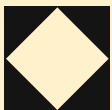


Nina Schubert

Zwischen Akzeptanz und Resignation

Die Funktionen des sozialrechtlichen Vorverfahrens
aus Sicht der Widerspruchsführenden am Beispiel der
Deutschen Rentenversicherung Bund



Nomos

**Studien aus dem Max-Planck-Institut
für Sozialrecht und Sozialpolitik**

Band 78

Nina Schubert

Zwischen Akzeptanz und Resignation

Die Funktionen des sozialrechtlichen Vorverfahrens
aus Sicht der Widerspruchsführenden am Beispiel der
Deutschen Rentenversicherung Bund



Nomos

Die Open-Access-Veröffentlichung der elektronischen Ausgabe dieses Werkes wurde ermöglicht mit Unterstützung durch die Max-Planck-Gesellschaft.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: München, LMU, Diss., 2021

1. Auflage 2022

© Nina Schubert

Publiziert von
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden
www.nomos.de

Gesamtherstellung:
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-8487-7527-9

ISBN (ePDF): 978-3-7489-3376-2

DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748933762>



Onlineversion
Nomos eLibrary



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz.

Vorwort

Die Arbeit wurde im Sommersemester 2021 von der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Ludwigs-Maximilians-Universität München als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur konnten bis zum Frühjahr 2020 berücksichtigt werden.

Zunächst und vor allem danke ich Prof. Dr. Becker für die Betreuung, die zahlreichen anregenden Gespräche und Diskussionen und die Offenheit für eine Arbeit, die sich außerhalb des gewöhnlichen juristischen Methodenspektrums bewegt sowie für die finanziellen Ressourcen, die eine solche empirische Arbeit überhaupt erst möglich gemacht haben. Prof. Dr. Becker und Prof. Dr. Kaufhold danke ich für die Korrektur der Arbeit.

Auch den übrigen Mitarbeitenden am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik möchte ich von Herzen danken. Frau Dr. Schneider für den methodischen Austausch und die Einführung in Stata, den Mitgliedern der Doktorandengruppe zur Durchsetzung Sozialer Rechte für viele konstruktive Gespräche und unterhaltsame Mittagspausen sowie allen übrigen Doktorand*innen und Mitarbeiter*innen für ihre Unterstützung und ihr allzeit offenes Ohr. Nicht zuletzt danke ich auch allen fleißigen Helfern, die mich beim kuvertieren, frankieren und transkribieren unterstützt haben.

Eine empirische Arbeit ist in besonderem Maße auf die Kooperationsbereitschaft Dritter angewiesen. Ganz besonders danke ich daher der Deutschen Rentenversicherung Bund für ihre Kooperationsbereitschaft und Offenheit. Mein Dank gilt insbesondere Frau Mertz-Schäfer und Frau Betz für die gute Zusammenarbeit und der Poststelle für das Versenden der Fragebögen. Ohne die Widerspruchsführenden, die sich die Mühe gemacht haben, die Fragebögen auszufüllen und ihre Erfahrungen und Wertungen zu teilen, wäre diese Arbeit nicht möglich gewesen. Ihnen gebührt daher mein Dank.

Außerdem danke ich meinen Interviewpartner*innen, die mir Einblicke in den praktischen Ablauf des Sozialverwaltungs- und Gerichtsverfahrens gegeben haben und es mir auf diese Weise ermöglicht haben, die richtigen Fragen zu stellen.

Vorwort

Natürlich danke ich auch meiner Familie. Meinen Eltern, die mich immer unterstützt haben und meinen Freunden. Danke an meinen Partner und meinen kleinen Sohn, die mich glücklich machen.

Ulm, im Juli 2022

Nina Schubert

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	13
Tabellenverzeichnis	17
Abkürzungsverzeichnis	19
Einleitung	23
A. Gegenstand und Gang der Untersuchung	23
B. Methodik der Untersuchung	30
1. Teil: Das Widerspruchsverfahren im Sozialrecht – Grundlagen und Kontext	36
1. Kapitel: Das sozialrechtliche Widerspruchsverfahren als Rechtsbehelf	36
A. Einordnung des Widerspruchsverfahrens	36
I. Kontrolle im Sozialrecht	36
II. Das Widerspruchsverfahren im System des Verwaltungsrechts	38
B. Verfassungsrechtliche Grundlagen des Widerspruchsverfahrens	40
I. Effektiver Rechtsschutz trotz Vorverfahren?	40
II. Effektiver Rechtsschutz ohne Vorverfahren?	43
C. Merkmale des sozialrechtlichen Widerspruchsverfahrens	44
I. Verwaltungs- und Sozialrecht: Auseinanderfallen oder Angleichung der Verfahren?	44
II. Das „bürgerfreundliche“ Widerspruchsverfahren	46
III. Der Einfluss der korporatistischen Selbstverwaltung auf das sozialrechtliche Widerspruchsverfahren	49
1. Grundlagen der sozialen Selbstverwaltung	49
2. Der Devolutiveffekt	50
3. Die Widerspruchsausschüsse	52
IV. Das Sozialverwaltungsverfahren als Massenverfahren	57
V. Ein Relikt des Sozialverwaltungsverfahrens: Die Beteiligung sozial erfahrener Dritter	59

D. Ein rechtstatsächlicher Einblick in das Vorverfahren im Sozialrecht	61
2. Kapitel: Die Funktionen des sozialrechtlichen Widerspruchsverfahrens	68
A. Genetische Betrachtung des Widerspruchsverfahrens im Sozialrecht	68
I. Normgeschichte	68
II. Der Wille des historischen Gesetzgebers	71
III. Die historisch-soziologische Perspektive	74
IV. Genetische Gesamtbetrachtung	75
B. Die Funktionen des Widerspruchsverfahrens nach den §§ 78 ff. SGG	76
I. Die Rechtsschutzfunktion	76
1. Rechtsschutz durch Widerspruchsverfahren	76
2. Zusätzlicher Rechtsschutz	78
3. Weitergehender Rechtsschutz	79
4. Niedrigschwelliger Rechtsschutz	82
5. Rechtstatsachen zur Rechtsschutzfunktion	84
II. Die Selbstkontrollfunktion	86
1. Kontrolle im engeren Sinne (die Produktion objektiv richtiger Entscheidungen)	86
2. Qualitätsverbesserung	88
3. Gewaltenteilung	89
4. Sicherung der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung	90
5. Rechtstatsachen zur Selbstkontrollfunktion	91
III. Die Entlastungs- und Filterfunktion	92
1. Abhilfe und Stattgabe	92
2. Rechtsfrieden und Akzeptanz	92
3. Information	95
4. Rechtstatsachen zur Entlastungsfunktion	96
IV. Funktionentrias oder – tetrade?	98
3. Kapitel: Das verwaltungsrechtliche Widerspruchsverfahren als Bauernopfer der Verwaltungsmodernisierung?	101
A. Der „Verhandlungsstaat“ und seine Instrumente	101

B. Das verwaltungsrechtliche Widerspruchsverfahren als Auslaufmodell?	105
C. Die Stellung des Widerspruchsverfahrens im modernen Sozialstaat	108
I. Verwaltungsmodernisierung im Sozialrecht	108
II. Rechtliche Voraussetzungen der Abschaffung	109
2. Teil: Konzeptionalisierung der Begriffe Zugang und Akzeptanz	113
1. Kapitel: Rechtsschutz und Zugang	113
A. Zugang zum Recht	113
B. Zugangsbarrieren- und Defizite	114
I. Wirtschaftliche Zugangsbarrieren	114
II. Rechtliche Zugangsbarrieren	116
1. Komplexität der Zugangs- und Verfahrensvorschriften	116
2. Verfahrensdauer	117
III. Soziale Barrieren und personenbedingte Defizite	118
2. Kapitel: Befriedung und Akzeptanz	120
A. Akzeptanz und Legitimation	120
B. Akzeptanz im Recht: systemfremd und gleichwohl -immanent	122
C. Akzeptanz durch Verfahren	127
I. Recht und Gerechtigkeit	127
II. Was macht Verfahren gerecht?	131
1. „Voice“ oder Kontrolle	131
2. Die Leventhal- Kriterien	133
3. Die Kriterien nach der <i>group value</i> - Theorie	134
D. Akzeptanz durch ein faires Widerspruchsverfahren?	137
I. Übertragbarkeit bisheriger Forschungsergebnisse	137
II. Akzeptanzkriterien im Widerspruchsverfahren	138
3. Teil: Empirischer Teil	140
1. Kapitel: Konzeption und Anlage der Befragung	140
A. Leistungen und Grenzen der empirischen Untersuchung	140

B. Untersuchungsgegenstand	142
I. Forschungshypothesen	142
1. Dimensionen der Untersuchung	142
2. Die Wahrnehmung der Widerspruchsentscheidung	143
3. Die Klageentscheidung	146
4. Die Rechtsschutzfunktion	147
II. Von der Hypothese zum Messinstrument	147
1. Gütekriterien für Messinstrumente	147
2. Operationalisierung	149
a. Die Wahrnehmung der Widerspruchsentscheidung	149
aa. Akzeptanz durch Gerechtigkeit	149
bb. Die Bildung von Urteilen über die Verfahrensgerechtigkeit	151
b. Die Klageentscheidung	153
c. Die Rechtsschutzfunktion	154
d. Weitere Aspekte	155
C. Ablauf der Untersuchung	158
I. Explorative Vorgespräche	158
II. Festlegung der Untersuchungsform	159
III. Gestaltung des Fragebogens	161
IV. Pretest	163
V. Stichprobenziehung	163
VI. Ablauf der Untersuchung	164
VII. Datenmanagement	165
D. Auswertungsmethoden	166
I. Beschreibung und Analyse der Daten	166
1. Lage-, Streuungs- und Zusammenhangsmaße	166
2. Die multivariate lineare Regression	167
3. Die logistische Regression	169
II. Inferenzstatistische Methoden	170
Repräsentativität und Inferenz	170
2. Schätzverfahren	171
3. Testverfahren	172
E. Stichprobenanalyse	174
I. Die Widerspruchsführenden	174
II. Die Widerspruchsverfahren	182
III. Verzerrungen durch non-response?	187

2. Kapitel: Auswertung der Befragung	188
A. Akzeptanz und Gerechtigkeit	188
I. Die Bewertung der Widerspruchsentscheidung	188
II. Gerechtigkeitspräferenzen	190
III. Vertrauen in Institutionen	192
IV. Die Bildung von Urteilen über die Verfahrensgerechtigkeit	194
1. Gerechtigkeits selbstwahrnehmungen	194
2. Analyse der Gerechtigkeitsitems	197
3. Modellvergleich	198
V. Akzeptanz durch Verfahren	205
1. Gerechtigkeitsmodelle und Akzeptanz	205
2. Gerechtigkeitspräferenzen und Akzeptanz	209
B. Vom Widerspruchs- zum Gerichtsverfahren	211
I. Wer klagt gegen seinen Widerspruchsbescheid?	211
II. Motive des Klageverhaltens	217
Warum Widerspruchsführende klagen	217
Warum Widerspruchsführende nicht klagen	221
C. Rechtsschutz durch Widerspruchsverfahren	228
D. Vertretung und Beratung	233
E. Sonstige Erkenntnisse aus der Befragung	235
Ergebnis und Ausblick	236
A. Ergebnisse der rechtsdogmatischen Untersuchung	236
I. Das sozialrechtliche Widerspruchsverfahren im Kontext	236
II. Die Funktionen des Widerspruchsverfahrens	237
B. Ergebnisse der empirischen Untersuchung	239
I. Akzeptanz	239
II. Gerechtigkeit	240
III. Der Umgang mit dem ablehnenden Widerspruchsbescheid	241
IV. Rechtsschutz durch Widerspruchsverfahren	243
V. Die Widerspruchsführenden und ihre Verfahren	244
VI. Sonstige Erkenntnisse	245
C. Diskrepanzen und Übereinstimmungen der theoretischen und empirischen Ergebnisse	245
I. Entlastet das Widerspruchsverfahren die Gerichte?	245
II. Dient das Widerspruchsverfahren dem Rechtsschutz?	247
III. Dient das Widerspruchsverfahren der Selbstkontrolle?	248

IV. Sonderfall: Erwerbsminderungsrentenverfahren	249
D. Zusammenfassung und Ausblick	250
Literaturverzeichnis	255
Anhang 1: Fragebogen	279
Anhang 2: Daten zur Stichprobe	294
Anhang 3: Tabellenanhang	295

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Anzahl erledigter Widersprüche nach Trägern/ Rechtsgebieten 2018	62
Abb. 2:	Träger/Rechtsgebiete nach Erledigungsarten 2018 (in %)	63
Abb. 3:	Erfolgsquoten im Widerspruchsverfahren 2018 (in %)	64
Abb. 4:	Misserfolgsquote im Widerspruchsverfahren 2018 (in %)	64
Abb. 5:	Sonstige Erledigungen Widerspruchsverfahren 2018 (in %)	65
Abb. 6:	Anfechtungsquote Widerspruchsbescheide 2018 (in %)	65
Abb. 7:	Erledigungen der Sozialgerichte nach Sachgebieten 2018 (in %)	66
Abb. 8:	Erledigungsmodi Sozialgerichtsbarkeit 2018 (in %)	67
Abb. 9:	Erfolgsquote Sozialgerichtsverfahren 2018 (in %)	68
Abb. 10:	Modell zur Erklärung der Akzeptanz	143
Abb. 11:	Modell zum Einfluss verschiedener Kriterien auf die Gerechtigkeitsbewertung des Verfahrens	145
Abb. 12:	Verwendeter Skalentyp: endpunktbenannte 7er-Skala	162
Abb. 13:	Standardnormalverteilung mit 95 %- Konfidenzintervall	172
Abb. 14:	Schulische Bildungsabschlüsse (in %)	177
Abb. 15:	Erwerbsstatus (in %)	179

Abb. 16:	Berufliche Stellung (in %)	180
Abb. 17:	Einkommen – selbstreferentiell (in %): Im Verhältnis zu dem, was ich brauche, ist das Gesamteinkommen meines Haushaltes...	180
Abb. 18:	Widerspruchs- und Klageerfahrung (in %): Wie oft haben Sie bereits Widerspruch/ Klage eingelegt?	182
Abb. 19:	Widerspruchsmotive (arith. Mittel): „Warum haben Sie Widerspruch eingelegt?“	186
Abb. 20:	Histogramm Bedeutung der Entscheidung für das eigene Leben	186
Abb. 21 a-b:	Boxplot Zufriedenheit mit der Widerspruchsentscheidung	189
Abb. 22:	Histogramm Gerechtigkeitspräferenz: Was ist Ihnen wichtiger? 1= ein faires und rechtsstaatliches Verfahren; 7= ein aus meiner Sicht richtiges Verfahren	191
Abb. 23 a-c:	Histogramme Vertrauen in Institutionen: a: Deutsche Rentenversicherung Bund; b: Sozialgerichte; c: Bundesverfassungsgericht	192
Abb. 24:	Vergleich Vertrauen in Institutionen (arith. Mittel)	193
Abb. 25 a-b:	Histogramme Gerechtigkeitsselbsteinschätzungen: a: Gerechtigkeitseinschätzung Ergebnis; b: Gerechtigkeitseinschätzung Verfahren	194
Abb. 26 a-d:	Histogramme Kommunikation mit den Begutachtenden: a: nachvollziehbare Erklärung; b: unangemessene Bemerkungen und Kommentare; c: respektvolle Behandlung; d: Beantwortung von Fragen	195
Abb. 27:	Klagen nach Sachgebieten (in %)	212

Abb. 28:	Bedeutung der Entscheidung nach Sachgebieten (arith. Mittel)	212
Abb. 29:	Zustimmung zu Klagegründen (arith. Mittel)	218
Abb. 30:	Motivation, von einer Klage abzusehen (arith. Mittel)	222
Abb. 31:	Zugangsschwellen des Widerspruchsverfahrens (arith. Mittel)	229
Abb. 32:	Zugangsschwellen des Gerichtsverfahrens (arith. Mittel)	229
Abb. 33:	Vertretung und Beratung im Widerspruchs- und Gerichtsverfahren (in %)	234
Abb. 34:	Kenntnis der Entscheidungsinstanz (in %): Wer entscheidet über Widersprüche bei der Deutschen Rentenversicherung Bund?	235

Tabellenverzeichnis

Tab. 1:	Indexanalyse Interaktionsgerechtigkeit	151
Tab. 2:	Analyse Index „Rechtsschutz durch Widerspruchsverfahren“	155
Tab. 3:	Analyse Index „Rechtsschutz durch Gerichtsverfahren“	155
Tab. 4:	Kurzbeschreibung der Befragung	165
Tab. 5:	Interpretation des Korrelationskoeffizienten nach Kühnel/ Krebs	167
Tab. 6:	Geschlecht und Alter in gezogener und realisierter Stichprobe	174
Tab. 7:	Demografische Daten zur Migration	177
Tab. 8:	Rückläufe nach Bundesländern	181
Tab. 9:	Widersprüche nach Sachgebieten	182
Tab. 10:	Widersprüche nach Sachgebieten bei der DRV Bund 2018	183
Tab. 11:	Ausgang der Widerspruchsverfahren im Sample	184
Tab. 12:	Ausgang der Widerspruchsverfahren bei der DRV Bund 2018	184
Tab. 13:	Vertretung und Beratung in gezogener und realisierter Stichprobe	185
Tab. 14:	Regressionsmodell zur Vorhersage der Gerechtigkeitseinschätzung des Verfahrens	199
Tab. 15:	Regressionsmodell zur Vorhersage der Gerechtigkeitseinschätzung des Verfahrens (ohne Interaktionsvariablen)	202
Tab. 16:	Regressionsmodell zur Vorhersage der globalen Gerechtigkeitseinschätzung (Interaktionsgerechtigkeit Gutachter*innen)	204

Tab. 17: Regressionsmodell zur Vorhersage der Akzeptanz durch Gerechtigkeit	206
Tab. 18: Regressionsmodell zur Vorhersage der Akzeptanz durch Einzelkriterien	208
Tab. 19: Regressionsmodell zur Vorhersage des Einflusses der Gerechtigkeitsmodelle bei unterschiedlicher Gerechtigkeitspräferenz	210
Tab. 20: Regressionsmodell zur Vorhersage der Klageentscheidung	214
Tab. 21: Akzeptanz & Gerechtigkeit	218
Tab. 22: Erfolgsaussichten	219
Tab. 23: Situative Gründe	221
Tab. 24: Rechtliche und wirtschaftliche Zugangsbarrieren	223
Tab. 25: Erfolgsaussichten	224
Tab. 26: Soziale Zugangsbarrieren und persönliche Defizite	225
Tab. 27: Akzeptanz und Gerechtigkeit	226
Tab. 28: Situative Gründe	228
Tab. 29: Regressionsmodell zur Vorhersage der Einschätzung der Kosten des Widerspruchs- und Gerichtsverfahrens	230
Tab. 30: Regressionsmodell zur Vorhersage des Zutrauens des Klage-/Widerspruchsverfahrens	231
Tab. 31: Regressionsmodell zur Vorhersage der Einschätzung der Schwierigkeit des Widerspruchs/-Klageverfahrens	232
Tab. 32: Regressionsmodell zur Vorhersage der Einschätzung der Dauer des Widerspruchs- und Klageverfahrens	233

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	an anderem Ort
a.F.	alte Fassung
Abs.	Absatz
AGVwGO	Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung
ANBA	Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit
Anm.	Anmerkungen
AöR	Archiv des Öffentlichen Rechts
ArbR Aktuell	Arbeitsrecht Aktuell
Artikel	Artikel
AsylblG	Asylbewerberleistungsgesetz, Bek. v. 05.08.1997, BGBl. I S. 2022.
BayGVBl.	Bayrisches Gesetz- und Verordnungsblatt
BayVBl	Bayrische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Sammlung von Entscheidungen des Bayrischen Verwaltungsgerichtshofs mit Entscheidungen des Bayrischen Verfassungsgerichtshofs
BeckOK SozR	Beckscher Onlinekommentar Sozialrecht
Bek.	Bekanntmachung
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BlStSozArb	Blätter für Steuerrecht, Sozialversicherung und Arbeitsrecht
BSG	Bundessozialgericht
BSGE	Entscheidungen des Bundessozialgerichts
bspw.	beispielsweise
BT	Bundestag
BT-Drs.	Bundestag-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BY LT-Drs.	Bayrische Landtags-Drucksache
Calif. L. Rev.	Californian Law Review
Court Rev.	Supreme Court Review
Crime&Just.	Crime & Justice
d.	der
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DuR	Demokratie und Recht
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt

