Einflüssen“. Die Untersuchung von Einflüssen der jeweils vorherrschenden Modelle auf die Ausgestaltung und den Wandel von Rechtsschutzkonzepten erfordert daher genaues Sezieren und Nachzeichnen. Gelingt die Bestimmung der Einflüsse sich ändernder Modelle auf die Ausgestaltung von „Administrative Justice“, wird die Verfasserin in der Lage sein, den Wandel in Zielen und Formen des sozialrechtlichen Rechtsschutzes nicht als zufälliges oder schicksalhaftes Geschehen zu beschreiben, sondern als Ausdruck sich wandelnder politischer und gesellschaftlicher Präferenzen auf dem Gebiet der Sozialpolitik. An das Forschungsziel sei der Hinweis angeschlossen, dass es sozialpolitischen Modellwandel nicht nur in Großbritannien gibt. Über das hier vorgestellte Thema hinaus wäre der Vergleich der Veränderungen in den sozialpolitischen Paradigmen Großbritanniens mit entsprechenden Veränderungen in anderen europäischen Staaten von voraussichtlich großem Nutzen für eine europäische Sicht auf Prinzipien und Wandel des Sozialstaats.

Die rechtstatsächliche Untersuchung der „Verwaltungspraxis in der Grundsicherung für Arbeitsuchende“ von *Minou Banafsch* und *Tanja Klenk* hat sich den 16 Optionskommunen in Hessen mit der Frage nach den in ihren Jobcentern herrschenden Qualitätsstandards zugewandt. Für die genauere Bestimmung der Qualitätsstandards richten die Verfasserinnen den Blick auf das Widerspruchsverfahren. In 15 der 16 Jobcenter ist die Bearbeitung der Widersprüche gegen Bescheide den dort eingerichteten Widerspruchsstellen überantwortet, die unabhängig von der Sachbearbeitung tätig werden. Widerspruchsstellen sind eine für die Erfassung der Qualität sozialrechtlicher Verwaltungspraxis auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitsuchende gut geeigneter Forschungsgegenstand. Sie wirken in zwei Richtungen. Gegenüber der Sachbearbeitung im Hause kontrollieren sie die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns, gegenüber den widersprechenden Leistungsbeziehern kontrollieren sie die Bedingungen des Zugangs zum Rechtsschutz. Dem Forschungsinteresse liegt die Tatsache zugrunde, dass der Anteil der erfolgreich beanstandeten Bescheide der Jobcenter vergleichsweise hoch und der Anteil der erfolgreichen sozialgerichtlichen Klagen gegen Widerspruchsbescheide in den Jahren 2013 bis 2017 gestiegen ist. Auf der Grundlage von Fokusgruppengesprächen mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus den Widerspruchsstellen gelangt die Untersuchung zur genaueren Bestimmung struktureller Defizite in den Behörden. Vor allem drei Ansatzpunkte werden in den Vordergrund der Analyse gerückt: die durch Fortbildung und Wissensaustausch zu verbessernde Qualifikation in der Sachbearbeitung, die praxismgerechte Vermittlung aktuellen Rechtswissens für die überprüfenden Widerspruchsstellen und der behördenübergreifende Austausch mit den

anderen hessischen Optionskommunen wie auch mit den gemeinsamen Einrichtungen und Arbeitsagenturen in Hessen. Ziel sollte sein, die Entscheidungspraxis durch gemeinsam erarbeitete Fehleranalysen und Konzepte für eine rechtssichere Fallbearbeitung konsistenter zu machen.

Der Beitrag von *Tanja Pritzlaff-Scheele* „Ein Ausdruck von Gerechtigkeit? Normative Ansprüche an Verwaltungspraxis“ nimmt die Forschungsfragen von *Dillbahner* sowie von *Banafsche* und *Klenk* auf und beleuchtet sie unter dem Gesichtspunkt des Verhältnisses der normativen Ansprüche und der Prinzipien des Verwaltungshandelns zur Alltagsproduktion von Verwaltungspraxis. Wie wirkt die normative Konzeption auf Verfahren und Ergebnis von Verwaltungshandeln ein? *Pritzlaff-Scheele* nimmt sich das Prinzip der Gerechtigkeit zum Ausgangspunkt. Es erscheint in Verwaltungsverfahren in zwei Ausprägungen, der Verfahrensgerechtigkeit und der Gerechtigkeit des Ergebnisses. Die beiden Dimensionen, Prinzip und Praxis, decken sich nicht. Zwischen sie schiebt sich etwas Unterscheidendes. Die Verfasserin nennt es unter Bezugnahme auf *Frank Nullmeier* die „Differenz zwischen Regel und Praktik“. Wie kann ein regeldeterminiertes Verfahren von der Regel abweichen? Was bewirkt die Differenz? Für diese Fragen gibt es im Alltagshandeln von Verwaltung einiges zu entdecken. Hier müssen Verwaltungsroutinen und die aus dem Dienstbetrieb erzeugten Gerechtigkeitsvorstellungen der in der Verwaltung Tätigen mit den Regeln, aber auch mit den Gerechtigkeitserwartungen des Publikums abgestimmt werden. Das geschieht fallbezogen und in Mikroprozessen von Sachverhaltsdeutung und Rechtsanwendung. Vor allem kommen hierbei nach *Pritzlaff-Scheele* zwei feinsteuernde Mechanismen zum Tragen, die Ausübung des Ermessens und die Kontrolle der Bescheide im Widerspruchsverfahren. Ob Ermessen auszuüben ist, steht nicht im Belieben der Verwaltung, sondern ist normativ programmiert und durch die Gesetzessprache indiziert („kann“ und „können“, „soll“ und „sollen“ u. ä.). Das Wie der Ermessenausübung hingegen eröffnet ein Spannungsverhältnis zwischen dem Bedürfnis nach behördeninterner Standardisierung von Entscheidungen einerseits, der Varianz von Einzelfällen auf der anderen Seite. In Widerspruchsverfahren erscheint dasselbe Spannungsverhältnis auf der Ebene der rechtlichen Überprüfung der Ausgangsentscheidung. In beiden Anpassungssituationen sieht *Pritzlaff-Scheele* die Ursache für das, was sie unter Bezugnahme auf die verwaltungsethnographische Untersuchung von *Tobias Eule*, *Lisa Marie Borelli*, *Annika Lindberg* und *Anna Wyss* zur Praxis des Migrationsrechts als „Implementierungslücke“ bezeichnet. Der Begriff darf hinterfragt werden. Wenn Rechtsvorschriften durch unbestimmte Rechtsbegriffe und Widerspruchsverfahren durch Überprüfung Rechtsanpassung auf dem „street level“ verlangen, kann das als lückenhaft

bezeichnet werden? Wohl nur insoweit, als das Ergebnis „unten“ den Prinzipien „oben“ widerspricht. Die Ausführungen von *Pritzlaff-Scheele* machen deutlich, dass es zur Interaktion zwischen Gesetzgeber und Verwaltung und zwischen Verwaltung und rechtsschutzsuchender Öffentlichkeit viel zu erforschen gibt, um die Verwandlung von Prinzip in Praxis aus der Sicht sowohl der Verwaltung als auch des Publikums aufzuheben.

Ebenfalls auf die Akzeptanz und Legitimität sozialrechtlicher Entscheidungen, wenn auch in einer anderen Akteurskonstellation, stellt die Betrachtung von *Michael Beyerlein* zu sozialrechtlichen Schiedsstellen ab. Die Betrachtung ist theoretisch angelegt, mündet aber in einer Forschungsempfehlung, um sozialrechtliche Schiedsstellenverfahren im Hinblick auf ihre Funktionen und Erfolgsbedingungen auch empirisch besser zu verstehen. Schiedsstellen, durchweg modelliert nach dem sogenannten Berliner Abkommen zwischen Ärzteorganisationen und Krankenkassen von 1913, bilden eine subsidiäre Entscheidungsinstanz. Sie können angerufen werden, wenn sich Leistungsträger und Leistungserbringer hinsichtlich Umfang, Qualität und Kosten sozialrechtlicher Leistungen nicht einigen können. Mit der Anrufung einer Schiedsstelle verändert sich die Interaktion von der zweiseitigen Verhandlung zur dreiseitigen Verhandlungsförderung und letztlich, wenn auch mit Hilfestellung keine Einigung gelingt, zur Entscheidung durch eine dritte Instanz. Mit dem Ziel eines genaueren Verständnisses der Wirkung von sozialrechtlichen Schiedsstellen legt *Beyerlein* versuchsweise sechs theoretische Ansätze an: die von *Niklas Luhmann* entwickelte Theorie der Legitimation durch Verfahren, die Typologie legitimer Herrschaft von *Max Weber*, die Erzeugung von Legitimität durch demokratische Deliberation von *Jürgen Habermas*, die für die Legitimationswirkung grundlegende Verknüpfung von Input und Output nach *Fritz Scharpf*, die auf die Maximierung von Nutzen abstellende Spieltheorie nach *John F. Nash*, und schließlich die Folgerungen aus den Kooperations- und Kontinuitätsersparungen innerhalb des „Kontaktsystems“ Schiedsstelle. Mit dem letztgenannten Blickwinkel ruft *Beyerlein* das „Gesetz des Wiedersehens“ auf und kehrt damit zurück zur Legitimationstheorie von *Luhmann*. Welcher der theoretischen Ansätze sich mit welcher Plausibilität in der Verfahrenswirklichkeit sozialrechtlicher Schiedsstellen wiederfindet, wird sich nur mit Hilfe empirischer Untersuchungen aufklären lassen.