DVP	Deutsche Verwaltungspraxis
ebd.	ebenda
Entsch.	Entscheidung
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FGO	Finanzgerichtsordnung, Bek. v. 28.03.2011, BGBl. I S. 442
Fn.	Fußnote
GBI BR	Gesetzesblatt der Freien Hansestadt Bremen
GBI. BW	Gesetzesblatt für Baden-Württemberg
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Bek. v. 23.05.1949, BGBl. I S. 1
GK-Schwbg	Gemeinschaftskommentar zum Schwerbehindertengesetz
GV.NW	Gesetz- und Verordnungsblatt Nordrhein-Westfalen
GVBl. (BE)	Gesetzes- und Verordnungsblatt für Berlin
GVBl. LSA	Gesetzes- und Verordnungsblatt für das Land Sachsen-Anhalt
GVBl. Thür.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Thüringen
GVOBL M-V	Gesetzes- und Verordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern
HambGVBl	Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt
HE LT-Drs.	Hessische Landtags-Drucksache
HH LT-Drs.	Hamburger Landtags-Drucksache
HmbGVBl.	Hamburgisches Gesetzes- und Verordnungsblatt
Hrsg.	Herausgeber
i.V.m.	in Verbindung mit
J. Abnormal Soc. Psychol.	Journal of Abnormal Social Psychology
J. Appl. Psychol.	Journal of Applied Psychology
J. Econ. Behav. & Org.	Journal of Economic Behaviour & Organization
J. Experimental Soc. Psychol.	Journal of Experimental Social Psychology
J. Organizational Culture, Comm. Conflict	Journal of Organizational Culture, Communications and Conflict
JURA	Juristische Ausbildung
JZ	JuristenZeitung
KassKomm	Kasseler Kommentar
Law & Soc'y Inquiry	Law & Social Inquiry
Law&Soc'y Rev	Law & Society Review
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
m.w.N.	mit weiterer Nennung

MV LT-Drs.	Mecklenburg-Vorpommersche Landtags-Drucksache
Nds. GVBl.	Niedersächsisches Gesetzes- und Verordnungsblatt
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVB	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
OVG	Oberverwaltungsgericht
Pers. Soc. Psychol. Rev.	Personality and Social Psychology Review
Personality Soc. Psychol.	Journal of Personality and Social Psychology
Pub. Choice	Public Choice
RGBL.	Reichsgesetzblatt
RuP	Recht und Politik
RVO	Reichsversicherungsordnung, Bek. v. 19.07.1911, RGBL. 1911, S. 509.
Saarl. Amtsbl.	Saarländische Amtsblätter
SF	Sozialer Fortschritt
SGb	Die Sozialgerichtsbarkeit
SGB I	Sozialgesetzbuch (SGB) Erstes Buch (I) – Allgemeiner Teil, Bek. v. 11.12.1975, BGBl. I S. 3015
SGB II	Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) – Grundversicherung für Arbeitssuchende, Bek. v. 13.05.2011, BGBl. I S. 850
SGB III	Sozialgesetzbuch (SGB) Drittes Buch (III) – Arbeitsförderung, Bek. v. 24.03.1997, BGBl. I S. 594
SGB IV	Sozialgesetzbuch (SGB) Viertes Buch (IV) – Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung, Bek. v. 23.12.1976, BGBl. I S. 3845
SGB IX	Sozialgesetzbuch (SGB) Neuntes Buch (IX) – Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderung, Bek. v. 23.12.2016, BGBl. I S. 3234
SGB X	Sozialgesetzbuch (SGB) Zehntes Buch (X) – Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz, Bek. v. 18.01.2001, BGBl. I S. 130
SGB XII	Sozialgesetzbuch (SGB) Zwölftes Buch (XII) – Sozialhilfe, Bek. v. 27.12.2003, BGBl. I S. 3022
SGG	Sozialgerichtsgesetz, Bek. v. 23.09.1975, BGBl. I S. 2535
SGO	Sozialgerichtsordnung
Soc. Just. Research	Social Justice Research
sog.	sogenannt
SozR	Sozialrecht. Rechtsprechung und Schrifttum, bearbeitet von den Richtern des Bundessozialgerichts

Abkürzungsverzeichnis

SozSich	Soziale Sicherheit
SozVers	Die Sozialversicherung
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
Stan. L. Rev.	Stanford Law Review
U. ILL. L. REV.	University of Illinois Law Review
Urt.	Urteil
Utrecht L. Rev.	Utrecht Law Review
VBlBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
Verf.'in	Verfasserin
Verw.	Die Verwaltung
VerwArch	Verwaltungsarchiv
vgl.	vergleiche
Vorb	Vorbemerkungen
VSSR	Vierteljahresschrift für Sozialrecht
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung, Bek. v. 19.03.1991, BGBl. I S. 686
VwPO	Verwaltungsprozessordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz, Bek. v. 23.01.2003, BGBl. I S. 102
WiSt	Wirtschaftswissenschaftliches Studium
ZfF	Zeitschrift für das Fürsorgewesen
ZfRSoz	Zeitschrift für Rechtssoziologie
ZFSH/SGB	Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch
ZfSoz	Zeitschrift für Soziologie
ZKM	Zeitschrift für Konfliktmanagement
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSR	Zeitschrift für schweizerisches Recht

Einleitung

A. Gegenstand und Gang der Untersuchung

„Rechtebeschneidung in Bayern“ titelte die Süddeutsche Zeitung im Kontext der Bemühungen zur Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in weiten Teilen des Verwaltungsrechts in Bayern.¹ Doch während Befürworter des Widerspruchsverfahrens seinen Abbau als „Wahnsinn“ bezeichnen und von einer „unerträglichen Erschwerung des Rechtsweges“ sprechen,² bemängeln Kritiker vor allem seine fehlende Kohärenz mit den Grundsätzen modernen Verwaltens.³ In der Logik der Verwaltungsmodernisierung handelt es sich bei der Abschaffung des Widerspruchsverfahrens nicht um eine Beschneidung, sondern lediglich eine „Entrümpelung“.⁴ Als „Durchlauferhitzer auf dem Weg zu Gericht“ hat es Eingang in den öffentlichen Diskurs gefunden.⁵

Das Widerspruchsverfahren soll dem Rechtsschutz, der Selbstkontrolle und der Entlastung der Gerichte dienen⁶ und nimmt damit gleichzeitig

1 Stroh, Süddeutsche Zeitung vom 17.05.2010, im Internet: www.sueddeutsche.de/politik/rechtebeschneidung-in-bayern-das-ist-wahnsinn-was-da-passiert-1.806804-0 (Stand: 10.05.2020).

2 So beispielsweise der Anwalt Rudolf Riechwald in dem in Fn. 1 benannten Zeitungsartikel.

3 So z. B. Klenke, in: Ipsen (Hrsg.), *Verwaltungsorganisation in Flächenstaaten*, 2008, S. 139, S. 143; Kallerhof, NWVBl 2008, S. 334, S. 336; Schönenbroicher, NVwZ 2009, S. 1144, S. 1145; Kamp, NWVBl 2008, S. 41, S. 45.

4 So: McAllister, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29.08.2005, im Internet: www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/entruempelung-die-widerspruchsverfahren-1255046.html (Stand: 13.05.2020).

5 So: Rossbach, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17.12.2008, im Internet: www.faz.net/aktuell/politik/staat-und-recht/aus-der-praxis-ohne-durchlauferhitze-1740102.html (Stand: 13.05.2020).

6 Mutius, *Das Widerspruchsverfahren der VwGO als Verwaltungsverfahren und Prozessvoraussetzung*, 1969, S. 114 ff. m.w.N. der sich als einziger dem klassischen rechtsdogmatischen Ansatz zur Ermittlung der Funktionen bedient; Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO Vorb § 68, Rn. 1; Geis, in: Sodan/Ziekow, VwGO § 68, Rn. 1 ff.; Hüttenbrink, in: Posser/Wolff, VwGO § 68, Rn. 1 ff. alle m.w.N.; B. Schmidt, in: Keller/Leitherer/Meyer-Ladewig, SGG Vor § 77, Rn. 1 a; Erkelenz, in: Jansen, SGG § 78, Rn. 1; Lowe, in: Hintz/Lowe, SGG § 78 Rn. 2; Breuer, in: Manssen (Hrsg.), *Nach geltendem Verfassungsrecht*, 2009, S. 93; Hanschel, in: Bau-

Widerspruchsführende, Exekutive und Judikative in den Blick. Das Widerspruchsverfahren steht jedoch unter Beschuss: Da seine Wurzeln in der Verwaltungsjustiz lägen, fehle es ihm an der nötigen Systemkohärenz.⁷ Steuerungstheoretisch sei es unangebracht, da es den Schwerpunkt der Argumentation vom Ausgangsverfahren weg verlagere.⁸ Seine Funktionen erfülle es ohnehin nur unzureichend. Selbstkontrolle erfolge ausweislich der geringen Erfolgsquote kaum.⁹ Die Gerichte würden nur partiell entlastet.¹⁰

Auf dieser Kritik fußende Abschaffungsbemühungen führten zu einem föderalen Flickenteppich an Regelungen zum verwaltungsrechtlichen Widerspruchsverfahren. In einigen Bundesländern wurde das Widerspruchsverfahren komplett abgeschafft, in anderen wurde es – bis auf wenige Ausnahmen – vollständig beibehalten.¹¹ Viele Bundesländer sind einen Mittelweg gegangen.¹²

meister/Roth/Ruthig (Hrsg.), Staat, Verwaltung und Rechtsschutz, 2011, S. 777; Steinbeiß-Winkelmann/Ott, NVwZ 2011, S. 914, S. 916; Schiedermair, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2013, S. 593, S. 614 f.; Oppermann, Verw. 1997, S. 517, S. 521; Härtel, VerwArch 2007, S. 54, S. 62 f.; Hasso Hofmann, in: Erichsen/Hoppe/Mutius (Hrsg.), System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, 1985, S. 605; außerdem Rechtsprechung des BVerwG (zuletzt beispielsweise BVerwG, Urt. v. 12.08.2014, 1 C 2/14, BVerwGE 150, 190, 193) und des BSG (BSG, Urt. v. 18.03.1999, B 12 KR 8/98 R – juris – Rn. 17).

7 Kamp, NWVBl 2008, S. 41, S. 44; Schönenbroicher, NVwZ 2009, S. 1144, S. 1147.

8 Kamp, NWVBl 2008, S. 41, S. 44.

9 Kallerhof, NWVBl 2008, S. 334, S. 336; Schönenbroicher, NVwZ 2009, S. 1144, S. 1145.

10 Schönenbroicher, NVwZ 2009, S. 1144, S. 1145, Kamp, NWVBl 2008, S. 41, S. 45.

11 Weitgehend abgeschafft wurde das Widerspruchsverfahren in *Bayern* (Art. 15 Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung vom 20.06.1992 (Bay GVBl. S. 162)); *Niedersachsen* (§ 80 Niedersächsisches Justizgesetz vom 16.12.2014 (Nds. GVBl. S. 390)) und *Nordrhein-Westfalen* (§ 110 Gesetz über die Justiz im Land Nordrhein-Westfalen vom 26.01.2010 (NRW GV S. 30)). *Brandenburg*, *Rheinland-Pfalz*, das *Saarland*, *Sachsen* und *Schleswig-Holstein* haben das Vorverfahren weitgehend beibehalten.

12 Die folgenden Länder haben das Widerspruchsverfahren zwar grundsätzlich beibehalten, es aber mit oder weniger weitreichenden Ausnahmen versehen: *Baden-Württemberg* (§ 15 Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung vom 14.10.2008 (GBl. BW S. 343)), *Berlin* (§ 4 Abs. 2 Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung vom 22.02.1977 (GVBl. BE S. 557)), *Bremen* (§ 8 Bremer Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung vom 18.03.1960 (Brem. GBl. S. 25)), *Hamburg* (§ 6 Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung vom 21.01.1960 (HambGVBl. S. 291)), *Hessen* (§ 16 a Hessisches Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung vom

Obwohl sich der Trend des frühen neuen Jahrtausends, das Widerspruchsverfahren großflächig abzuschaffen, abschwächt, weisen Bemühungen die Verwaltung zu entbürokratisieren und zu entschlacken doch in eine eindeutige Richtung.¹³

Im Sozialrecht ist es um das Widerspruchsverfahren unterdessen überraschend ruhig geblieben.¹⁴ Auch dort obliegt die Kontrolle von Entscheidungen erst den Gerichten, wenn sie von der Verwaltung in einem förmlichen Verfahren überprüft wurde. Wer im Sozialrecht Rechtsschutz sucht, kommt also um das Widerspruchsverfahren in der Regel nicht herum.¹⁵ Jährlich werden etwa 2 Millionen Widersprüche zentral statistisch erfasst.¹⁶ Rein quantitativ kommt ihm damit eine erhebliche Bedeutung zu. Regelungstechnisch ähnelt es dem verwaltungsrechtlichen Vorverfahren, Strukturen und Institutionen unterscheiden sich aber partiell. Die

27.10.1997 (GVBl. I, S. 381)), *Mecklenburg-Vorpommern* (§§ 13 a und b Gesetz zur Ausführung des Gerichtsstrukturgesetzes vom 10.06.1992 (GVBl. M-V S. 314)) und *Thüringen* (§ 9 Thüringer Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung vom 15.12.1992 (GVBl. Thür. S. 567)).

- 13 Eine teilweise Umkehr haben beispielsweise *Nordrhein-Westfalen* und *Niedersachsen* vorgenommen. In *Nordrhein-Westfalen* wurden 2014 einige Sachgebiete von der Abschaffung wieder ausgenommen (Gesetz zur Änderung des Landesbeamtengesetzes und des Justizgesetzes Nordrhein-Westfalen und zur Anpassung weiterer Rechtsvorschriften vom 09.12.2014, NW GV S. 869) und in *Niedersachsen* wurde 2017 das sog. Behördenoptionsmodell eingeführt, welches Kommunen befähigt, selber über die Statthaftigkeit eines Widerspruchsverfahrens zu entscheiden, eingeführt (Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes und anderer Gesetze vom 20.03.2017, NdsGVBl. S. 48).
- 14 Vereinzelt Stimmen aus dem Verwaltungsrecht forderten die Überprüfung auch des sozialrechtlichen Widerspruchsverfahrens: *Kamp*, NWVBl 2008, S. 41, S. 48; *Schönenbroicher*, NVwZ 2009, S. 1144, S. 1147.
- 15 Die wenigen Ausnahmen sind in § 78 Abs. 1 Sozialgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.09.1975 (BGBl. I S. 2535) geregelt.
- 16 Das gilt für Widersprüche bei den Sozialversicherungen, in der Kriegsopferversorgung, dem Schwerbehindertenrecht, dem sozialen Entschädigungsrecht sowie dem Beamtenversorgungsgesetz (*Bundesministerium für Arbeit und Soziales*, Tätigkeit der Widerspruchsstellen der Sozialversicherung und der Kriegsopferversorgung, Berichtsjahr: 2018, 2019) und für Widersprüche aus dem Bereich der Grundsicherung (Bundesagentur für Arbeit, Widersprüche und Klagen SGB II (Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen), Deutschland, 2019, im Internet: <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Grundsicherung-fuer-Arbeitsuchende-SGBII/Sanktionen-Widersprueche-Klagen/Sanktionen-Widersprueche-Klagen-Nav.html> (Stand: 13.02.2020)). Insbesondere Widersprüche im quantitativ bedeutsamen Bereich der Sozialhilfe werden nicht zentral erhoben.

in der Sozialversicherung eingesetzten Widerspruchsausschüsse fungieren beispielsweise als institutionelle Absicherung der Selbstverwaltung.¹⁷

Die Funktionalität des sozialrechtlichen Widerspruchsverfahrens wurde bisher weder in der Wissenschaft noch in Rechtspolitik oder Praxis ernsthaft in Frage gestellt.¹⁸ Rechtsdogmatisch und empirisch führt es ein Mau-erblümchenendasein.

Im Mittelpunkt der rechtsdogmatischen Arbeiten steht stets das Vorverfahren im Verwaltungsrecht. Besonders hervorzuheben ist *von Mutius*'s Dissertationsschrift aus dem Jahre 1969, die sich eingehend mit der Frage auseinandersetzt, ob das Widerspruchsverfahren als Verwaltungsverfahren oder Prozessvoraussetzung zu werten ist.¹⁹ Mit dem Widerspruchsverfahren befasste sich auch *Theis* 1967 in einer hauptsächlich deskriptiven Schrift,²⁰ *Heyne* 1973²¹ und *Poschenrieder* 2019²², die die Vorverfahren der Verwaltungsgerichtsordnung, des Sozialgerichtsgesetzes und der Finanzgerichtsordnung verglichen, sowie *Meier* der sich 1992 mit der Entbehrlichkeit des Widerspruchsverfahrens auseinandersetzte.²³ Außerdem entstanden einige Dissertationen im Kontext der Abschaffungstendenzen in den Bundesländern, die jedoch in weiten Teilen deskriptiv bleiben: *Eibners* Dissertation zur Abschaffung des Vorverfahrens in Bayern,²⁴ *Zagajewski* Dissertation zum fakultativen Vorverfahren²⁵ sowie *Heins* Dissertation, die vor allem auf den Erkenntnissen aus einer empirischen Untersuchung in Niedersachsen basiert.²⁶ Zum sozialrechtlichen Vorverfahren existieren, abgesehen von Schriften zu Einzelfragen, praktisch keine dogmatischen

17 Angedeutet in: BT-Drs. I/4357, zu § 28.

18 Das einzig größere Projekt zum sozialrechtlichen Widerspruchsverfahren jüngst: *Höland/Welti* (Hrsg.), *Recht und Praxis der Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung*, 2019.

19 *Mutius*, *Das Widerspruchsverfahren der VwGO als Verwaltungsverfahren und Prozessvoraussetzung*, 1969; *Mutius*, *Das Widerspruchsverfahren der VwGO als Verwaltungsverfahren und Prozessvoraussetzung*, 1969.

20 *Theis*, *Das Widerspruchsverfahren nach der Verwaltungsgerichtsordnung*, 1967.

21 *Heyne*, *Das Vorverfahren nach der Verwaltungsgerichtsordnung, der Finanzgerichtsordnung und dem Sozialgerichtsgesetz*, 1973.

22 *Poschenrieder*, *Außergerichtliche Vorverfahren im Verwaltungsrecht*, 2019.

23 *Meier*, *Die Entbehrlichkeit des Widerspruchsverfahrens*, 1992.

24 *Eibner*, *Die Abschaffung des verwaltungsrechtlichen Vorverfahrens in Bayern*, 2010.

25 *Zagajewski*, *Das fakultative Widerspruchsverfahren*, 2013.

26 *Heins*, *Die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens*, 2010.

Arbeiten, auch wenn das Widerspruchsverfahren jüngst vermehrt in der Literatur in Erscheinung trat.²⁷

Empirische Untersuchungen zum Widerspruchsverfahren sind vor allem im Kontext der Diskussion um dessen Abschaffung oder Begrenzung im allgemeinen Verwaltungsrecht durchgeführt worden. Die meisten Studien oder Evaluationen wurden von den Bundesländern in Auftrag gegeben oder selbst durchgeführt.

Erste Einblicke brachte die zeitlich befristete Aussetzung des Widerspruchsverfahrens in straßenrechtlichen Planfeststellungsverfahren und Bauchsachen in den frühen siebziger Jahren in Bayern.²⁸ Das Verfahren wurde 1973 für Baurechtssachen wieder eingeführt.²⁹ Das Gros der Untersuchungen wurde von den Landesgesetzgebern in den 2000ern als begleitende bzw. retrospektive Evaluation in Auftrag gegeben.³⁰

Die einzigen außerhalb dieses Kontextes entstandenen rechtstatsächlichen Untersuchungen zum Widerspruchsverfahren sind die Untersuchungen *Horns*³¹ aus dem Jahre 1983 und *Oppermanns*³² aus dem Jahre 1997 sowie von *Höland* und *Welti* [et al.]³³ aus dem Jahre 2016. *Horn* konzentriert sich dabei auf die Frage der materiellen Richtigkeit von Rentenbescheiden und den Zugangschancen zum Rechtsschutz. Über Fragebögen, die sich an die Versicherungsanstalten richteten, wurden Daten zu

-
- 27 Jüngst beispielsweise: *Pitschas*, SGB 2018, S. 327; *Welti/M. Fischer*, SozSich 2016, S. 445; *Höland*, SozSich 2016, S. 433.
 - 28 Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung (AGVwGO) vom 27. Oktober 1970 (BayGVBl. S. 469).
 - 29 Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung (AGVwGO) vom 27. Juni 1973 (BayGVBl. S. 646).
 - 30 So: *Bayrisches Staatsministerium des Inneren*, Pilotprojekt Probeweise Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in Mittelfranken, 2007; *Müller-Rommel/Heins/H. Meyer*, Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen, 2010 und MV LT-Drs. 5/4127: Bericht der Landesregierung über die Evaluation zur Modifizierung des Widerspruchsverfahrens in Mecklenburg-Vorpommern durch die §§ 13 a, 13 b des Gesetzes zur Ausführung des Gerichtsstrukturgesetzes (GerStrGAG M-V).
 - 31 *Horn*, Bedingungen und Funktionen des Rechtsschutzes gegenüber standardisierten Entscheidungen in der Rentenversicherung, 1983.
 - 32 *Oppermann*, Die Funktionen des verwaltungsgerichtlichen Vorverfahrens (Widerspruchsverfahren) in Baurechtssachen aus rechtlicher und rechtstatsächlicher Sicht, 1997.
 - 33 Einen frühen Überblick bietend: *Höland*, SozSich 2016, S. 433; *Krausbeck*, SozSich 2016, S. 435; *Böttcher/Buchwald*, SozSich 2016, S. 439; *Welti/M. Fischer*, SozSich 2016, S. 445; *Höland*, SozSich 2016, S. 450. Die Abschlusspublikation: *Höland*, in: *Höland/Welti* (Hrsg.), Recht und Praxis der Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung, 2019, S. 148.

7.729 Widersprüchen erhoben. Weiterhin wurden Gerichtsdaten und einzelne Bescheidbegründungen ausgewertet sowie strukturierte Leitfadenterviews geführt. Bei *Horns* Studie handelt es sich um die erste empirische Untersuchung im sozialrechtlichen Bereich. *Oppermann* wertete 133 Widerspruchsverfahren aus dem Baurecht mit Hilfe einer Aktenanalyse aus. *Hölands* und *Weltis* Projekt konzentriert sich auf die Arbeit der Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung. Neben einer umfangreichen schriftlichen Befragung von Mitgliedern der Widerspruchsausschüsse, werteten die Forscher zahlreiche Satzungen und Geschäftsordnungen, sowie Gerichtsakten aus.

Der fehlende Diskurs mag verständlich sein, soweit angesichts der schieren Masse an Widersprüchen, der ohnehin vorhandenen Belastungssituation der Sozialgerichte³⁴ und der besonderen Bedeutung der Widerspruchsausschüsse ein geringes Interesse an der Abschaffung des Widerspruchsverfahrens bestehen dürfte. Aber unabhängig von rechtspolitischen Überlegungen muss sich auch das sozialrechtliche Widerspruchsverfahren an seinen Funktionen messen lassen.

Die Funktionen des sozialrechtlichen Widerspruchsverfahrens sind daher Gegenstand dieser Arbeit. Um beurteilen zu können, ob die Ziele, die mit Rechtsvorschriften verfolgt werden, auch tatsächlich erreicht werden, bedient sich die Arbeit der Empirie. Sie soll dazu dienen, zu überprüfen, inwiefern das Widerspruchsverfahren die ihm in Interesse der Widerspruchsführenden zugeordneten Funktionen erfüllt. Die Analyse der Funktionen ergibt, dass der Akzeptanzaspekt der Entlastungsfunktion sowie die Rechtsschutzfunktion den Widerspruchsführenden adressieren.

Der Perspektive der Widerspruchsführenden widmet sich die Arbeit aus mehreren Gründen:

Zunächst mangelt es – auch in der Forschung zum allgemeinen Verwaltungsrecht – an Erkenntnissen zu diesem Aspekt.³⁵ Vorhandene Untersuchungen widmeten sich bisher lediglich der Perspektive der Gerichte und der Verwaltung.³⁶ Außerdem trifft das Widerspruchsverfahren mit

34 Zur Entwicklung des Geschäftsanfalls bei den Sozialgerichten z.B.: *Braun, Bernhard/Buhr/Höland/Welti*, Gebührenrecht im sozialgerichtlichen Verfahren, 2009, S. 23 ff.

35 So auch ausdrücklich: *Rottleuthner*, in: Höland/Welti (Hrsg.), Recht und Praxis der Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung, 2019, S. 116, S. 127 ff.

36 Dazu vor allem: *Müller-Rommel/Heins/H. Meyer*, Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen, 2010, passim; *Bayrisches Staatsministerium des Inneren*, Pilotprojekt Probeweise Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in Mittelfranken, 2007, passim.

dem Sozialrecht auf einen Rechtsbereich, in dem die Belange des Rechtssuchenden in besonderem Maße Berücksichtigung finden. Während diese Perspektive im gerichtlichen Verfahren unter dem Schlagwort der „Klägerfreundlichkeit“ firmiert,³⁷ kommt ihr auch im Verwaltungs- und Widerspruchsverfahren ohne besondere Bezeichnung eine herausragende Bedeutung zu.³⁸

Das Kernstück der Arbeit bildet eine empirische Untersuchung, für die Widerspruchsführende der Rentenversicherung Bund befragt wurden. Die Auswertung der Befragung soll Erkenntnisse zu den für die Widerspruchsführenden relevanten Funktionen liefern. Sie fokussiert sich aber nicht nur auf die Frage, ob das Verfahren aus Sicht der Widerspruchsführenden tatsächlich Akzeptanz schafft und Rechtsschutz bietet. Vielmehr soll sie beide Aspekte umfassend beleuchten und wo nötig, Alternativerklärungen anbieten sowie Einflussmöglichkeiten aufdecken.

Dazu ordnet die Arbeit im ersten Teil das sozialrechtliche Widerspruchsverfahren ein.³⁹ Im ersten Kapitel wird überprüft, inwieweit das Widerspruchsverfahren verfassungsrechtlich determiniert ist. Besonderheiten und Strukturmerkmale des sozialrechtlichen Vorverfahrens werden herausgearbeitet. Überblicksartig werden statistische Kennzahlen aus amtlichen Erhebungen dargestellt. Im zweiten Kapitel zeigt die Arbeit auf, welche Funktionen dem sozialrechtlichen Widerspruchsverfahren zugeordnet sind und inwiefern sie für die Widerspruchsführenden relevant werden. Um rechtspolitische Bemühungen verorten zu können, wird das Widerspruchsverfahren im dritten Kapitel in den Kontext der Verwaltungsmodernisierung gesetzt. Hier wird nachgezeichnet, wie sich Veränderungen im Verwaltungsrecht und im Sozialrecht vollzogen und in welcher Form das Widerspruchsverfahren rechtlich verankert ist.

Im zweiten Teil der Arbeit werden die aus Sicht der Widerspruchsführenden für die Funktionalität des Widerspruchsverfahrens relevanten Aspekte konzeptionalisiert. Der Rechtsschutzbegriff wird in den Kontext bereits vorhandener Forschung zum Zugang zum Recht gestellt, um ty-

37 Dazu beispielsweise: *Harks*, NZS 2018, S. 49, *passim*.

38 Die Erleichterungen im sozialrechtlichen Widerspruchsverfahren umfassen z.B. Erleichterungen beim Zugang zum Widerspruchsverfahren nach § 84 Abs. 1 und 2 SGG und bei der Akteneinsicht nach § 25 Abs. 4 Zehntes Buch Sozialgesetzbuch – Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz – in der Fassung der Bekanntmachung vom 18.01.2001 (BGBl. I, S. 130).

39 Sozialrecht im Sinne dieser Arbeit umfasst die in § 51 SGG genannten Bereiche. Alle außerhalb der Jurisdiktion des SGG liegenden sozialrechtlichen Rechtsgebiete kommen höchstens am Rande vor und werden dann explizit benannt.

pischerweise relevante Zugangshindernisse für Rechtsschutzverfahren zu identifizieren. Die Akzeptanz wird begrifflich eingeordnet und mit Erkenntnissen aus anderen Disziplinen, insbesondere der Sozialpsychologie ergänzt, um sie operationalisierbar und ihre Dynamiken nachvollziehbar zu machen. Darüber hinaus sollen Erklärungsansätze angeboten werden, welche Faktoren sich auf Akzeptanzurteile auswirken.

Der dritte Teil der Arbeit unterzieht die im ersten Teil gewonnen theoretischen Annahmen einer empirischen Prüfung. Dazu wurden 3.000 Widerspruchsführende bei der Deutschen Rentenversicherung Bund schriftlich befragt. Die Befragung wird im zweiten Teil der Arbeit reproduzierbar dokumentiert und analysiert. Im Anschluss wird sie statistisch im Hinblick auf die Forschungshypothesen ausgewertet.

Das Fazit liefert Impulse zur Ausgestaltung eines Verfahrens, das aus Sicht des Widerspruchsführenden seine Funktionen erfüllt. Außerdem bietet es theoretische und empirische Grundlagen für die Debatte über einen zukunftsgerichteten und modernen verwaltungsinternen Rechtsschutz im Sozialrecht.

B. Methodik der Untersuchung

*Dogmatik ohne Soziologie ist leer, Soziologie ohne Dogmatik ist blind.*⁴⁰

Die Forschungsfrage ist in zwei Schritten zu beantworten: Um die Funktionen des sozialrechtlichen Vorverfahrens mit den Methoden der empirischen Sozialforschung zu untersuchen, müssen sie theoretisch konzeptionalisiert werden. Dazu bedarf es der Rechtsdogmatik.

Die Dogmatik soll ordnen und systematisieren, dadurch vereinfachen und stabilisieren und auf diese Weise das Recht fortbilden.⁴¹ „Rechtsdogmatik ist Systemnutzung und Systembildung zugleich.“⁴² Sie soll das dem Recht inhärente Wissen sichtbar und das Recht dadurch anwendbar ma-

40 Kantorowicz, in: Deutsche Gesellschaft für Soziologie (Hrsg.), Verhandlungen des 1. Deutschen Soziologentages vom 19. - 22. Oktober 1910 in Frankfurt am Main, 1910, S. 275, S. 303, nach Kant: „Gedanken ohne Inhalt sind leer, Anschauungen ohne Begriffe sind blind“ (Kant, Kritik der reinen Vernunft, 1787, S. 75).

41 Voßkuhle, in: Kirchhof/Magen/K. Schneider (Hrsg.), Was weiß Dogmatik?, 2012, S. 111 S. 112.

42 Schmidt-Aßmann, Verwaltungsrechtliche Dogmatik, 2013, S. 5.

chen.⁴³ Insofern kann sie – wie in der vorliegenden Arbeit – Ausgangspunkt, aber auch Ziel sein.

Der Zweck des sozialrechtlichen Widerspruchsverfahrens wird durch Auslegung⁴⁴, d.h. durch Aufdeckung der zugrunde liegenden Sollensanforderungen⁴⁵, ermittelt. Ziel der Auslegung kann sowohl der historische Wille des Gesetzgebers⁴⁶ im Sinne der subjektiven Theorie als auch der dem Gesetz innewohnende Zweck⁴⁷ im Sinne der objektiven Theorie sein.

Die subjektive Theorie, in ihrer strengen Spielart, gebietet dem Rechtsanwender lediglich den Willen des Gesetzgebers zum Zeitpunkt der Gesetzesentstehung zu berücksichtigen.⁴⁸ Dies sei aus demokratietheoretischen Gründen notwendig.⁴⁹ Obliege es dem oder der Richter*in, einen objektiven Sinn in das Gesetz hinein zu interpretieren, würde die Gewaltenteilung gänzlich aufgeweicht.⁵⁰ Diesem Missstand kann auch nicht mit dem Argument begegnet werden, es sei gerade Aufgabe der Judikative, Recht zu interpretieren und das Recht als solches gelten zu lassen.⁵¹ Schließlich steht die Judikative zwar gleichberechtigt neben der Legislative,⁵² bekommt verfassungsrechtlich aber eine gänzlich andere Aufgabe zugewiesen.⁵³

43 Vgl. auch *Vofßkuhle*, in: Kirchhof/Magen/K. Schneider (Hrsg.), Was weiß Dogmatik?, 2012, S. 111 S. 112.

44 Zur Auslegung als Instrument der Dogmatik: *Hassemer*, in: Kirchhof/Magen/K. Schneider (Hrsg.), Was weiß Dogmatik?, 2012, S. 3, S. 6; *Lennartz*, Dogmatik als Methode, 2017, S. 5 m.w.N.

45 Vgl. *U. Becker*, in: U. Becker (Hrsg.), Rechtsdogmatik und Rechtsvergleich im Sozialrecht I, 2010, S. 11, S. 17. Radbruch umschreibt die Dogmatik als „Wissenschaft vom geltenden, nicht vom richtigen Recht“ (*Radbruch*, Rechtsphilosophie, 1954, S. 209).

46 *Larenz/Canaris*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 1995, S. 137.

47 *Larenz/Canaris*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 1995, S. 137.

48 *T. M. Möllers*, Juristische Methodenlehre, 2019, S. 222.

49 *T. M. Möllers*, Juristische Methodenlehre, 2019, S. 222.

50 *Rüthers/C. Fischer/Birk*, Rechtstheorie mit juristischer Methodenlehre, 2018, S. 499.

51 Zur Aufgabe der Legislative: *Engisch*, Einführung in das juristische Denken, 2018, S. 137.

52 So auch *Engisch* über die Ansicht der Objektivist: *Engisch*, Einführung in das juristische Denken, 2018, S. 136.

53 Zur Abgrenzung der Legislative und der Judikative: *Classen*, in: *von Mangoldt/Klein/Starck*, GG, Art. 92 Rn. 14. Auch bei der Rechtsfortbildung sei die Rechtsprechung an Voraussetzungen und Methoden geknüpft und sie habe die Wertungen des Rechts zu beachten. Das führt m.E. aber auch dazu, dass die Methoden tatsächlich objektivierbar sind. Ähnlich auch: *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier*, GG,

Auch mit dem Argument⁵⁴, es sei häufig unklar, auf welchen Willen es letztlich ankomme, lässt sich die subjektive Theorie nicht ablehnen. Führt ein Parlament keinen eigenen Willen an, ist davon auszugehen, dass es denjenigen des Verfassers des Gesetzes billigt.⁵⁵ Letztlich verbleibt, wer der reinen subjektiven Theorie anhängt, aber unflexibel.⁵⁶ Veränderte Verhältnisse vermag diese nicht abzubilden.

Die objektive Theorie stellt weniger auf den Willen des Gesetzgebers als auf den Willen des Gesetzes⁵⁷ ab. Das Gesetz verselbständigt sich nach seiner Verkündung, entwickle einen eigenen, inhärenten und interpretierbaren Willen, der den Willen des historischen Gesetzgebers ersetze.⁵⁸ Es wird „in ein objektives Dasein erhoben“.⁵⁹ Grund sei, dass es sich regelmäßig in Umständen wieder finde, die der Gesetzgeber nicht vorhersehen könne.⁶⁰ Dann seien andere Maßstäbe wie rechtspolitische Vorstellungen und Gerechtigkeitsideen an das Gesetz anzulegen.⁶¹ Zu betrachten sind also „Gegenwartssinn und Gegenwartsbedeutung“⁶² einer Norm. Lange war auch für das Bundesverfassungsgericht »für die Auslegung einer Gesetzesvorschrift [...] der in dieser zum Ausdruck kommende objektivierte Wille des Gesetzgebers, so wie er sich aus dem Wortlaut der Gesetzesbestimmung und dem Sinnzusammenhang ergibt, in den diese hineingestellt ist«⁶³ maßgeblich.

Auch der objektiven Theorie lassen sich gute Gründe entgeghalten. Sie sei, aufgrund der Schwierigkeit richtige Urteile über den in das Gesetz

Art. 92, Rn. 41. Zur Abgrenzung Legislative und Judikative auch: BVerfG, Beschl. v. 06.06.2018, 1 BvL 7/14, BVerfGE 149, 126, 154.

54 Nach K. Röhl/H. C. Röhl, Allgemeine Rechtslehre, 2008, S. 628; Zippelius, Juristische Methodenlehre, 2012, S. 17; Müller/R. Christensen, Juristische Methodik, 2013, S. 505, die allerdings beiden Theorien die Eignung absprechen.

55 K. Röhl/H. C. Röhl, Allgemeine Rechtslehre, 2008, S. 628.

56 So auch: T. M. Möllers, Juristische Methodenlehre, 2019, S. 223.

57 Radbruch, Einführung in die Rechtswissenschaft, 1958, S. 242 ff.; Zippelius, Juristische Methodenlehre, 2012; Radbruch, Einführung in die Rechtswissenschaft, 1958S. 17; Engisch, Einführung in das juristische Denken, 2018, S. 135.

58 T. M. Möllers, Juristische Methodenlehre, 2019, S. 224; Engisch, Einführung in das juristische Denken, 2018, S. 135.

59 Engisch, Einführung in das juristische Denken, 2018, S. 135.

60 So auch: Larenz/Canaris, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 1995, S. 138.

61 Zippelius, Juristische Methodenlehre, 2012, S. 17.

62 Fikentscher, Methoden des Rechts, 1976, S. 662.

63 So beispielsweise: BVerfG, Urt. v. 21.05.1952, 2 BvH 2/52, BVerfGE 1, 299, 312; oder auch BVerfG, Urt. v. 16.02.1983, 2 BvE 1, 2, 3, 4/83, BVerfGE 62, 1, 45 m.w.N.

hineingestellten Willen zu treffen, nur vermeintlich objektiv.⁶⁴ Auch aus verfassungsrechtlicher Sicht sei die objektive Theorie höchst fragwürdig.⁶⁵

Beide Theorien leiden also an fundamentalen Schwächen. Sinnvollerweise soll daher weder die objektive noch die subjektive Theorie in Reinform angewendet werden. Vielmehr sollen sie verbunden nebeneinander stehen (sog. Vereinigungstheorie⁶⁶). Mit dem Bundesverfassungsgericht in seiner jüngeren Rechtsprechung⁶⁷ werden auch in dieser Arbeit beide Ansätze vertreten. Der Rechtsanwender muss, aus demokratietheoretischen Gründen, den gesetzgeberischen Willen anerkennen und ihn „unter gewandelten Bedingungen möglichst zuverlässig zur Geltung bringen“.⁶⁸ Ausgangspunkt ist also die subjektive Auslegung. Soweit diese aufgrund der geänderten Umstände unzulänglich ist, kann auf die objektive Auslegung zurückgegriffen werden.⁶⁹ Der Wille des Gesetzgebers, ergänzt durch gegenwartsbezogene Feststellungen, ist also Ziel der Auslegung. Dazu bedient sie sich dem Wortlaut des Gesetzes, der Systematik und den historischen Dokumenten.⁷⁰

Die Rechtsdogmatik stellt also die Frage und den Bewertungsrahmen zur Verfügung. An Ihre Grenzen kommt die Dogmatik aber, wo sie werten soll. Sie kann systematische Schwächen aufzeigen und somit Bewertungsmaßstäbe für die Kohärenz eines Normsystems aufstellen.⁷¹ Die durch sie ermittelten Sollensanforderungen kann sie jedoch nicht mit der »Wirklichkeit« abgleichen. »Wirklichkeit«⁷² – erkenntnistheoretisch höchst proble-

64 Müller/R. Christensen, *Juristische Methodik*, 2013, S. 505; Rütters/C. Fischer/Birk, *Rechtstheorie mit juristischer Methodenlehre*, 2018; Rütters/C. Fischer/Birk, *Rechtstheorie mit juristischer Methodenlehre*, 2018; T. M. Möllers, *Juristische Methodenlehre*, 2019; T. M. Möllers, *Juristische Methodenlehre*, 2019; T. M. Möllers, *Juristische Methodenlehre*, 2019; T. M. Möllers, *Juristische Methodenlehre*, 2019.

65 Rütters/C. Fischer/Birk, *Rechtstheorie mit juristischer Methodenlehre*, 2018, S. 496 ff.; Rütters, JZ 2006, S. 53, S. 60; K. Röhl/H. C. Röhl, *Allgemeine Rechtslehre*, 2008, S. 631; a.A. aber das BVerfG, das von einer freien Methodenauswahl ausgeht: BVerfG, Beschl. v. 30.03.1993, 1 BvR 1045/89, BVerfGE 88, 145, 167.

66 T. M. Möllers, *Juristische Methodenlehre*, 2019, S. 227.

67 BVerfG, Beschl. v. 25.01.2011, 1 BvR 918/10, BVerfGE 128, 193, 209; BVerfG, Beschl. v. 19.03.2013, 2 BvR 2628/10, BVerfGE 133, 168, 205; BVerfG, Beschl. v. 06.06.2018, 1 BvL 7/14, BVerfGE 149, 126, 154.

68 BVerfG, Beschl. v. 25.01.2011, 1 BvR 918/10, BVerfGE 128, 193, 209.

69 K. Röhl/H. C. Röhl, *Allgemeine Rechtslehre*, 2008, S. 632.

70 Rütters/C. Fischer/Birk, *Rechtstheorie mit juristischer Methodenlehre*, 2018, S. 442.

71 vgl. auch T. M. Möllers, *Juristische Methodenlehre*, 2019, S. 301.