Auch *Andreas Hänlein* behandelt in seinem Beitrag zur „Gemeinsamen Selbstverwaltung in der Rechtsprechung des BSG“ ein spezifisch sozialrechtliches Verhandlungs- und Rechtsetzungssystem. Nach der von ihm

in Bezug genommenen Rechtsprechung des Bundessozialgerichts⁴ bildet die Regelung der vertragsärztlichen Versorgung durch die beteiligten Körperschaften der Krankenkassen und der Ärzte als „gemeinsame Selbstverwaltung“ das „Wesensmerkmal des vertragsärztlichen Kollektivvertragssystems“. Träger dieser korporativen und kooperativen Rechtsetzungsbefugnis ist auf Bundesebene der Gemeinsame Bundesausschuss (GBA), dessen Legitimität sich, wie *Hänlein* im schnellen Durchgang durch die Institutionengeschichte belegen kann, vor allem durch Interventionen des Gesetzgebers seit 2003 spürbar verbessert hat. Die Einführung der Weisungsunabhängigkeit aller Mitglieder des GBA und die Pluralisierung der Beteiligung hat die Legitimationsgrundlage des GBA nach *Hänlein* verbessert. Daher erscheint es ihm „alles in allem“ vertretbar, die Rechtssetzung des Gemeinsamen Bundesausschusses als verfassungskonform zu akzeptieren.

Mit dem Beitrag von *Christian Grube* erhält das Forschungsbild föderale Vielfarbigkeit. Veranlasst ist seine Betrachtung der „Gebühren eines sozialrechtlichen Schiedsstellenverfahrens“ durch die Erkenntnis, dass die Gebühren für derartige Verfahren in den 16 Bundesländern auf Grundlage erheblich voneinander abweichender Regelungen festgesetzt werden. Ungeachtet der für alle Schiedsstellen gleichen gesetzlichen Aufgabe, einen durch die Vertragsparteien nicht zustande gebrachten Vertrag durch einen Schiedsspruch „herzustellen“, unterscheiden sich die Schiedsstellenverordnungen der Bundesländer im Hinblick auf die Gebühren und ihre Festsetzung. Die Varianz ist so stark, dass sich für *Grube* die Frage stellt, ob die Gebührenregelungen „von den in allen Sozialgesetzbüchern gleichlautenden Verordnungsermächtigungen gedeckt sind“. Nach Erörterungen zur Rechtsnatur der Schiedsstellen, zur Qualität des Schiedsspruchs als Verwaltungsakt und zur Rechtsnatur der Gebühr kommt der Verfasser zu dem Ergebnis, dass die durch die Schiedsstelle selbst vorgenommene Gebührensatzung mangels ausreichender Rechtsgrundlage nichtig ist. Nicht zu beanstanden seien hingegen die den häufigsten Fall bildenden Regelungen, wonach der die Schiedsstelle vertretende Vorsitzende im Wege reiner Verwaltungstätigkeit die Gebühr festsetzt.

4 Vgl. die Entscheidung des 6. Senats des BSG, Urteil vom 30.11.2016, B 6 KA 38/15 R, juris.

IV.