72 Erkenntnistheoretisch ein schwieriger Begriff, zur Problematik der Wirklichkeit in den Rechtswissenschaften bspw. Gusy, JZ 1991, S. 213, S. 214.

matisch – soll hier als »*evidence about the world, based on observation and experience*«⁷³ verstanden werden. Ein systematisiertes Ergebnis der Beobachtung der Welt und ihrer Bestandteile kann die Empirie liefern. Empirie als Methode formalisiert Erfahrungen und Beobachtung und macht sie intersubjektiv nachvollziehbar.⁷⁴

Rechtswissenschaftliche Projekte, die Dogmatik und Empirie ergänzend anwenden, sind in der Bundesrepublik nach wie vor eher selten.⁷⁵ In den Vereinigten Staaten, beispielsweise, spielt Interdisziplinarität in den Rechtswissenschaften eine erheblich größere Rolle.⁷⁶ Die empirische Rechtswissenschaft wird dort gar als „Mainstream“ bezeichnet.⁷⁷ Forschungsinhalte des „Legal Empirical Scholarship“ finden sich hierzulande meist in der Rechtssoziologie wieder. Forschungsgegenstand sind hier gesellschaftsstrukturelle Themen (beispielsweise die Juristenpersönlichkeit⁷⁸, ehrenamtliche Richter⁷⁹ und der Zugang zum Recht⁸⁰).⁸¹ Rechtsstatsachenforschung ist wesentlich seltener. Sie untersucht nicht nur gesellschaftliche Phänomene, sondern alle Tatsachen, die rechtlich von Belang sind.⁸²

Der dogmatische Schwerpunkt der Arbeit liegt im zweiten Kapitel des ersten Teils. Dort werden die Funktionen des sozialrechtlichen Widerspruchsverfahrens herausgearbeitet. Die Arbeit geht dazu induktiv vor. Im Gegensatz zur Auslegung zur Rechtsanwendung versucht sie nicht, durch Klärung einer Norm und ihrer Umstände, Rückschlüsse auf die Anwendung einer Norm auf einen Einzelfall zu ziehen. Vielmehr begründet sie aus der Entstehungsgeschichte der Normen zum Widerspruchsverfahren, aus dem Wortlaut und dem Sinnzusammenhang, was mit den Normen

73 *Epstein/King*, U. Chic. L. Rev. 2002, S. 1, S. 2.

74 z.B. *Mayer*, Interview und schriftliche Befragung, 2013, S. 16 ff.

75 Zur Stellung der Rechtssoziologie an den Universitäten: *Baer*, Rechtssoziologie, 2017, S. 24; *Wrase*, ZfRSoz 2006, S. 289, passim. Eine instruktive Auflistung verschiedener Arbeiten aus dem Recht, die sich empirischer Methoden bedienen, liefert: *Hamann*, Evidenzbasierte Jurisprudenz, 2014, S. 25 ff.

76 *Grechenig/Gelter*, RabelsZ 2008, S. 513, S. 514; *Petersen*, Der Staat 2010, S. 435, S. 435; *Wrase*, ZfRSoz 2006, S. 289, S. 301 ff.

77 *Heise*, U. Ill. L. Rev., S. 819, S. 819; mit einer Auflistung von Produkten rechtswissenschaftlich-empirischer Arbeit: *Heise*, U. Ill. L. Rev. 2011, S. 1739, passim.

78 *Kaupen*, Die Hüter von Recht und Ordnung, 1969; *Dahrendorf*, Anwaltsblatt 1964, S. 216.

79 *Baderschneider*, Der Bürger als Richter, 2010; *Moritz*, ZfRSoz 1984, S. 51.

80 *Blankenburg*, Mobilisierung des Rechts, 1995; *Baumgärtel*, Gleicher Zugang zum Recht für alle, 1976.

81 *Fikentscher*, Methoden des Rechts, 1976, S. 388.

82 *Fikentscher*, Methoden des Rechts, 1976, S. 388.

mitgemeint, was also ihre Funktionen sind. Die spärlichen Anhaltspunkte, die historische Quellen zur Funktion des Widerspruchsverfahrens bieten, werden durch Auslegungsergebnisse im Sinne der objektiven Theorie ergänzt.

Der zweite Teil der Arbeit dokumentiert und wertet eine eigens durchgeführte Befragung von Widerspruchsführenden aus. Zu den methodischen Einzelheiten sei auf die ausführliche Dokumentation an anderer Stelle verwiesen.⁸³

Neben der Klärung der Forschungsfrage soll die Untersuchung jedenfalls auch einen Beitrag zur bereits lange und immer wieder geforderten Verbindung von Dogmatik und Empirie leisten⁸⁴ und sich in eine stetig aber langsam wachsende Anzahl von empirischen Untersuchungen im Bereich des Widerspruchsverfahrensrechts⁸⁵, aber auch des Sozialrechts⁸⁶, einreihen.

⁸³ siehe S. 140 ff.

⁸⁴ So schon *Starck*, JZ 1972, S. 609 ff; *Gusy*, JZ 1991, S. 213 ff. und neuer: *Petersen*, Der Staat 2010, S. 435 ff.

⁸⁵ Beginnend mit *Oppermann*, Die Funktionen des verwaltungsgerichtlichen Vorverfahrens (Widerspruchsverfahren) in Baurechtssachen aus rechtlicher und rechtstatsächlicher Sicht, 1997. Darauf folgend wurden im Rahmen der Abschaffung des Widerspruchsverfahrens Auftragsuntersuchungen wie *Müller-Rommel/Heins/H. Meyer*, Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen, 2010 und das Gutachten des *Bayrisches Staatsministerium des Inneren*, Pilotprojekt Probeweise Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in Mittelfranken, 2007 ausgeführt.

⁸⁶ Aus den letzten Jahren beispielsweise *Friedrich*, Mediation in der Sozialgerichtsbarkeit, 2011 und *Schweigler*, Das Recht auf Anhörung eines bestimmten Arztes (Paragraph 109 SGG), 2013.

1. Teil: Das Widerspruchsverfahren im Sozialrecht – Grundlagen und Kontext

1. Kapitel: Das sozialrechtliche Widerspruchsverfahren als Rechtsbehelf

A. Einordnung des Widerspruchsverfahrens

I. Kontrolle im Sozialrecht

„Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser“ heißt ein bekannter Ausspruch.⁸⁷ Ob Kontrolle wirklich „besser“ ist, sei dahingestellt. Jedenfalls ist sie als Grundsatz tief in den Grundfesten des demokratischen Gemeinwesens verankert.

Kontrolle beschreibt den Vergleich des Sollzustandes mit dem Istzustand.⁸⁸ Erfasst ist daher ein Verhalten, das ein anderes Verhalten daraufhin überprüft, ob es dem zugrunde gelegten Kontrollmaßstab entspricht.⁸⁹ Häufig wird Kontrolle jedoch nicht bei einer Bewertung von Verhaltensweisen oder Sachverhalten verharren. Vielmehr beinhaltet sie auch Elemente der Berichtigung. Kontrolle führt also dazu, dass aufgrund vorher bestimmter Maßstäbe Abweichungen festgestellt und diese korrigiert werden. Geht es um rechtliche Kontrolle, verhilft die Korrektur der Kontrolle zur Sinnhaftigkeit.⁹⁰

87 Die Aussage wird (wohl) fälschlicherweise Lenin zugeschrieben: Drösser, Die Zeit vom 22.03.2000, im Internet: www.zeit.de/stimmmts/2000/200012_stimmmts_lenin (Stand: 15.04.2020).

88 Schmidt-Aßmann, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungskontrolle, 2001, S. 9, S. 10 m.w.N.

89 Definition angelehnt an: Kempny, Verwaltungskontrolle, 2017, S. 17.

90 Kempny, Verwaltungskontrolle, 2017, S. 239; Pitschas, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2012, S. 1689, S. 1710.

Dabei ist der Zweck der Kontrolle nicht nur der Schutz individueller Rechte – auch wenn dieser Eindruck sich häufig aufdrängt.⁹¹ Vielmehr kann sie ebenso der Herstellung objektiver Rationalität dienen.⁹²

Verwaltungskontrolle ist demokratiekonstitutiv.⁹³ Denn die Ausübung vom Volk übertragener, lediglich treuhänderisch ausgeübter Befugnisse⁹⁴ muss in demokratisch-republikanischer Manier stets überwachbar sein.⁹⁵ In diesem Sinne begrenzt, legitimiert und koppelt sie übertragene Befugnisse rück.⁹⁶ Kontrolliert werden in der Regel administrative Entscheidungen,⁹⁷ aber auch Verfahren und Verhaltensweisen.⁹⁸

Auch im Sozialrecht ist Verwaltungskontrolle plural ausgestaltet. Bereits die Rechtssetzung eröffnet Kontrollmöglichkeiten. In der Anwendung der Normen erfolgt Kontrolle durch formlose und förmliche Rechtsbehelfe. So ermöglichen Gegenvorstellung, Dienstaufsichtsbeschwerde oder das Petitionsrecht eine formlose Überprüfung. Ebenso bergen Aufsichtsstrukturen, im weiteren Sinne auch die Öffentlichkeit, zum Beispiel durch die

91 Schmidt-Aßmann, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungskontrolle, 2001, S. 9, S. 22; Mehde, Verw. 2010, S. 379, S. 380.

92 Kempny, Verwaltungskontrolle, 2017, S. 3; Pitschas, Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsverfahren, 1990, S. 391; Kahl, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2013, S. 459, S. 490; Pitschas, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2012, S. 1689, S. 1710. Ausführlich zur administrativen Rationalität: Kempny, Verwaltungskontrolle, 2017, S. 30 ff.

93 In diesem Sinne z.B. auch: BVerfG, Urt. v. 17.08.1956; 1 BvB 2/51; BVerfGE 5, 85, S. 377; W. Krebs, Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen, 1984, S. 1; Meyn, Kontrolle als Verfassungsprinzip, 1982, S. 144 ff.

94 Auch als Prinzipal-Agent-Beziehungen bezeichnet: z.B. Kahl, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2013, S. 459, S. 487.

95 In diesem Sinne z.B. Kelsen, in: Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (Hrsg.), Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit und Überprüfung von Verwaltungsakten durch die ordentlichen Gerichte, 1929, S. 30, S. 80 („Kontroll-einrichtungen“ als Existenzbedingung des demokratischen Rechtsstaates), aber auch Kempny, Verwaltungskontrolle, 2017, S. 1 m.w.N.; Pitschas, Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsverfahren, 1990, S. 391.

96 Kempny, Verwaltungskontrolle, 2017, S. 2 m.w.N.

97 Für das Verwaltungsrecht: Schmidt-Aßmann, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungskontrolle, 2001, S. 9, S. 11.

98 Schmidt-Aßmann, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungskontrolle, 2001, S. 9, S. 11.

Medien⁹⁹, Kontrollpotenziale. Zentrale Verfahren sind aber das förmliche Widerspruchs- und das Gerichtsverfahren.

Das Widerspruchsverfahren stellt eine gewalteninterne Kontrolle dar. Dies gilt häufig auch, soweit sich diese Zuschreibung auf den Rechtsträger bezieht.¹⁰⁰ Das unterscheidet die Kontrolle im Widerspruchsverfahren vor allem von der gerichtlichen Kontrolle. Genau wie diese wird sie fremd-initiiert und beinhaltet eine obligatorische Folgepflicht für die Verwaltung.¹⁰¹ Ganz im Gegensatz dazu werden aufsichtsrechtliche Maßnahmen aus der Verwaltung heraus angestoßen. Funktional unterscheidet sich das Widerspruchsverfahren daher erheblich von anderen Kontrollinstrumenten.

Auch wenn ein kohärentes Kontrollregime nicht erkennbar ist, ergänzen sich die Kontrollarten zumindest teilweise.¹⁰² Jedes Kontrollinstrument an sich weist notwendig bestimmte Kontrolldefizite auf. Funktion eines sinnvollen Kontrollsystems ist es daher, diese Defizite in einen Ausgleich zu bringen und die Kontrollinstrumente funktional aufeinander zu beziehen.¹⁰³ Auch das Widerspruchsverfahren ist also immer in seinen Bezügen zu anderen Kontrollverfahren zu betrachten.

II. Das Widerspruchsverfahren im System des Verwaltungsrechts

Recht- und Zweckmäßigkeit des Verwaltungsaktes sind vor Erhebung der Anfechtungsklage in einem Vorverfahren nachzuprüfen. So heißt es in § 78 Abs. 1 SGG.¹⁰⁴ Schon begrifflich schreibt die gesetzliche Regelung dem Verfahren die Stellung als Vorschaltverfahren zur gerichtlichen Auseinandersetzung – als Sachurteilsvoraussetzung – zu. Diese Einordnung wird dem Verfahren jedoch nicht vollständig gerecht. Vielmehr weist das

99 So z.B. auch: *Kahl*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, 2013, S. 459, S. 532.

100 Näher zum Begriffspaar der internen und externen Kontrolle: *Kempny*, *Verwaltungskontrolle*, 2017, S. 124 ff.

101 Als Durchsetzungsinstrument dient hier z.B. die Untätigkeitsklage gem. § 88 Abs. 2 SGG.

102 *Kahl*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, 2013, S. 459, S. 535, *W. Krebs*, *Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen*, 1984, S. 220.

103 *W. Krebs*, *Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen*, 1984, S. 220.

104 Nach § 78 Abs. 3 SGG gilt das gleiche für Verpflichtungsklagen, wenn der Antrag auf Vornahme eines Verwaltungsaktes abgelehnt worden ist.

Widerspruchsverfahren alle Merkmale eines klassischen Verwaltungsverfahrens auf: Entschieden wird in Verwaltungsbehörden, kontrolliert wird neben der Recht- auch die Zweckmäßigkeit, und bei dem Widerspruchsbescheid handelt es sich um einen Verwaltungsakt.¹⁰⁵ Die Terminologie des Widerspruchsverfahrens löst sich von dieser Zuschreibung und nimmt die vergangene, die Ausgangsentscheidung, und nicht die zukünftige, die Gerichtsentscheidung, in den Fokus. Dem Widerspruchsverfahren kommt daher eine Doppelfunktion zu: Es ist Zulässigkeitsvoraussetzung für ein möglicherweise folgendes Gerichtsverfahren und originäres Verwaltungsverfahren. Dies gilt aufgrund der ähnlichen Regelungen im Verwaltungs- und Sozialrecht gleichermaßen.¹⁰⁶ Bedeutung erlangt diese Doppelstellung vor allem in Bezug auf die Bundeskompetenz zur Regelung des Widerspruchsverfahrens, die sich entweder aus einer Kompetenz kraft Sachzusammenhang, einer Annexkompetenz oder aus der Kompetenz zur Regelung des gerichtlichen Verfahrens (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG) ergibt.¹⁰⁷ Wird

105 Die Voraussetzungen dabei nach *F. Schoch*, in: Ehlers/F. Schoch (Hrsg.), *Rechtsschutz im Öffentlichen Recht*, 2009, S. 485; Zum Widerspruchsverfahren als Verwaltungsverfahren vgl. BSG, Urt. v. 30.11.1965, 3 RK 26/62, BSGE 24, 134, 136; BVerwG, Urt. v. 27.09.1989, 8 C 88.88, BVerwGE 82, 336, 339; BVerwG, Urt. v. 18.04.1986, 5 K 76/83, NVwZ, 1987, 224, 225; OVG LSA, Urt. v. 25.11.1993, 3 L 18/93, NVwZ 1994, S. 1227; *Hasso Hofmann*, in: Erichsen/Hoppe/Mutius (Hrsg.), *System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes*, 1985, S. 605, S. 606; *Weides*, *Verwaltungsverfahren und Widerspruchsverfahren*, 1981, S. 171. Das Widerspruchsverfahren als prozessuales Verfahren betrachtend: BVerwG, Urt. v. 06.12.1963, VII C 76.63, BVerwGE 17, 246, 248 f.; *Trzaskalik*, *Das Widerspruchsverfahren nach der VwGO im Lichte der allgemeinen Prozeßrechtslehre*, 1972, S. 37 ff.

106 Anders angedeutet in *Steinbeiß-Winkelmann/Ott*, NVwZ 2011, S. 914, S. 914 die der sozialrechtlichen Literatur attestieren, das Vorverfahren als reines Verwaltungsverfahren anzusehen.

107 Annexkompetenz bzw. Kompetenz kraft Sachzusammenhang: *F. Schoch*, in: Ehlers/F. Schoch (Hrsg.), *Rechtsschutz im Öffentlichen Recht*, 2009, S. 485, S. 486; *Hasso Hofmann*, in: Erichsen/Hoppe/Mutius (Hrsg.), *System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes*, 1985, S. 605, S. 609; *Bachof*, DVBl 1958, S. 6, S. 8; *Hasso Hofmann*, VerwArch 1967, S. 63, S. 151 f.; *Scholler*, DÖV 1968, S. 756, S. 758. Kompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG: BVerfG, Beschl. v. 11.10.66, 2 BvL 15/64; BVerfGE 20, 238, 248; BVerfG, Beschl. v. 09.05.1973, 2 BvL 43, 44/71, BVerfGE 35, 65, 72; BVerwG, Urt. v. 17.02.1981, 7 C 55/79, BVerwGE 61, 360, 363; *Sannwald*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke*, GG, Art. 74, Rn. 47; *Degenhart*, in: *Sachs*, GG; *Sachs*, GG, Art. 74, Rn. 26; *Kunig*, in: *Münch/Kunig*, GG Art. 74, Rn. 19; *Sydow/Neidhardt*, *Verwaltungsinterner Rechtsschutz*, 2007, S. 38; Differenzierend: BVerwG, Urt. v. 12.11.1976, IV C 34.75, BVerwGE 51, 310, 313; *Funke-Kaiser*, in: *Bader/Funke-Kaiser/Stuhlfauth*, VwGO, Vor §§ 68, Rn. 5;

das Widerspruchsverfahren als Sachentscheidungsvoraussetzung nicht berührt, kann sich eine Kompetenz auch aus Art. 84 Abs. 1 GG ergeben.¹⁰⁸

Geregelt ist das Widerspruchsverfahren jedenfalls in den §§ 78 ff. SGG, die durch die Vorschriften des SGB X ergänzt werden. Es ist gem. § 85 Abs. 1 und 2 SGG zweistufig aufgebaut. Nach Eingang des Widerspruchs bekommt die Ausgangsbehörde die Möglichkeit, ihre Entscheidung erneut zu überprüfen. Möchte sie nicht an ihren ursprünglichen Erwägungen festhalten, kann sie dem Widerspruch abhelfen. Hilft sie nicht ab, wird der Widerspruch an die Widerspruchsbehörde weitergeleitet, die in einem zweiten Verfahrensabschnitt über den Widerspruch entscheidet.

B. Verfassungsrechtliche Grundlagen des Widerspruchsverfahrens

I. Effektiver Rechtsschutz trotz Vorverfahren?

Gemäß Art. 19 Abs. 4 GG muss bei Rechtsverletzung durch die öffentliche Gewalt der Rechtsweg offen stehen. Wie genau dieser Rechtsweg ausgestaltet ist, kann der Gesetzgeber weitgehend frei entscheiden.¹⁰⁹ Zentraler Maßstab bei der Ausgestaltung dieses Spielraumes ist der Grundsatz des "Effektiven Rechtsschutzes"¹¹⁰, der an sich wiederum konkretisierungsbedürftig ist.¹¹¹

Kritisch im Hinblick auf die Bedürfnisklausel: *Lindner*, BayVBl 2005, S. 65, S. 69 f.

108 BVerwG, Urt. v. 17.02.1981, 7 C 55/79, BVerwGE 61, 360, 362, W.-R. *Schenke*, in: *Kopp/Schenke*, VwGO, Vorb § 68 Rn. 5.

109 BVerfG, Beschl. v. 27.04.1999, 1 BvR 1613/94, BVerfGE 100, 313, 364; BVerfG, Beschl. v. 27.10.1999, 1 BvR 385/90, BVerfGE 101, 106, 123; BVerfG, Beschl. v. 13.06.2007, 1 BvR 1550/03, 1 BvR 2357/04, 1 BvR 603/05, BVerfGE 118, 168, 207; *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 19, Rn. 52.

110 Zum effektiven Rechtsschutz: Rspr. des Bundesverfassungsgerichts, BVerfG, Beschl. v. 12.11.1958, 2 BvL 4/56, 2 BvL 26/56, 2 BvL 40/56, 2 BvL 1/57, 2 BvL 7/57, BVerfGE 8, 274, 326; zuletzt etwa: BVerfG, Beschl. v. 13.06.2007, 1 BvR 1550/03, 1 BvR 2357/04, 1 BvR 603/05, BVerfGE 118, 168, 207.

111 BVerfG, Beschl. v. 12.01.1960, 1 BvL 17/59, BVerfGE 10, 264, 267 f.; BVerfG, Beschl. v. 20.04.1982, 2 BvL 26/81, BVerfGE 60, 253, 268; BVerfG, Beschl. v. 02.03.1993, 1 BvR 249/92, BVerfGE 88, 118, 123; *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier*, GG, Art. 19 IV, Rn. 79 ff; *Sachs*, in: *Sachs*, GG, Art. 19, Rn. 139.

Garantiert ist der Zugang zu einer staatlichen Gerichtsbarkeit, die den Anforderungen der Art. 92 und 97 GG genügt.¹¹² Einen bestimmten Instanzenzug sieht Art. 19 Abs. 4 GG nicht vor.¹¹³ Auch unabhängige Verwaltungsausschüsse sind nicht Teil der staatlichen Gerichtsbarkeit im Sinne der Art. 92 und 97 GG. Es fehlt insbesondere an der institutionellen Trennung von der Exekutive.¹¹⁴ Das Widerspruchsverfahren dient damit nicht dem in Art. 19 Abs. 4 GG normierten effektiven Rechtsschutz.

Das Vorverfahren wird verfassungsrechtlich auch nicht dadurch relevant, dass es den Zugang zu den Gerichten unzumutbar erschwert.¹¹⁵ Hier gilt es, das Gesamtgefüge des Rechtsschutzes zu betrachten¹¹⁶: Einerseits eröffnet das Widerspruchsverfahren, anders als das gerichtliche Verfahren, eine Zweckmäßigkeitskontrolle.¹¹⁷ Andererseits muss der Rechtssuchende zeitliche, finanzielle und psychologische Ressourcen aufwenden, bevor er gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch nehmen kann. Nach einer Gesamt abwägung ist der Eingriff durch das Widerspruchsverfahren in das Recht aus Art. 19 Abs. 4 GG verhältnismäßig.¹¹⁸

Um effektiven Rechtsschutz so zu gewährleisten, dass der Zugang zu Gericht auch tatsächlich erfolgen kann, muss er allerdings entsprechend

112 BVerfG, Beschl. v. 21.10.1954, 1 BvL 9/51, BVerfGE 4, 74, 94 f.; BVerfG, Beschl. v. 22.06.1960, 2 BvR 37/60; BVerfGE 11, 232, 233; BVerfG, Beschl. v. 11.10.1978, 2 BvR 1055/76, BVerfGE 49, 329, 340; *Huber*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 19 Abs. 4, Rn. 440.

113 BVerfG, Beschl. v. 21.10.1954, 1 BvL 9/51, 1 BvL 2/53, BVerfGE 4, S. 74, 6. Leitsatz; BVerfG, Beschl. v. 11.10.1978, 2 BvR 1055/76, BVerfGE 49, S. 329, S. 342.

114 *Huber*, in: *von Mangoldt/Klein/Starck*, GG, Art. 19 Abs. 4, Rn. 440.

115 So auch: BVerfG, Beschl. v. 09.05.1973, 2 BvL 43, 44/71, BVerfGE 35, 65, 72 f.; BVerfG, Beschl. v. 28.10.1975, 2 BvR 883/73, 2 BvR 379/74, 2 BvR 497/74, 2 BvR 526/74, BVerfGE 40, 237, 256; BSG, Urt. v. 06.02.1991, 1 RR 1/89, BSGE 68, 132, 139; *Mutius*, Das Widerspruchsverfahren der VwGO als Verwaltungsverfahren und Prozessvoraussetzung, 1969, S. 143 f.; *E. Becker*, in: *Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (Hrsg.)*, Kabinettsfrage und Gesetzgebungsnotstand nach dem Bonner Grundgesetz, 1950, S. 149 f.; *Holzner*, DÖV 2008, S. 217, S. 221 f.; *Clasen*, NJW 1958, S. 861, S. 861; *Dapprich*, DVBl 1960, S. 194, S. 195; anders eigentlich nur: *Kniesch*, NJW 1958, S. 576 ff. der allerdings auch nur auf ein obligatorisches Vorverfahren abstellt.

116 Rechtstechnisch befindet man sich hier in der Rechtfertigung eines Eingriffs, in der die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme "vorgerichtliches Verfahren" überprüft wird. So auch schön anschaulich: *Buermeyer*, Rechtsschutzgarantie und Gerichtsverfahrensrecht, 1975, S. 112 ff.

117 vgl. § 78 Abs. 1 S. 1 SGG.

118 So auch: BVerfG, Beschl. v. 09.05.1973, 2 BvL 43, 44/71, BVerfGE 35, 65, 73.

ausgestaltet sein.¹¹⁹ Es darf beispielweise nicht im Belieben der Behörde liegen, gerichtlichen Rechtsschutz unzumutbar zu verzögern.¹²⁰ Dieser Gefahr soll die Untätigkeitsklage des § 88 Abs. 2 in Verbindung mit Abs. 1 SGG vorbeugen. Danach muss die Verwaltung über Widersprüche innerhalb einer Frist von drei Monaten entscheiden, möchte sie gerichtliche Eingriffsmöglichkeiten verhindern. Andernfalls kann das Gericht im Wege des Bescheidungsurteils eine Sachentscheidung erzwingen.¹²¹ Die Ausstrahlungswirkung des Art. 19 Abs. 4 GG kann sich aber ebenso auf das Begründungserfordernis oder andere Verfahrensausgestaltungen beziehen.¹²²

Auch der Grundsatz der Gewaltenteilung bleibt mit dem Widerspruchsverfahren gewahrt. Es werden keine judikativen Aufgaben, sondern vielmehr Verwaltungsaufgaben ausgeübt. So kann der Widerspruchsbescheid zwar in Bestandskraft, nicht aber in materielle Rechtskraft erwachsen.¹²³ Die Fähigkeit, letztverbindliche Feststellungen zu treffen, ist aber Wesensmerkmal der Rechtsprechung.¹²⁴ Das Widerspruchsverfahren trägt vielmehr zur „Gewaltenteilung innerhalb der Gewalten“¹²⁵ bei.¹²⁶

119 *Schmidt-Aßmann*, NVwZ 1983, S. 1, S. 5; anders noch: *Mutius*, Das Widerspruchsverfahren der VwGO als Verwaltungsverfahren und Prozessvoraussetzung, 1969, S. 143.

120 BVerfG, Beschl. v. 28.10.1975, 2 BvR 883/73, 2 BvR 379/74, 2 BvR 497/74, 2 BvR 526/74, BVerfGE 40, 237, 257.

121 So die h.M. (B. *Schmidt*, in: *Keller/Leitberger/Meyer-Ladewig*, SGG, § 88 Rn. 2; *Jaritz*, in: *Roos/Wahrendorf*, SGG, § 88 Rn. 7; *Ulmer*, in: *Hennig*, SGG, § 88 Rn. 2, kritisch aber: *Wimmer*, NJW 1999, S. 3690 f.) und die Rspr. verschiedener Senate des BSG (BSG, Urt. v. 29.05.1963, 2 RU 211/61, BSGE 19, 164, 167; BSG, Urt. v. 21.03.1974, 8 RU 59/73, BSGE 37, 186, 2. Leitsatz; kritisch nur der 4. Senat in einem obiter dictum: BSG, Urt. v. 15.12.1994, 4 RA 67/93, BSGE 75, 272, 267 f.). Dies steht im Gegensatz zur Handhabung bei der VwGO und der FGO, bei der Untätigkeitsklagen auf Aufhebung oder Erlass eines bestimmten Verwaltungsaktes gerichtet sind.

122 *Kaltenborn*, Streitvermeidung und Streitbeilegung im Verwaltungsrecht, 2007, S. 293 ff.; *Schenke*, VBIBW 1982, S. 313 ff.

123 BVerfG, Beschl. v. 09.05.1973, 2 BvL 43, 44/71, BVerfGE 35, 65, 73.

124 z.B: BVerfG, Beschl. v. 28.11.1957, 2 BvL 11/56, BVerfGE 7, 183, 188; BVerfG, Urt. v. 08.02.2001, BVerfG, Urt. v. 08.02.2001; 2 BvF 1/00; BVerfGE 103, 111, 137.

125 *Leisner*, in: *Spanner* (Hrsg.), Festgabe für Theodor Maunz, 1971, S. 267 ff.

126 *W. Krebs*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), Rechtsquellen, Organisation, Finanzen, 2007, S. 457, S. 512.

II. Effektiver Rechtsschutz ohne Vorverfahren?

Verfassungsrechtlich geboten ist das Widerspruchsverfahren aber auch nicht.¹²⁷ Art. 19 Abs. 4 GG garantiert Rechtsschutz gegen Akte öffentlicher Gewalt. Sobald dieser gerichtlich gewährleistet wird, bedarf es keines verwaltungsinternen Rechtsschutzes mehr.¹²⁸ Auch wenn Bürger*innen bei Abschaffung des Widerspruchsverfahrens im Hinblick auf die Zweckmäßigkeitkontrolle weniger Rechtsschutz erhalten,¹²⁹ ist dem Grundsatz, dass Verwaltungsentscheidungen nachprüfbar sein müssen, im Umfang des Art. 19 Abs. 4 GG genüge getan.¹³⁰ So sind eklatante Fehler in der Ermessensausübung durch die Gerichte im Rahmen des § 54 Abs. 2 SGG überprüfbar.

Lediglich aus den übrigen Grundrechten könnten sich daher im Einzelfall Anforderungen ergeben, die eine erneute Überprüfung einer Entscheidung notwendig machen.¹³¹ Sobald eine inhaltliche Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen mit erheblichem Grundrechtsbezug (z.B. bei berufsbezogenen Prüfungen) durch die Gerichte unmöglich wird, muss der Schutz materieller Grundrechte durch das Verwaltungsverfahren garantiert werden.¹³² Das Verfahren muss dahingehend ausgestaltet sein, dass der Betroffene seinen Standpunkt wirksam darlegen kann.¹³³ Auch hier ist allerdings eine zweite Verwaltungsinstanz nur eine von mehreren Möglichkeiten, den Schutz der Grundrechte sicherzustellen.¹³⁴

127 So auch: BVerfG, Beschl. v. 09.05.1973, 2 BvL 43, 44/71, BVerfGE 35, 65, 73; BVerfG, Beschl. v. 20.04.1982, 2 BvL 26/81, BVerfGE 60, 253, 291; BVerfG, Urt. v. 24.04.1985, 2 BvR 2/83, 2 BvR 3/83, 2 BvR 4/83, 2 BvR 2/84, BVerfGE 69, 1, 48; *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier*, GG; *Geyer*, Frankfurter Rundschau vom 18.06.2012, im Internet: www.fr.de/politik/meinung/leitartikel-zur-politischen-legitimation-mut-zu-ungeliebten-debatten-a-834094 (Stand: 30.11.2018).; *Klenke*, in: *Ipsen* (Hrsg.), *Verwaltungsorganisation in Flächenstaaten*, 2008, S. 139, S. 140; *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 19 Rn. 77; *Dolde/Porsch*, VBIBW 2008, S. 428, S. 430; *Vaagt*, ZRP 2011, S. 211, S. 213; in Bezug auf die Bayrische Verfassung: BayVerfGH, *Entsch. v. 23.10.2008*, Vf. 10-VII/07 – juris – Rn. 69; kritisch: *Müller-Grüne/Grüne*, BayVBl 2007, S. 65, S. 68.

128 *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier*, GG, Art. 19 IV, Rn. 87.

129 So z.B.: *Müller-Grüne/Grüne*, BayVBl 2007, S. 65, S. 68.

130 Dazu m.w.N.: *Holzner*, DÖV 2008, S. 217, S. 221 f.

131 Hier für das Prüfungsrecht: BVerfG, Beschl. v. 17.04.1991, 1 BvR 419/81, 1 BvR 213/83, BVerfGE 84, 34, *passim*.

132 BVerfG, Beschl. v. 20.12.1979, 1 BvR 385/77, BVerfGE 53, 30, 65; BVerfG, Beschl. v. 17.04.1991, 1 BvR 419/81, 1 BvR 213/83, BVerfGE 84, 34, 45 f.

133 BVerfG, Beschl. v. 17.04.1991, 1 BvR 419/81, 1 BvR 213/83, BVerfGE 84, 34, 46.

134 z.B. *Rennert*, in: *Eyermann*, VwGO, § 68, Rn. 10 f.

Auch im Hinblick auf die Ausübung der Selbstverwaltung ist die sofortige Fremdkontrolle verfassungsrechtlich unbedenklich. Durch die vorgeschaltete Selbstkontrolle schafft das Widerspruchsverfahren mehr Autonomie und garantiert die Beteiligung der Selbstverwaltungsorgane an den Entscheidungen.¹³⁵ Da Art. 87 GG aber nicht einmal die Organisation der Sozialversicherung als Selbstverwaltungsträger verbürgt,¹³⁶ können auch weder die Abwesenheit noch die Ausgestaltung des Widerspruchsverfahrens Art. 87 GG verletzen.

C. Merkmale des sozialrechtlichen Widerspruchsverfahrens

I. Verwaltungs- und Sozialrecht: Auseinanderfallen oder Angleichung der Verfahren?

Das verwaltungs- und das sozialrechtliche Widerspruchsverfahren werden häufig in einem Atemzug genannt. Literatur zum sozialrechtlichen Widerspruchsverfahren bezieht sich oft auf Erkenntnisse zu seinem verwaltungsrechtlichen Pendant.¹³⁷ Dabei haben sich die Verfahren völlig unterschiedlich entwickelt. Institutionen und Verfahren des Rechtsschutzes im Verwaltungs- und Sozialrecht unterschieden sich bis in die 50er Jahre des 20. Jahrhunderts erheblich. Rechtsschutz im Verwaltungsrecht war in der Regel¹³⁸ bis in das späte 19. Jahrhundert als reine Administrativjustiz

135 *Becher*, in: Brückner/Dalichau (Hrsg.), Beiträge zum Sozialrecht, 1982, S. 53, S. 60 f.

136 *Fuchs/Preis*, Sozialversicherungsrecht, 2009, S. 46 m.w.N.

137 So beispielweise: *Köhler*, ZFSH/SGB 2010, S. 78 ff.; *Leitberger*, in: *Keller/Leitberger/Meyer-Ladewig*, SGG, § 78 ff.; *Breitkreuz*, in: *Breitkreuz/Fichte*, SGG, § 78 ff.; *Erkelenz*, in: *Jansen*, SGG, § 78 ff.; *Lowe*, in: *Hintz/Lowe*, SGG, § 78 ff.

138 Ausnahme bis zur Auflösung des alten Reiches um 1800: Eine Verwaltungssache konnte sich zu einem ordentlichen Rechtsstreit (*causa iustitiae*) umwandeln, wenn der Kläger sich auf ein wohlerworbenes Recht (*ius quaesitum*) oder ein Privileg berufen konnte; *Sydow/Neidhardt*, Verwaltungsinterner Rechtsschutz, 2007, S. 24 mit Ausnahmen in einzelnen Territorien; *Westphal*, in: *Sommermann/Schaffarzik* (Hrsg.), Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa, 2019, S. 3, S. 25.

ausgestaltet.¹³⁹ In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entwickelte sich dann ein justizförmiges Kontrollverfahren.¹⁴⁰

Streitigkeiten im Bereich der Sozialversicherung wurden erst nach dem zweiten Weltkrieg vor Gerichten im heutigen Sinne ausgetragen.¹⁴¹ Mit Erlass des Unfallversicherungsgesetzes 1884 wurden paritätisch besetzte Schiedsgerichte gebildet.¹⁴² Gegen die Entscheidungen der Schiedsgerichte konnte beim Reichsversicherungsamt Rekurs eingelegt werden.¹⁴³ Auch für Streitigkeiten nach dem Gesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung¹⁴⁴ wurden in Folge Schiedsgerichte eingesetzt.¹⁴⁵

Mit Inkrafttreten der Reichsversicherungsordnung 1911¹⁴⁶ entschieden Kammern beziehungsweise Ausschüsse bei Versicherungs- und Obergesundheitsämtern.¹⁴⁷ Das Reichsversicherungsamt fungierte als oberste „Instanz“.¹⁴⁸

Nach dem zweiten Weltkrieg wurde das Widerspruchsverfahren in die neuen Verfahrensordnungen, die Verwaltungsgerichtsordnung¹⁴⁹ und das Sozialgerichtsgesetz¹⁵⁰, aufgenommen. Zu diesem Zeitpunkt unterschied

139 *Würtenberger*, in: Sommermann/Schaffarzik (Hrsg.), Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa, 2019, S. 31 passim; *Stolleis*, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland Bd. 2: Staatsrechtslehre und Verwaltungswissenschaft 1800-1914, 1992, S. 241.

140 *Stolleis*, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland Bd. 2: Staatsrechtslehre und Verwaltungswissenschaft 1800-1914, 1992, S. 240.

141 Näher dazu: *Bogs*, in: Deutscher Sozialgerichtsverband (Hrsg.), Sozialrechtsprechung, 1979, S. 3, passim.

142 §§ 46 ff. Unfallversicherungsgesetz vom 06.07.1884; RGBl. 1884, S. 69; *Bogs*, in: Deutscher Sozialgerichtsverband (Hrsg.), Sozialrechtsprechung, 1979, S. 3, S. 6.

143 § 63 Unfallversicherungsgesetz von 1884.

144 §§ 70 ff. Gesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung vom 22.06.1889; RGBl. 1889, S. 97.

145 Entscheidungen konnten jeweils aber nur im Wege der Revision vom Reichsversicherungsamt überprüft werden, sie wurden lediglich in rechtlicher Hinsicht kontrolliert: § 133 Nr. 1 Gesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung.

146 Reichsversicherungsordnung (RVO) vom 19.07.1911; RGBl. 1911, S. 509.

147 §§ 1636, 1675 RVO a.F.; *Bogs*, in: Deutscher Sozialgerichtsverband (Hrsg.), Sozialrechtsprechung, 1979, S. 3, S. 8.

148 § 1694 RVO a.F.; *Hänlein*, in: Maydell/U. Becker/Ruland/Axer (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch, 2018, S. 83; S. 86; *Bogs*, in: Deutscher Sozialgerichtsverband (Hrsg.), Sozialrechtsprechung, 1979, S. 3, S. 9.

149 §§ 68 ff. Verwaltungsgerichtsordnung, in der Fassung vom 21.01.1960, BGBl. I, 1960, S. 17.

150 §§ 78 ff. Sozialgerichtsgesetz, in der Fassung vom 03.09.1953; BGBl. I, 1953, S. 1239.

sich das Widerspruchsverfahren im Sozialgerichtsgesetz zu dem Widerspruchsverfahren der Verwaltungsgerichtsordnung vor allem in Hinblick auf den Anwendungsbereich¹⁵¹ erheblich. Weiterhin enthielt es einzelne Erleichterungen für den Widerspruchsführenden¹⁵² sowie wenige sonstige Abweichungen.¹⁵³

Über die Jahre wurden die Verfahren aber regelungstechnisch weitgehend angeglichen. Das den Anwendungsbereich betreffende Regel-Ausnahme-Verhältnis¹⁵⁴ sowie die Regelungen zur aufschiebenden Wirkung entsprechen sich heute im Wesentlichen. Dafür wurde das sozialrechtliche Widerspruchsverfahren weiter ausdifferenziert und vermehrt um strukturbedingte Erleichterungen ergänzt.¹⁵⁵

Regelungstechnisch gleichen sich die Widerspruchsverfahren daher weitgehend.¹⁵⁶ Inhaltlich unterscheiden sie sich jedoch in einigen Punkten.

II. Das „bürgerfreundliche“ Widerspruchsverfahren

Einige Besonderheiten des sozialrechtlichen Widerspruchsverfahrens sind auf die Bedeutung des Sozialen, des Bürgerfreundlichen,¹⁵⁷ im Sozialrecht zurückzuführen. Ob man dieses Soziale nun als Strukturmerkmal des Sozialrechtes begreift oder nicht, es findet sich in vielen Bereichen wieder.

151 Nach §§ 78-81 SGG a.F. sollte ein Vorverfahren nur in gesetzlich vorgesehenen Fällen durchgeführt werden, gem. § 68 VwGO a.F. fand ein Vorverfahren normalerweise statt. Ausnahmen wurden besonders normiert.

152 Hier vor allem die Regelung des § 84 Abs. 2 SGG a.F. nach der bei jeder inländischen Behörde oder bei jedem Versicherungsträger Widerspruch eingelegt werden konnte, sowie die Kostenfreiheit des Widerspruchsverfahrens.