Zu welchen Folgerungen für interdisziplinäre sozialpolitische Forschung führt das bunte Bild? Aus der Auswahl der 14 Blicke auf die Sozialgerichtsbarkeit und ihre angrenzenden Praxisfelder lassen sich fünf Merkmale gewinnen, mit denen sich das Besondere des Forschungsfeldes kennzeichnen und eine Wunschliste für weitere Forschung gewinnen lässt. Am weitesten greift das erste Merkmal aus, die gesellschaftliche Durchdringungstiefe. Sozialrecht im Allgemeinen wie die konfliktive Zuspitzung in Situationen des Rechtsschutzes im Besonderen bildet Gesellschaft ab. Sozialrecht weist im Vergleich der großen Rechtsgebiete wohl die genaueste, weil unmittelbarste Koppelung an allgemeine Lebenssituationen auf. Sozialpolitik ist demgegenüber eine abhängige Variable. Sie greift die Bedarfs- und Entwicklungssignale der Gesellschaft auf und setzt sie in politische Projekte um. Das zweite Merkmal: Sozialrecht wie Sozialpolitik aktualisieren und normieren grundlegende Werte, insbesondere die Gerechtigkeit mit ihren materiellen und prozeduralen Ausprägungen. Über das Sozialrecht vermittelt nehmen gesellschaftliche Veränderungen an den werthaftern Diskursen und damit an der Verständigung der Gesellschaft mit sich selbst teil. Die großen Debatten über Renten, Pflege, Armut und „Hartz IV“ markieren als Beispiele diesen Zusammenhang. Die dritte Beobachtung: Die Qualität von Sozialrecht als gesellschaftliches Informationssystem schärft sich im Konflikt. In Konflikten treten Interessenwidersprüche und enttäuschte Erwartungen an Leistungen und Gerechtigkeit zu Tage und drängen zu Entscheidungen. Im Konflikt wechselt das Sozialrecht von leise zu laut, von unsichtbar zu sichtbar. Damit sozialrechtliche Konflikte ein rechtsstaatlich geordnetes Forum finden, ist – viertens – der forschende wie der politische Blick auf den Zugang zum Recht zu richten. Der Zugang zum Recht hat ein weites Einzugsgebiet. Es umfasst die vorbereitenden Stadien der Information und Beratung wie die Angebote und Formen des Rechtsschutzes innerhalb wie außerhalb der Sozialgerichtsbarkeit. Schließlich haben, fünftens, die Erfahrungen, die Menschen mit Sozialrecht und der Mobilisierung von Sozialrecht im Konfliktfall machen, Einfluss auf die Einstellungen der Gesellschaft gegenüber dem Staat. Über seine Legitimität entscheiden, nicht allein, aber erheblich, die Wahrnehmungen von der Verlässlichkeit von sozialen Versorgungs- und Gerechtigkeitsversprechen.

Was sollte auf der künftigen Agenda sozialpolitischer Forschung stehen? Zunächst sollte selbstverständlich zu Ende geführt werden, woran bereits geforscht wird. Nicht alle vorgenannten Forschungsprojekte sind abgeschlossen; aus manchen mögen sich Anschlussperspektiven ergeben. Schließlich lassen sich auch Wünsche nach weiteren Gegenständen und

Fragestellungen notieren, jedenfalls drei. Die ersten beiden knüpfen an dieselbe Beobachtung an. Die hier zusammengestellten Forschungsarbeiten befassen sich mit Institutionen, Verfahren und Texten des Sozialrechts. Was nicht oder nur am Rande (etwa in der Beobachtung der verbandlichen Beratungssituation durch *Katharina Weyrich*) in Erscheinung tritt, sind die Menschen, die das Recht in Bewegung setzen, indem sie Widerspruch erheben und gegebenenfalls klagen. Damit fehlen zwei für eine umfassende Beurteilung des Rechtsschutzprozesses wichtige Erkenntnisse. Die eine steht am Anfang der Suche nach Rechtsschutz. Was veranlasst Menschen, sich gegen die Entscheidung oder auch die Nichtentscheidung eines Sozialleistungsträgers zur Wehr zu setzen? Mit welchen Erwartungen und auf welchem Kenntnis- oder auch Beratungsstand beginnen sie die Mobilisierung des Rechts? Sind sie dabei allein oder unterstützt durch einen Verband oder eine Rechtsanwältin oder einen Rechtsanwalt? Die entsprechende wissenschaftliche Neugier richtet sich auf das Ende der Suche nach Rechtsschutz. Welche Erfahrungen haben Menschen aus der Mobilisierung von Sozialrecht gewonnen? Wie bewerten sie Leistungsfähigkeit, Gerechtigkeit und Fairness des Rechtsschutzes durch die Behörden und die Gerichte? Welche Folgerungen ziehen sie aus den Erfahrungen für ihre Einstellung zum Sozialstaat, zu seinen Institutionen und Prinzipien? Der dritte Wunsch ist einfach hinzuschreiben und schwer zu erfüllen. Von zwei Beiträgen abgesehen, die sich mit ausländischen Sozialrechtsordnungen befassen (*Gesine Fuchs* und *Alice Dillbäumer*), bleiben die vorgestellten Forschungsbeispiele im deutschen Sozialrechtsraum. Die in den Beiträgen erörterten Phänomene und Probleme hingegen finden sich auch in anderen europäischen Staaten. Dass die Institutionen anders heißen und die rechtlichen Grundlagen anders konzipiert sind, steht einem Vergleich der Funktionen nicht entgegen. Rechtsvergleichung und Praxisvergleichung sind zugegebenermaßen aufwändig, Fördermittel sind schwieriger zu erlangen als für handfeste Projekte im deutschen Anwendungszusammenhang. Was den Aufwand gleichwohl lohnen kann, sind zusätzliche Erkenntnischancen in beide Richtungen, für die eigene Rechtspraxis wie für die in den Vergleich einbezogene Rechtsordnung.