153 Hier ist besonders § 71 VwGO a.F. zu nennen, der eine Anhörung in bestimmten Konstellationen vorsah, sowie die Frist für die Untätigkeitsklage, die im Verwaltungsrecht drei, im Sozialrecht teilweise nur einen Monat betrug (§§ 88 Abs. 1 SGG a.F., 75 VwGO a.F.).

154 §§ 68 VwGO, sowie 78 SGG.

155 Vor allem um Regelungen zur Erleichterung des Verfahrens für den Widerspruchsführenden wie §§ 84 Abs. 1 S. 2 oder 84 a SGG, aber auch Regelungen zur öffentlichen Bekanntgabe, § 85 Abs. 4 SGG.

156 Mit kleinen Unterschieden: so ist bspw. die Anhörungspflicht im Verwaltungsrecht in § 71 VwGO geregelt, im Sozialrecht in § 24 Abs. 1 i.V.m. 62 SGB X.

157 U. Becker, in: Maydell/U. Becker/Ruland/Axer (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch, 2018, S. 51, S. 80.

Was die gemeinsame Dimension des Sozialen im Sozialrecht ausmacht, scheint so klar und einfach nicht zu fassen zu sein. *Zacher* stellt auf einen historisch-konkreten Begriff ab, der »das Postulat ausgeglichener Einkommens- und Vermögensverhältnisse und wenigstens eines menschenwürdigen Daseins für alle impliziert«¹⁵⁸. Im Wesentlichen strebt das Sozialrecht jedenfalls nach der Lösung sozialer Probleme.¹⁵⁹

Diese besondere Zielrichtung ist der Grund für eine scheinbar immer wiederkehrende, prototypische Anspruchssituation:

»Ein sozial oder gesundheitlich schwacher, rechtlich wenig bewandelter Bürger klagt gegen eine hochspezialisierte und ressourcenstarke Verwaltung und begehrt elementare, vielfach existenzsichernde Leistungen, die Teil eines komplexen und schwer überschaubaren Sozialleistungssystems sind.«¹⁶⁰

Als eines der das Sozialrecht prägenden, besonderen Strukturprinzipien kann daher auch das Prinzip des effektiven Schutzes angesehen werden.¹⁶¹ Dieses Prinzip steht auch hinter dem Schlagwort der Klägerfreundlichkeit. Ob die Rechtskultur der sog. "Klägerfreundlichkeit" nun historisches Relikt,¹⁶² zu einer Pfadabhängigkeit führende Rechtstatsache¹⁶³ oder logische Konsequenz aus der Essenz des Sozialrechts ist,¹⁶⁴ sie prägt das Verfahrensrecht der Gerichte und der Verwaltung.

Im Widerspruchsverfahren erleichtern daher zahlreiche Regelungen dem Rechtssuchenden den Zugang zu Rechtsschutz. Widerspruch einzulegen, gestaltet sich im Sozialrecht deutlich einfacher als im Verwaltungsrecht. Gemäß § 84 Abs. 1 und Abs. 2 SGG kann der Widerspruch bei jeder inländischen Behörde, jedem Versicherungsträger oder jeder Konsularbehörde eingereicht werden. Auch eine bereits erhobene Klage kann als Widerspruch gewertet werden.¹⁶⁵ Anders dagegen im Verwaltungsrecht: Widerspruch kann nur bei der Behörde die den Verwaltungsakt erlassen

158 *Zacher*, ZSR 1965, S. 137, S. 148.

159 So bspw. *U. Becker*, in: Maydell/U. Becker/Ruland/Axer (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch, 2018, S. 51, S. 52.

160 *Harks*, NZS 2018, S. 49 f, der das Konzept der Klägerfreundlichkeit aber in Frage stellt.

161 *U. Becker*, in: Maydell/U. Becker/Ruland/Axer (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch, 2018, S. 51, S. 79.

162 *Harks*, NZS 2018, S. 49 f.

163 *Masuch/Spellbrink*, in: U. Becker/Masuch/Spellbrink (Hrsg.), Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats, 2014, S. 437, S. 439.

164 So auch: *Schnitzler*, NJW 2019, S. 9, S. 12.

165 BSG, Urt. v. 18.02.1964, 11/1 RA 90/61, BSGE 20, 199, 201; *B.Schmidt*, in: *Keller/Leitherer/Meyer-Ladewig*, SGG; *Kopp/Schenke*, VwGO § 78, Rn. 3b m.w.N.

hat oder bei der Behörde, die für den Widerspruch zuständig ist, eingelegt werden (vgl. § 70 Abs. 1 S. 2 VwGO). Die Erhebung einer Klage genügt den Anforderungen an einen Widerspruch nicht.¹⁶⁶ Eine Verlängerung der einmonatigen Widerspruchsfrist um zwei Monate, bei Bekanntgabe im Ausland, sieht nur das Sozialgerichtsgesetz vor (§ 84 Abs. 1 S. 2 SGG).¹⁶⁷

Akteneinsicht muss im Widerspruchsverfahren abweichend von § 25 Abs. 4 SGB X nicht bei der Behörde erfolgen (§ 84a SGG). Im Verwaltungsrecht wird sich die Akteneinsicht regelmäßig aus §§ 79, 29 VwVfG ergeben. § 29 Abs. 4 VwVfG sieht wortgleich dem im Sozialgerichtsgesetz ausgeschlossenen § 25 Abs. 4 SGB X eine Einsicht bei der Behörde, in Einzelfällen im Ermessen der Behörde auch ein Versenden vor. Die Regelung des § 84a SGG wurde vor allem auf Druck von Rechtsanwältinnen und von mit der Vertretung befassten Organisationen eingefügt.¹⁶⁸

Wird der angefochtene Verwaltungsakt während des Vorverfahrens geändert, so wird auch der den ursprünglichen Verwaltungsakt abändernde oder ersetzende Bescheid in das Widerspruchsverfahren miteinbezogen (§ 86 SGG).¹⁶⁹ Unter anderem soll der Widerspruchsführende dadurch davor geschützt werden, im Vertrauen auf sein Vorgehen gegen den ursprünglichen Bescheid Rechtsnachteile zu erleiden.¹⁷⁰

Auch die Kostenfreiheit des Widerspruchsverfahrens gemäß § 64 SGB X im Sozialrecht lässt sich mit dessen sozialer Bedeutung erklären. So soll auf besondere Weise sichergestellt werden, dass die Beteiligten ein Verfahren nicht aus Kostengründen scheuen.¹⁷¹ Die Kostenfreiheit kann als Ausdruck des Sozialstaatsprinzips verstanden werden, wird aber nicht zwangsläufig durch dieses determiniert.¹⁷²

166 BVerwG, OVG Niedersachsen, Urt. v. 08.11.2011, 4 LB 156/11 – juris – Rn. 28; Geis, in: *Sodan/Ziekow*, VwGO § 70, Rn. 37; Rennert, in: *Eyermann*, VwGO § 70, Rn. 16; Schenke, in: *Ramsauer/Kopp*, VwVfG; *Kopp/Schenke*, VwGO § 70, Rn. 3.

167 zur Begründung: BT-Drs. 14/5943, S. 24; BSG, Urt. v. 21.10.1998, B 9 V 7/98 R, BSGE 83, 68, 69 f.

168 B. Schmidt, in: *Keller/Leitherer/Meyer-Ladewig*, SGG, § 84 a, Rn. 1.

169 Die entsprechende Regelung für das gerichtliche Verfahren findet sich in § 96 Abs. 1 SGG.

170 BSG, Urt. v. 24.11.1960, 6 RKA 3/59, SozR Nr. 14 zu § 96 SGG, B. Schmidt, in: *Keller/Leitherer/Meyer-Ladewig*, SGG, § 96, Rn. 1a.

171 Timme, in: *Diering/Timme/Waschull*, SGB X, § 64 Rn. 2; Hees/Rammert, NVwZ 2005, S. 1031, S. 1031.

172 Mutschler, in: *Körner/Leitherer/Mutschler*, KassKomm, SGB X, § 64, Rn. 3.

III. Der Einfluss der korporatistischen Selbstverwaltung auf das sozialrechtliche Widerspruchsverfahren

1. Grundlagen der sozialen Selbstverwaltung

Integration und Partizipation als Schlagworte moderner Staatlichkeit prägen auch die Idee der über 125 Jahre alten sozialen Selbstverwaltung.¹⁷³ Auch in der Verwaltungsorganisation des 21. Jahrhunderts hat sie nicht an Aktualität eingebüßt.¹⁷⁴

Sozialverwaltung erfolgt in unterschiedlichen institutionellen Ausgestaltungen: Eingegliedert in die Kommunal- oder Landesverwaltung,¹⁷⁵ als Mischverwaltung¹⁷⁶ oder als Selbstverwaltung, wahrgenommen von Sozialversicherungsträgern.¹⁷⁷

Die Sozialversicherung,¹⁷⁸ als prägender Teil der Sozialverwaltung, ist konzipiert als durch die Mitglieder legitimierte Verwaltung.¹⁷⁹ Sie wird in funktionaler Selbstverwaltung ausgeübt. Das Bundesverfassungsgericht versteht funktionale Selbstverwaltung¹⁸⁰ als »Ausprägung des Demokratieprinzips mit dem Ziel der Verwirklichung der freien Selbstbestimmung«. Die Sozialversicherungsträger sind als »rechtsfähige Körperschaften des Öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung« organisiert (vgl. § 29 Abs. 1 SGB IV) und institutionell selbstständig. Die Willensbildung wird durch ihre Mitglieder bestimmt.¹⁸²

Zwei Ausprägungen der Selbstverwaltung sind für das sozialrechtliche Widerspruchsverfahren von besonderer Bedeutung: die Selbstverwaltung

173 Stolleis, Geschichte des Sozialrechts in Deutschland, 2003, S. 75 f.

174 Mit Beispielen: Kluth, Funktionale Selbstverwaltung, 1997, S. 3 f.

175 z.B. § 3 SGB XII; § 184 SGB IX.

176 z.B. § 6 SGB II.

177 § 1 SGB IV.

178 Zur Sozialversicherung zählt neben den in § 4 Abs. 2 SGB IV genannten Zweigen der gesetzlichen Kranken-, Pflege-, Unfall- und Rentenversicherung, sowie der Alterssicherung der Landwirte, auch die Arbeitslosenversicherung (vgl. Dünn, in: Maydell/U. Becker/Ruland/Axer (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch, 2018, S. 719, S. 727).

179 Bieback, in: Rixen (Hrsg.), Zukunft der Selbstverwaltung, 2015, S. 10, S. 13; ausführlich zur Betroffenen-Partizipation in der funktionalen Selbstverwaltung: Schnapp, VSSR 2006, S. 191, S. 195 ff.

180 Eingehend zum Begriff der funktionalen Selbstverwaltung: Kluth, Funktionale Selbstverwaltung, 1997, S. 18 ff.

181 BVerfG, Urt. v. 02.03.1977, 2 BvE 1/76, BVerfGE 44, 125, 142.

182 vgl. Klenk, ZSR 2006, S. 273, S. 274.

im materiellen und die Selbstverwaltung im politischen Sinne.¹⁸³ Im materiellen Sinne spricht die Selbstverwaltung ihren Trägern Kompetenzbereiche zur eigenen Wahrnehmung zu.¹⁸⁴ Daher verfügen Selbstverwaltungs-körperschaften über fachweisungs-freie Entscheidungsbefugnisse.¹⁸⁵ Im politischen Sinne bezeichnet Selbstverwaltung die ehrenamtliche Beteiligung der Betroffenen.¹⁸⁶

2. Der Devolutiveffekt

Wie im allgemeinen Verwaltungsrecht ist für die Entscheidung über den Widerspruch im Grundsatz die nächsthöhere Behörde zuständig (§§ 85 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 SGG, 73 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 VwGO). Im Sozialrecht greift dieser Grundsatz jedoch nur in den allerwenigsten Fällen. Denn im materiellen Sinne räumt das Selbstverwaltungsrecht dem Träger eine selbstständige Entscheidungsbefugnis ein.¹⁸⁷ Zwangsläufig bleibt eine Überprüfung solcher Entscheidungen nach Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten daher auch einer Stelle des Selbstverwaltungsträgers vorbehalten.¹⁸⁸

Der große Bereich der Sozialversicherung ist also von diesem Devolutiveffekt ausgenommen (§ 85 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 SGG). Die selbstverwaltenden Sozialversicherungsträger sollen so vor Eingriffen in ihr Selbstverwaltungsrecht geschützt werden¹⁸⁹ und der Bereich der Sozialversicherung ist vollständig selbstverwaltend organisiert.¹⁹⁰ Auch die Angelegenheiten der Bundesagentur für Arbeit, die vom Gesetzgeber nicht als Angelegenheiten der Sozialversicherung eingeordnet wurden (§ 1 Abs. 1 S. 1 SGB IV), unterfallen nicht dem Devolutiveffekt (§ 85 Abs. 2 S. 1 Nr. 3, S. 2 SGG). Sie

183 Zu den verschiedenen Aspekten der sozialen Selbstverwaltung: *Becher/Plate*, Selbstverwaltungsrecht der Sozialversicherung vor E § 29, S. 1.

184 vgl. dazu *Schnapp*, VSSR 2006, S. 191, S. 195 mit kritischem Blick auf den verbleibenden Umfang der materiellen Selbstverwaltung in der Sozialversicherung.

185 vgl. *Klenk*, ZSR 2006, S. 273, S. 274; *Dünn*, in: Maydell/U. Becker/Ruland/Axer (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch, 2018, S. 719, S. 735.

186 vgl. *Fuchs/Preis*, Sozialversicherungsrecht, 2009, S. 209.

187 a.a.O.

188 *Geis*, in: *Sodan/Ziekow*, VwGO, § 68 Rn. 183; *W.-R. Schenke*, in: *Kopp/Schenke*, VwGO, § 68 Rn. 9.

189 BT-Drs. I/4357, S. 27.

190 § 29 Abs. 1 SGB IV.

sind teilweise selbstverwaltend organisiert.¹⁹¹ Angelegenheiten der Sozialhilfe werden, soweit sie von örtlichen Trägern wahrgenommen werden,¹⁹² nach Maßgabe der landesrechtlichen Ausführungsgesetze von den Kommunen als Selbstverwaltungsaufgaben wahrgenommen.¹⁹³ Widersprüche nach dem zwölften Sozialgesetzbuch unterfallen daher ebenfalls nicht dem Devolutiveffekt.¹⁹⁴ Das gilt gleichermaßen für Angelegenheiten der kommunalen Selbstverwaltung.¹⁹⁵

Auch die im zweiten Sozialgesetzbuch vorgesehene komplexe institutionelle Struktur gebietet eine Abweichung vom Devolutiveffekt. Die Jobcenter, als gemeinsame Einrichtungen der Bundesagentur für Arbeit und der Kommunen,¹⁹⁶ sind für Widersprüche generell zuständig. Dabei ist unerheblich, ob die Widersprüche kommunale Selbstverwaltungsaufgaben¹⁹⁷ oder Aufgaben der Bundesagentur¹⁹⁸ betreffen. Die in den Optionskommunen¹⁹⁹ alternativ bestehenden, durch die Kommunen alleine betriebenen Jobcenter sähen sich ebenfalls einem Eingriff in ihr Selbstverwaltungsrecht ausgesetzt, würde eine hierarchisch höhere Behörde entscheiden. Insoweit sah der Gesetzgeber die Ausnahmeregelung für den Bereich des zweiten Sozialgesetzbuches auch nur als Klarstellung an.²⁰⁰ Insgesamt gibt es im Sozialrecht daher wenige Bereiche, in denen die Zuständigkeit einer anderen Behörde für die Entscheidung über den Widerspruch keinen Eingriff in ein Selbstverwaltungsrecht darstellen würde. Das Regel- Ausnahme-Verhältnis des § 85 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 SGG war deshalb in sein Gegenteil zu verkehren, um zu gewährleisten, dass ein Eingriff in die Selbstverwaltung der Sozialverwaltung nicht erfolgt.

191 § 367 Abs. 1 SGB III; dazu: *Kluth*, Funktionale Selbstverwaltung, 1997, S. 204 f.; *Schuler-Harms*, in: Rixen (Hrsg.), Zukunft der Selbstverwaltung, 2015, S. 31 f.

192 § 97 SGB XII.

193 Siehe dazu: *Binder*, in: *Lüdtke/Berchtold*, SGG, § 85 Rn. 11.

194 § 85 Abs. 2 S. 2 SGG.

195 § 85 Abs. 2 Nr. 4 SGG.

196 § 44 b SGB II.

197 Diese sind: Kosten der Unterkunft und Heizung, psychosoziale Betreuung und Kinderbetreuung, § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGB II.

198 Alle anderen Aufgaben, § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 SGB II.

199 § 6 a SGB II.

200 BT-Drs. 15/3169, S. 15.

3. Die Widerspruchsausschüsse

Eine sozialrechtliche Besonderheit in der Organisation des Widerspruchsverfahrens sind die Widerspruchsausschüsse.²⁰¹ Nach § 85 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 SGG erlässt in Angelegenheiten der Sozialversicherung die von der Vertreterversammlung bestimmte Stelle den Widerspruch. Durch Satzung kann sie den Erlass von Widerspruchsbescheiden besonderen, dafür gebildeten Ausschüssen übertragen (vgl. § 36 a SGB IV). Doch auch sonst können nach § 85 Abs. 2 S. 3 und 4 SGG Ausschüsse und Beiräte an Stelle der Widerspruchsbehörde treten, auch wenn sie bei der Ausgangsbehörde gebildet wurden. Die Vorschrift wurde aus der Verwaltungsgerichtsordnung²⁰² übernommen, um Strukturen im Sozialhilfe- und Asylbewerberleistungsrecht auch unter der Geltung des Sozialgerichtsgesetzes beibehalten zu können.²⁰³

Fast alle Sozialversicherungsträger haben von der Möglichkeit, Widerspruchsausschüsse einzusetzen, Gebrauch gemacht.²⁰⁴ Lediglich für die Pflegekassen entscheiden im Wege der Organleihe in der Regel die Ausschüsse der Krankenkassen mit.²⁰⁵ Die Zusammensetzung der Widerspruchsausschüsse variiert zwischen den verschiedenen Versicherungsträgern erheblich.²⁰⁶ Alle Widerspruchsausschüsse haben ehrenamtliche Mit-

201 Zu den Widerspruchsausschüssen in der Sozialversicherung wurde bisher nur sehr wenig geschrieben. Relativ aktuell haben sich *Höland/Welti* in einem empirischen Forschungsprojekt mit den Widerspruchsausschüssen auseinandergesetzt (vgl. bspw. Sonderteil: Widerspruchsverfahren in der Sozialversicherung. Was könnte verbessert werden?, *SozSich* 2016, 433 ff.). Ansonsten aus neuerer Zeit nur: *Hinderer*, *NZS* 2015, S. 14 ff.; *Ladehoff*, *SozSich* 2008, S. 255 ff.; *S. Kruse/U. Kruse*, *SozVers* 2000, S. 200 ff.

202 Der Wortlaut der Vorschrift entspricht § 73 Abs. 2 VwGO.

203 BT-Drs. 15/3169, S. 12.

204 Dazu eingehend: *Krausbeck*, *SozSich* 2016, S. 435 ff., die im Rahmen eines Forschungsprojektes insgesamt 162 der 165 Satzungen deutscher Sozialversicherungsträger analysiert hat. Nach § 85 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 SGG bestimmt die Vertreterversammlung eine Stelle. In einer Zusammenschau mit § 36 a SGB IV ist jedoch davon auszugehen, dass der Vertreterversammlung als einzige Handlungsmöglichkeiten die Bildung von Widerspruchsausschüssen oder die Übertragung auf eigene Organe verbleibt. Zu dieser Frage eingehend: *Becher/Plate*, *Selbstverwaltungsrecht der Sozialversicherung* E § 36 a, S. 2 f.

205 *Krausbeck*, *SozSich* 2016, S. 435, S. 435.

206 *Krausbeck* (a.a.O.) stellt hier die ganze Bandbreite an auffindbaren Regelungsmöglichkeiten dar; mit einigen Beispielen auch: *Ladehoff*, *SozSich* 2008, S. 255, S. 257; zur Frage, ob die Ausschüsse spiegelbildlich besetzt sein müssen: *Scherer*, *SGb* 2016, S. 277, S. 285.

glieder, einige stimmberechtigte hauptamtliche Mitglieder.²⁰⁷ So besteht beispielsweise bei der Deutschen Rentenversicherung Bund ein Widerspruchsausschuss aus zwei ehrenamtlichen Mitgliedern (einem aus der Gruppe der Versicherten und einem aus der Gruppe der Arbeitgeber) und einem hauptamtlichen Mitglied.²⁰⁸ Bei der Technikerkrankenkasse entscheiden vier ehrenamtliche Mitglieder – zwei aus dem Lager der Versicherten, zwei aus dem Lager der Arbeitgeber.²⁰⁹ Die Widerspruchsausschüsse der Knappschaft können mit zwei ehrenamtlichen Vertretern der Versicherten und einem ehrenamtlichen Vertreter der Arbeitgeber besetzt sein, der dann allerdings ein doppeltes Stimmgewicht erhält.²¹⁰

Die organisatorische Ausgestaltung der Widerspruchsausschüsse muss der Verwaltungsrat oder die Vertreterversammlung des Sozialversicherungsträgers durch Satzung regeln.²¹¹ Die Ausschüsse an sich sind keine Selbstverwaltungsorgane, haben aber eine organähnliche Stellung.²¹² Dennoch sollen die §§ 63 – 65 des SGB IV, die Regelungen zur Beschlussfassung und Beratung treffen, auch nicht entsprechend anwendbar sein.²¹³

Zu Mitgliedern des Widerspruchsausschusses wählbar sind alle Personen, die auch als Organmitglied wählbar sind, sowie Bedienstete des Versicherungsträgers, soweit die Satzung dies vorsieht.²¹⁴ Die Grundprinzipien der Selbstverwaltung, wie z.B. das Gebot bestimmte Gruppen zu berücksichtigen, sind einzuhalten.²¹⁵

Als organähnliche Einrichtungen sind die Widerspruchsausschüsse Teil des Versicherungsträgers und können somit über die Recht- und Zweckmäßigkeit der Widersprüche entscheiden. Ihre Sitzungen sind nicht öf-

207 kritisch über die Besetzung: *Pitschas*, SGB 2018, S. 327, S. 330.

208 vgl. § 67 Abs. 2 der Satzung der Deutschen Rentenversicherung Bund.

209 Vgl. § 4 Abs. 3 der Satzung der Technikerkrankenkasse.

210 Vgl. dazu § 22 Abs. 1 der Satzung der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft Bahn-See.

211 Vgl. § 36 a Abs. 2 SGB IV.

212 *Becher/Plate*, Selbstverwaltungsrecht der Sozialversicherung, § 36 a Rn. 1; *Köster*, in: *Kreikebohm*, SGB IV, § 36 a, Rn. 5 m.w.N.

213 So nur LSG Berlin- Brandenburg, Urt. v. 18.11.2008, L 2 U 321/08, BeckRS 2009, S. 50148; *Becher/Plate*, Selbstverwaltungsrecht der Sozialversicherung, § 36 a Rn. 2. 1.

214 Vgl. § 36 a SGB IV.

215 Vgl. § 29 Abs. 2 SGB IV.

fentlich. Auch die Widerspruchsführenden werden in aller Regel nicht geladen.²¹⁶

Die Ausschüsse sollen durch ihre Tätigkeit zugleich verschiedene Funktionen erfüllen. Einerseits sichern sie die Kontrolle der Selbstverwaltung über das Tagesgeschäft der Verwaltung. Sie erlauben den ehrenamtlichen Trägern der Selbstverwaltung einen Einblick in die Entscheidungsgepflogenheiten und ermöglichen ihnen, korrigierend einzugreifen.²¹⁷ Andererseits bringen die ehrenamtlichen Mitglieder im Wege der Betroffenenpartizipation praktische Sachkunde und Erfahrung in die Verfahren.²¹⁸ Dies soll auch durch die beteiligten Sozialpartner gewährleistet werden.²¹⁹ Die von den Widerspruchsausschüssen ausgehende integrative Wirkung soll maßgeblich zur Akzeptanz des Verfahrens bei den Widerspruchsführenden beitragen können.²²⁰

Die bereits angesprochene besondere Stellung der Bundesagentur für Arbeit wird auch in § 85 Abs. 2 Nr. 3 SGG ersichtlich. Die vom Vorstand bestimmte Stelle entscheidet über die Widersprüche. Widerspruchsstelle ist nach einem solchen Beschluss in der Regel die Leitung oder die Geschäftsführung der Stelle, die den Verwaltungsakt erlassen hat.²²¹ Soweit Widerspruchsausschüsse gegründet wurden, dürfen diese entscheiden. Anfang der 1980er Jahre wurden in der damaligen Bundesanstalt auf Ersuchen des Bundestages Widerspruchsausschüsse erprobt, die über Widersprüche gegen Sperrzeitbescheide zu entscheiden hatten.²²² Die Ausschüsse waren mit je einem Vertreter der Arbeitgeber*innen, einem der Arbeitnehmer*innen und einem der Bundesanstalt besetzt. Die für eine Einführung plädierenden Arbeitnehmer*innen sahen in den Wider-

216 Krausbeck, SozSich 2016, S. 435, S. 443. Obwohl die Satzungen dies häufig vorsehen: § 27 Geschäftsordnung für die Widerspruchsausschüsse der Deutschen Rentenversicherung Bund (GO WSA DRV BUND).

217 so angedeutet in BT-Drs. I/4357, zu § 28.

218 Dünn, in: Maydell/U. Becker/Ruland/Axer (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch, 2018, S. 719, S. 736; Hinderer, NZS 2015, S. 14, S. 16, die dies vor allem aus einem Vergleich zu ehrenamtlichen Richtern in der Sozialgerichtsbarkeit schließt.

219 Dünn, in: Maydell/U. Becker/Ruland/Axer (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch, 2018, S. 719, S. 740; Welskop-Deffaa, in: Rixen (Hrsg.), Zukunft der Selbstverwaltung, 2015, S. 69, S. 78; kritisch: Pitschas, SGB 2018, S. 327, S. 330, der von einer "legitimatorisch fragwürdigen Abhängigkeit" von den Sozialpartnern spricht.

220 Höland, SozSich 2016, S. 450, S. 451; kritisch dagegen: Hoppe, SF 1980, S. 108; Hoppe, SF 1980, S. 108; sowie: Pitschas, SGB 2018, S. 327, S. 332.

221 vgl. Beschluss des Vorstandes v. 21.06.2012, ANBA 9/12, S. 5 f.

222 BT-Drs. 10/442, S. 1 f. auch zu allem folgenden; Schickedanz, BStSozArb 1982, S. 177, der die Einrichtung für verfassungswidrig hält.

spruchsausschüssen eine Stärkung der Selbstverwaltung. Die Ausschüsse seien geeignet, die Qualität der Bescheide zu verbessern, eine einheitliche Rechtsanwendung zu sichern, die Akzeptanz der Betroffenen zu erhöhen, die Sozialgerichte zu entlasten und die Kooperation zwischen Verwaltung und Selbstverwaltung zu fördern.²²³ Die Ergebnisse der Auswertung dieses Probelaufes führten zu einer positiven Bewertung durch die Arbeitnehmervertreter*innen und einer negativen Bewertung durch die Arbeitgebervertreter*innen. Der Verwaltungsrat sprach sich am 15.03.1983 – gegen die Stimmen der Arbeitnehmer*innen – gegen eine Einrichtung von Widerspruchsausschüssen aus.²²⁴

Dennoch gibt es eine Konstellation, in der die Bundesagentur für Arbeit Widerspruchsausschüsse zu bilden hat. Dies ist der Fall, sobald sie über Widersprüche aus dem Sachgebiet des neunten Sozialgesetzbuchs entscheidet.²²⁵ Die Widerspruchsausschüsse bestehen dann aus sieben Mitgliedern: zwei Mitglieder aus dem Lager der schwerbehinderten Arbeitnehmer*innen, zwei Mitglieder aus dem Lager der Arbeitgeber*innen und je eines aus dem Integrationsamt und aus der Bundesagentur, sowie eine Vertrauensperson. Die Mitglieder aus dem Lager der Arbeitnehmer*innen werden von Behindertenorganisationen vorgeschlagen.²²⁶ Die Existenz dieser Widerspruchsausschüsse ist im Wesentlichen auf historische Entwicklungen zurückzuführen. Nachdem ab 1953 gegen jede behördliche Entscheidung ein Rechtsbehelf möglich sein musste, wurde auch im Schwerbehindertenrecht ein Beschwerdeausschuss eingerichtet.²²⁷ Die Vorschrift aus § 42 des Schwerbehindertengesetzes wurde inhaltsgleich in § 120, später in § 203, des neunten Sozialgesetzbuches übernommen. Das Verfahren vor diesen Widerspruchsausschüssen ist in § 204 SGB IX teilweise geregelt. Zumindest der Widerspruchsführende wird vor der Entscheidung angehört. Alle Mitglieder des Ausschusses können wegen der Besorgnis der Befangenheit abgelehnt werden.

Ganz vereinzelt wurden auch in Jobcentern Widerspruchsausschüsse eingerichtet. Auf Grund ihrer geringen Anzahl und ihrer unterschiedlichen Ausgestaltung vermag ihre Analyse wenig zu einer Strukturbildung beitragen.²²⁸

223 BT-Drs. 10/442, S. 4.

224 BT-Drs. 10/442, S. 1.

225 § 203 SGB IX.

226 dazu: *Neumann/Pahlen/Winkler*, SGB IX, § 203, Rn. 4 f.

227 vgl. *Schimanski*, in: *Großmann/Schimanski/Dopatka*, GK-SchwBG, § 42 Rn. 4.

228 Soweit ersichtlich haben nur die Jobcenter Pirmasens und Schwalm-Eder Widerspruchsausschüsse eingerichtet. Dazu nur in einer Masterarbeit: *Richter*,

Entsprechend der Regelung in § 85 Abs. 2 S. 3 und 4 SGG können auch nach der Verwaltungsgerichtsordnung Widerspruchsausschüsse entscheiden. So entschieden in Hamburg bis 2014 Ausschüsse über Widersprüche bei Verwaltungsakten enumerativ festgelegter Fachbehörden und über Widersprüche gegen Verwaltungsakte der Bezirksamter.²²⁹ Unter dem Scheffel der Entbürokratisierung des Widerspruchsverfahrens wurden die Ausschüsse 2014 abgeschafft. Die Widerspruchsausschüsse hätten das Verwaltungsverfahren deutlich transparenter gemacht, sodass eine Beteiligung verwaltungsfremder am Verfahren nicht mehr nötig sei.²³⁰

In Rheinland-Pfalz sind Stadt- oder Kreisrechtsausschüsse für die Entscheidung über Widersprüche, auch in Verfahren nach dem SGG, zuständig.²³¹ Diese als eigenständige Einrichtungen organisierten Ausschüsse dürfen über Recht- und Zweckmäßigkeit, in Selbstverwaltungsangelegenheiten jedoch nur über die Rechtmäßigkeit von Bescheiden entscheiden. Sie bestehen aus einem oder einer Vorsitzenden und zwei ehrenamtlichen Beisitzer*innen. Im Saarland wurden Stadt-, Kreis- und Regionalrechtsausschüsse gebildet.²³² Diese gleichen organisatorisch den rheinland-pfälzischen Ausschüssen. Sie entscheiden nach mündlicher Verhandlung in öffentlicher Sitzung.²³³ Das Verfahren ist damit in beiden Ländern gerichtsähnlich ausgestaltet.²³⁴ Hieraus resultieren Kompetenzkonflikte, beispielsweise bei der Zulässigkeit der *reformatio in peius* und bei der Entscheidung von Verpflichtungswidersprüchen.²³⁵

Ehrenamtliche Beteiligung im Widerspruchsverfahren der Grundsicherung für Arbeitssuchende, 2018.

229 § 1 Hamburger Verordnung über Widerspruchsausschüsse, 29.03.1960, HambGVBl. S. 291; Verordnung zur Aufhebung der Verordnung über Widerspruchsausschüsse, 07.01.2014, HamGVBl. S. 12.

230 HH-Drs. 20/10412, S. 2.

231 § 6 Abs. 1 des Landesgesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung (AGVwGO) in der Fassung vom 05.12.1977, Rheinland-Pfälzische GVBl. S. 451; § 4 des Landesgesetzes zur Ausführung des Sozialgerichtsgesetzes (AGSGG) in der Fassung vom 22.12.2004, Rheinland-Pfälzisches GVBl. S. 581.

232 § 7 des Saarländischen Ausführungsgesetzes zur Verwaltungsgerichtsordnung (AGVwGO) vom 05.07.1960, Saarländische Amtsbl. S. 558, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.04.2016, Amtsbl. S. 402.

233 § 16 AGVwGO Saarland und Rheinland-Pfalz.

234 So auch: Röper, DÖV 1978, S. 312, S. 313; Jutzi, LKRZ 2008, S. 212, S. 212.

235 Zum Ganzen: Jutzi, LKRZ 2008, S. 212, S. 212 f.; Hinterseh, Ausschüsse gem. § 73 Abs. 2 VwGO, 2002; zur Zulässigkeit der *reformatio in peius*: OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 28.04.2004, 8 A 10366/04. OVG, DÖV 2004, S. 889 f., Guckelberger/Heimpel, LKRZ 2009, S. 246 f.

Die besonderen Ausschüsse im Verwaltungsrecht sollen vor allem die Akzeptanz der Entscheidung beim Widerspruchsführenden erhöhen.²³⁶ Die gerichtsähnliche Ausgestaltung ihrer Verfahren, beispielsweise die mündliche Verhandlung und der Grundsatz der Öffentlichkeit, soll dem Widerspruchsführende Neutralität vermitteln und auf diese Weise für Rechtsfrieden sorgen. Außerdem soll die Kommunikation, die in den obligatorischen mündlichen Verhandlungen stattfindet, gegenseitiges Verständnis bewirken, Verhältnisse klarer ordnen und Raum für flexible Konfliktlösungsstrategien schaffen.²³⁷

Ganz anders ausgerichtet sind die Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung. Eine mündliche Verhandlung sehen sie nicht vor und auch sonst sind die Entscheidungsstrukturen auf den ersten Blick eher behördenintern ausgerichtet. Die Ausgestaltung ihrer Verfahren legt nahe, dass die Widerspruchsausschüsse tatsächlich eher Ausprägung der für das Sozialversicherungsrecht typischen, korporatistischen Selbstverwaltung sind, als alternative Konfliktmittler. Eine über das Widerspruchsverfahren hinausgehende Befriedungsfunktion kommt den Ausschüssen damit vermutlich höchstens reflexhaft über die legitimierende Wirkung der Betroffenenpartizipation zu.²³⁸

IV. Das Sozialverwaltungsverfahren als Massenverfahren

Die Gewährung von Sozialleistungen ist häufig ein Massengeschäft. In bestimmten Sachgebieten, beispielsweise der Gewährung von Altersrente, entscheiden die Behörden über eine Vielzahl ähnlich gelagerter Fälle. Vor allem Änderungen in der Leistungshöhe oder der Beitragsgestaltung geben immer wieder Anlass zu massenhaftem Widerspruch.²³⁹ Um in solchen Fällen zu entlasten, wurde 2008 dem § 85 SGG ein Abs. 4 hinzugefügt. Dieser erlaubt es, über ruhend gestellte Widersprüche durch Allgemeinverfügung zu entscheiden.²⁴⁰ Die Bekanntgabe der Allgemeinverfügung hat durch Veröffentlichung der Entscheidung auf der Homepage der Be-

236 So z.B. *Geis*, in: *Sodan/Ziekow*, VwGO, § 73 Rn. 18.

237 Ähnlich: *Röper*, DÖV 1978, S. 312, S. 315.

238 Ähnlich auch: *Pitschas*, in: *Höland/Welti* (Hrsg.), *Recht und Praxis der Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung*, 2019, S. 98, S. 102.

239 Siehe z.B. *Jabberg*, Der Tagesspiegel vom 05.06.2005, im Internet: www.tagesspiegel.de/wirtschaft/der-teure-widerstand-der-rentner/613898.html (Stand: 15.04.2020).

240 Näher auch zu den Voraussetzungen: *Tabbara*, SGB 2008, S. 211, S. 211 f.

hörde, im Bundesanzeiger und in mindestens drei überregionalen Tageszeitungen zu erfolgen (§ 85 Abs. 4 S. 2 SGG). Die Klagefrist beträgt bei der öffentlichen Bekanntgabe abweichend ein Jahr (§ 87 Abs. 1 S. 3 SGG). Auch bis 2008 wurden solche Widersprüche ruhend gestellt, während in einem Musterprozess die zugrundeliegenden Fragen höchstrichterlich geklärt wurden. Im Anschluss mussten aber alle ruhenden Widersprüche beschieden werden.²⁴¹

Auch eine andere Besonderheit kann möglicherweise auf die Charakterisierung des Sozialverwaltungsverfahrens als Massenverfahren zurückgeführt werden: Ein Widerspruchsverfahren findet nicht statt, wenn ein Gesetz dies für besondere Fälle bestimmt (§§ 78 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 SGG; 68 Abs. 1 S. 2 VwGO a.F.). Diese Einschränkung auf »besondere Fälle« wurde 1996 aus der Verwaltungsgerichtsordnung gestrichen.²⁴² Damit erhielten auch die Länder die Möglichkeit von einem Vorverfahren abzusehen.²⁴³ Auch wenn die Reichweite dieser Öffnungsklausel streitig diskutiert wird,²⁴⁴ eröffnet die Verwaltungsgerichtsordnung den Ländern jedenfalls weitreichendere Möglichkeiten als im Sozialrecht.²⁴⁵ Ohne Anhaltspunkte, worin dieser Unterschied begründet liegt (ein Diskurs zur Abschaffung dieser Einschränkung wurde im Sozialrecht nie geführt), können lediglich Mutmaßungen angestellt werden.

Möglicherweise liegt die Erklärung im viel zitierten Massengeschäft, welches die Sozialverwaltung zu erledigen hat.²⁴⁶ Dem Gesetzgeber ging es bei der Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung vor allem um umfangreiche Genehmigungsverfahren, bei denen die Rechts- und Sachlage von der Verwaltung bereits umfassend geprüft wurde.²⁴⁷ Hier wird angenommen,

241 BT-Drs. 16/7716 S. 13.

242 BGBl. I, 1996 S. 1626 f.

243 *Hanschel*, in: Baumeister/Roth/Ruthig (Hrsg.), Staat, Verwaltung und Rechtsschutz, 2011, S. 777, S. 781.

244 Der Wortlaut scheint eher nahezu legen, dass Raum für einen generellen direkten Zugang zu Gericht geschaffen werden sollte, die Gesetzesmaterialien sprechen dagegen von "bereichsspezifischen Ausnahmen". Darstellung des Streitstandes in: *Hanschel*, in: Baumeister/Roth/Ruthig (Hrsg.), Staat, Verwaltung und Rechtsschutz, 2011, S. 777, S. 781; *Beaucamp/Ringermuth*, DVBl 2008, S. 426, S. 427. Der BayVerfGH sieht in BayVerfGH, Urt. v. 23.10.2008 – Vf. 10-VII-07 – juris – Rn. 37 in einem obiter dictum auch eine vollständige Abschaffung als rechtmäßig an.

245 Zum Reichweite der Regelung vor der Gesetzesänderung: BVerfG, Beschl. v. 09.05.1973, 2 BvL 41/73, BVerfGE 35, 65, 76 f.

246 So auch: *Steinbeiß-Winkelmann/Ott*, NVwZ 2011, S. 914, S. 918.

247 BT-Drs. 13/5098, S. 23.

dass schon die Entscheidungen der Ausgangsbehörden qualitativ hochwertig sind, weil diese über eine hohe fachliche Kompetenz verfügen.²⁴⁸ Das Widerspruchsverfahren sei in solchen Fällen bloße Durchgangstation.²⁴⁹ Im Kern befürchtete man, durch lange und bürokratische Verwaltungsverfahren die Investitionsbereitschaft zu beeinträchtigen²⁵⁰ – ein Argument, das sich auf das Sozialrecht freilich nicht übertragen lässt. Die Sozialverwaltung hat in der Regel mit ganz anderen Fällen zu tun: So prüft sie beispielsweise in einer großen Vielzahl von Fällen immer wieder die gleichen Leistungsvoraussetzungen. Das Korrekturpotenzial des Widerspruchsverfahrens erscheint hier ungleich größer.

Ein ernstzunehmender Diskurs über die Sinnhaftigkeit des sozialrechtlichen Widerspruchsverfahrens wurde aber nie geführt. Anreize aus der Wirtschaft, wie sie im verwaltungsrechtlichen Genehmigungsverfahren bestanden, gibt es im Sozialrecht in der Regel nicht. Ein Anstoß zur Änderung des § 78 SGG blieb daher bisher aus.

V. Ein Relikt des Sozialverwaltungsverfahrens: Die Beteiligung sozial erfahrener Dritter

Eine bemerkenswerte Sonderregelung zum sozialrechtlichen Widerspruchsverfahren findet sich in § 116 Abs. 2 des SGB XII.²⁵¹ Vor Erlass eines Widerspruchsbescheides über Ablehnung, Art oder Höhe der Sozialhilfe sind sozial erfahrene Dritte beratend zu beteiligen. Die beratende Beteiligung geht über eine bloße Anhörung hinaus, erlaubt aber keine Beteiligung an der Entscheidung. In der Regel erfordert die beratende Beteiligung jedoch eine mündliche Verhandlung.²⁵² Die Vorschrift geht auf § 114 des Bundessozialhilfegesetzes²⁵³ zurück, der wiederum an den ähnlich lautenden § 3 der Reichsverordnung über die Fürsorgepflicht²⁵⁴ angelehnt ist.

248 Holzner, DÖV 2008, S. 217, S. 220.

249 BT-Drs. 13/5098, S. 23.

250 BT-Plenarprotokoll 13/126, S. 11348.

251 Sozialgesetzbuch (SGB) Zwölftes Buch (XII) – Sozialhilfe – vom 27.12.2003, BGBl. I, S. 3022.

252 Conradis, in: Bieritz-Harder/Conradis/Thie, SGB XII, § 116 Rn. 15 f; Streichsbier, in: Grube/Wahrendorf, SGB XII, § 116 Rn. 8.

253 Bundessozialhilfegesetz vom 30.06.1961, BGBl. I, S. 815.

254 Verordnung über die Fürsorgepflicht, in der Fassung vom 20.08.1953, BGBl. I, S. 967.

Ursprünglich sollten sozial erfahrene Dritte Sozialhilfeempfänger*innen in dem von unbestimmten Rechtsbegriffen und Ermessensvorschriften geprägten Sozialhilferecht eine stärkere Rechtsposition verleihen.²⁵⁵ Nach ständiger Rechtsprechung zum Bundessozialhilfegesetz soll die Vorschrift aber vor allem die Sachkunde der Sozialarbeit in die Behörde einbringen und so zu objektiv besseren Entscheidungen führen.²⁵⁶ Eine subjektive Komponente, die erhöhte Richtigkeitsgewähr auch zum Vorteil des Widerspruchsführenden, arbeitete das Bundesverwaltungsgericht dann in späteren Urteilen heraus.²⁵⁷

Die Beteiligung sozial erfahrener Dritter in ihrer jetzigen Form wurde und wird vehement kritisiert.²⁵⁸ Für die Verwaltung bringe die Regelung lediglich zusätzliche Arbeit mit sich, für den Widerspruchsführende verzögere sich das Verfahren.²⁵⁹ Mit Übernahme der Regelung aus dem Bundessozialhilfegesetz in das zwölfte Sozialgesetzbuch wurde sie gelockert. Seitdem steht es den Bundesländern offen, ob sie von der Regelung Gebrauch machen. Einige Bundesländer sehen bereits von einer beratenden Beteiligung ab oder lassen dies die jeweiligen Träger entscheiden.²⁶⁰

Die Beteiligung nach dem zwölften Sozialgesetzbuch erklärt sich höchstens am Rande mit den Besonderheiten des Sozialverwaltungsverfahrens bzw. des Sozialrechtes. Der enorme Verwaltungsaufwand lässt sich angesichts des geringen Einflusses der sozial erfahrenen Dritten nicht rechtfertigen.²⁶¹ Es handelt es sich hier um ein Instrument aus den Anfangsjahren der Bundesrepublik, das seine ursprüngliche Daseinsberechtigung verloren hat.

255 *Stahlmann*, ZFSH/SGB 1989, S. 505, S. 506.

256 St. Rspr. seit BVerwG, Urt. v. 02.06.1965, 5 C 63.64, BVerwGE 21, 208, 210.

257 Z.B. BVerwG, Urt. v. 25.11.1993, 5 C 8/90, BVerwGE 94, S. 326, S. 334.

258 *Stahlmann*, ZFSH/SGB 1989, S. 505 f.; *Conradis*, in: *Bieritz-Harder/Conradis/Thie*, SGB XII, § 116 Rn. 18 ff.; sehr kritisch auch: *Frings*, ZFSH/SGB 1990, S. 303 f.

259 *Stahlmann*, ZFSH/SGB 1989, S. 505, S. 518 f.

260 Instruktive Auflistung: *D. Schoch*, ZfF 2006, S. 175, allerdings auf dem Stand von 2006. Aktuell ist die zwingende Beteiligung in 11 Bundesländern abgeschafft, in 5 Bundesländern (Berlin, Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein) ist noch eine zwingende Beteiligung vorgesehen (Stand: 15.04.2020).

261 Der Einfluss lässt sich allerdings schwer erfassen. Hierzu: *Conradis*, in: *Bieritz-Harder/Conradis/Thie*, SGB XII, Rn. 20.

D. Ein rechtstatsächlicher Einblick in das Vorverfahren im Sozialrecht

Die rechtlichen Rahmenbedingungen des Widerspruchsverfahrens sind für das Sozialrecht im zehnten Sozialgesetzbuch und dem Sozialgerichtsgesetz zentral geregelt. Augenscheinlich unterscheiden sich die Widerspruchsverfahren in den sozialrechtlichen Teilrechtsbereichen insbesondere in der Art und Weise, wie Entscheidungen organisiert werden. Inwiefern sich die Verfahren in tatsächlicher Hinsicht unterscheiden, lässt sich nur erahnen. Aufgrund der uneinheitlichen Ausführungsverantwortung in den verschiedenen Bereichen des Sozialrechts liegen keine vergleichbaren Daten zu den verschiedenen Trägern und/oder Rechtsbereichen vor.

Einen umfassenden Einblick in die sozialrechtlichen Widerspruchsverfahren bietet die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales jährlich erstellte Statistik zur Tätigkeit der Widerspruchsstellen der Sozialversicherung und der Kriegsopferversorgung.²⁶² Umfasst sind die Krankenversicherung, die Pflegeversicherung, die Unfallversicherung, die Träger der Rentenversicherung, die Alterssicherung der Landwirte, Angelegenheiten der Bundesagentur für Arbeit, die Kriegsopferversorgung sowie das neunte Sozialgesetzbuch. Auch die Bundesagentur für Arbeit führt eine, wenn auch nicht in allen Punkten gleichlautende, Statistik über Widersprüche und Klagen im Bereich des zweiten Sozialgesetzbuchs.²⁶³ Zentrale Statistiken zu anderen Rechtsgebieten, insbesondere zum zwölften Sozialgesetzbuch, sind hingegen nicht vorhanden. Bei der Vielzahl an örtlichen und überörtlichen Trägern im Zuständigkeitsbereich des zwölften Sozialgesetzbuchs ist es nicht möglich, vergleichbares Zahlenmaterial zu erhalten.

2018 wurden in den erwähnten Bereichen 2.031.405 Widerspruchs- und Abhilfebescheide erlassen (Abb. 1).²⁶⁴ Den mit Abstand größten Anteil von 30 % halten die Widersprüche im SGB II, gefolgt von den Widersprü-

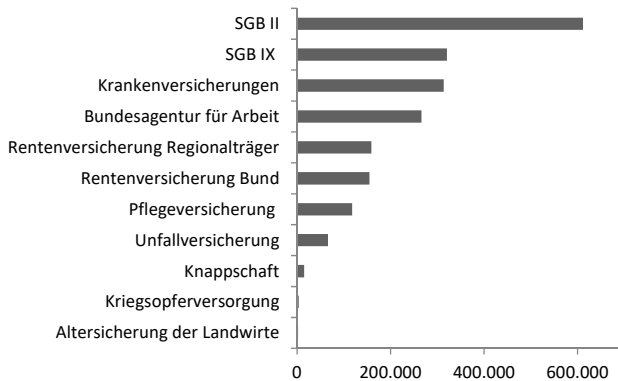
262 zuletzt: *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*, Tätigkeit der Widerspruchsstellen der Sozialversicherung und der Kriegsopferversorgung, Berichtsjahr: 2018, 2019 (auch Statistik der Sozialgerichtsbarkeit SG01/SG02).

263 Insbesondere unterscheidet diese Statistik nicht zwischen Abhilfen und Widerspruchsbescheiden, weshalb die Vergleichbarkeit an vielen Stellen einbüßt.

264 Alle Zahlen ergeben sich aus: *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*, Tätigkeit der Widerspruchsstellen der Sozialversicherung und der Kriegsopferversorgung, Berichtsjahr: 2018, 2019; Bundesagentur für Arbeit, Widersprüche und Klagen SGB II (Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen), im Internet: statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Grundsicherung-fuer-r-Arbeitssuchende-SGBII/Sanktionen-Widersprueche-Klagen/Sanktionen-Widersprueche-Klagen-Nav.html (Stand 13.02.2020) Berichtsmonate Januar 2018 - Dezember 2018.

chen bei der Rentenversicherung (insgesamt 16 %), dem SGB IX (15,8 %) und den Krankenversicherungen (15,4 %).

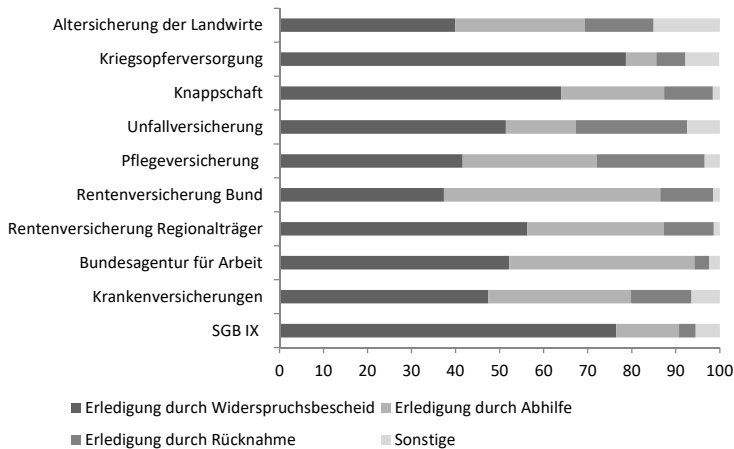
Abb. 1: Anzahl erledigter Widersprüche nach Trägern/ Rechtsgebieten 2018



Im Mittel wurden etwa 56 % der Widersprüche per Widerspruchsbescheid beschieden, in durchschnittlich 27 % der Verfahren erging ein Abhilfebescheid (Abb. 2).²⁶⁵ Allerdings unterliegen diese Zahlen starken Schwankungen zwischen den Trägern und Rechtsbereichen. So erließ die Deutsche Rentenversicherung Bund etwa auf 39 % der Widersprüche Widerspruchsbescheide und half in 46 % der Verfahren ab, während bei der Kriegsopferversorgung 77 % der Verfahren per Widerspruchsbescheid und nur 7 % per Abhilfebescheid beschieden wurden. Die Standardabweichung betrug jeweils 13 bzw. 11 %. Zurückgenommen wurden im Mittel etwa 14 % der Widersprüche, auch hier allerdings mit einer sehr großen Varianz von 28 % bei der Unfallversicherung bis 3 % bei der Bundesagentur für Arbeit. Die restlichen Verfahren erledigten sich auf sonstige Art.

²⁶⁵ Diese Zahlen umfassen nicht die SGB-II-Widersprüche. In dieser Statistik werden Abhilfen nicht einzeln erfasst. Allerdings ist wohl von einer ähnlichen Quote auszugehen, wenn eine den anderen Zweigen durchgehend relativ stabile Erfolgsquote von 1-2 % im Widerspruchsverfahren (die Standardabweichung beträgt hier 2 %) zu Grunde gelegt wird. Insgesamt sind in diesem Bereich 28 % aller Anträge erfolgreich.

Abb. 2: Träger/Rechtsgebiete nach Erledigungsarten 2018 (in %)



Während die Erfolgsquote bei den Widerspruchsbescheiden²⁶⁶ lediglich 1-2 % betrug,²⁶⁷ hatten Widerspruchsführende insgesamt²⁶⁸ (in Abhilfe- und Widerspruchsverfahren) in 28 % der Fälle, also in etwa ¼ der Verfahren Erfolg (Abb. 3). Allerdings beträgt auch hier die Standardabweichung 10 %, vor allem bedingt durch die hohe Erfolgsquote bei der Deutschen Rentenversicherung Bund (49 %) und die niedrige Erfolgsquote in der Kriegsopferversorgung (8 %).

²⁶⁶ Auch hier wieder ohne das SGB II.

²⁶⁷ Einzige Ausnahme ist das SGB IX mit 7 %.

²⁶⁸ Nun auch im Bereich des SGB II.

Abb. 3: Erfolgsquoten im Widerspruchsverfahren 2018 (in %)

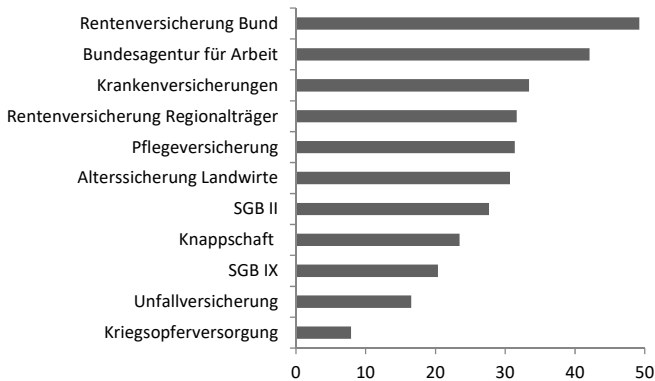
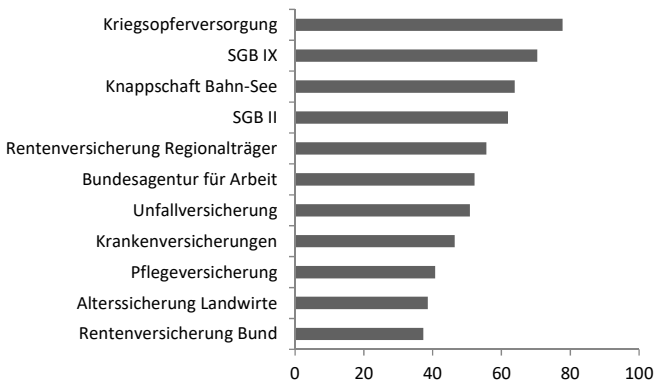
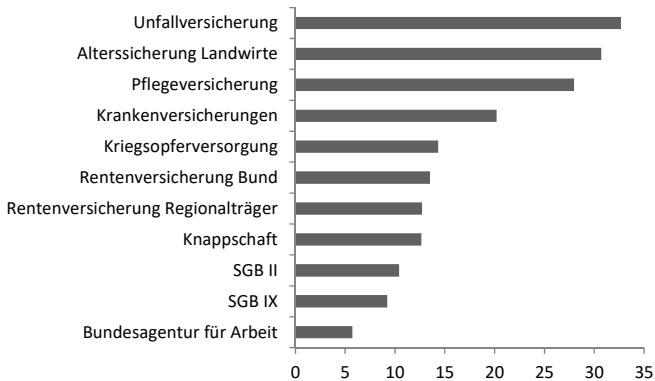


Abb. 4: Misserfolgsquote im Widerspruchsverfahren 2018 (in %)



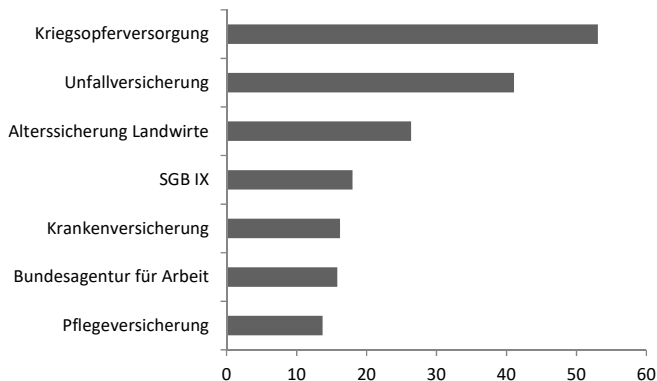
Auch der Anteil der sonstigen Erledigungen an der Gesamtzahl der Widersprüche schwankt stark (Abb. 5). Er liegt dabei zwischen 5,7 % bei der Bundesagentur für Arbeit und 32,7 % bei der Unfallversicherung. Umfasst sind dabei beispielsweise Widersprüche, die zurückgenommen wurden oder deren Ausgangsverwaltungsakt sich erledigt hat.

Abb. 5: Sonstige Erledigungen Widerspruchsverfahren 2018 (in %)



Über den Übergang vom Widerspruchs- zum Klageverfahren sagt die Statistik der Sozialgerichtsbarkeit nur wenig aus. Einzig die Anfechtungsquote, also die Anzahl derjenigen Bescheide, die mit einer Klage angefochten wurden, lässt sich ablesen (Abb. 6).²⁶⁹

Abb. 6: Anfechtungsquote Widerspruchsbescheide 2018 (in %)



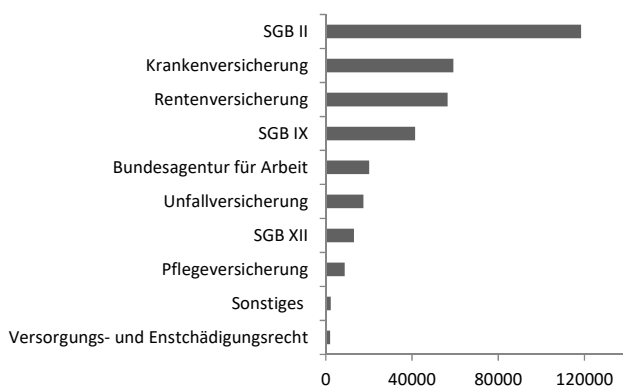
²⁶⁹ Keine vergleichbaren Zahlen liegen bedauerlicherweise für das SGB II, sowie für die Regionalträger der Rentenversicherung, die Rentenversicherung Bund und die Knappschaft Bahn-See vor.

Sie beträgt im Mittel 16 %. Allerdings kommt dieser Zahl nur eine sehr begrenzte Aussagekraft zu: für die Rentenversicherung liegen keine Zahlen vor und die Standardabweichung beträgt hier 12 %. Vor allem die Kriegsopferversorgung und die Unfallversicherung verfügen über auffallend hohe Anfechtungsquoten von 53 bzw. 41 %. Beide Gebiete verfügen auch über eine vergleichsweise niedrige Erfolgsquote. Während auch die Misserfolgsquote bei der Kriegsopferversorgung besonders hoch ist, erledigt die Unfallversicherung viele Widersprüche auf sonstige Weise.

Auch die Sozialgerichtsstatistik²⁷⁰ kann für die Betrachtung des Widerspruchsverfahrens interessant werden. Allerdings ist zu beachten, dass diese nicht ohne weiteres mit der Statistik zur Tätigkeit der Widerspruchsstellen verglichen werden kann. Einerseits fehlt es an der sachlichen Kongruenz. Während die Statistik des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales die Widersprüche nach Widerspruchsstellen, also hauptsächlich nach Trägern aufschlüsselt, gliedert die Sozialgerichtsbarkeitsstatistik nach Sachgebieten. Auf die Anfechtungsquote lässt sich außerdem kein fundierter Rückschluss ziehen, da es an der zeitlichen Kongruenz mangelt. Nicht alle 2018 erledigten Widersprüche wurden auch 2018 angefochten.

Die Sozialgerichte erledigten 2018 etwa 348 000 Verfahren (Abb. 7). Auch hier stammt der weitaus größte Anteil aus dem Bereich des SGB II. Auch das Krankenversicherungs- und Rentenrecht spielt eine herausragende Rolle in der Arbeit der Sozialgerichte.

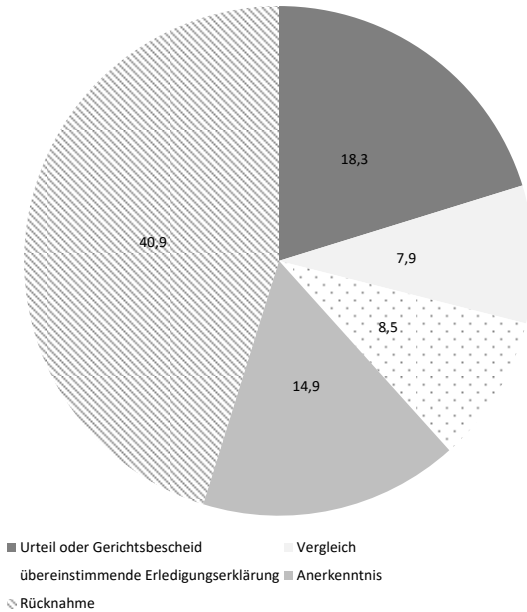
Abb. 7: Erledigungen der Sozialgerichte nach Sachgebieten 2018 (in %)



270 Statistisches Bundesamt, Rechtspflege. Sozialgerichte, 2018, 2019.

Nur 18,5 % der Klagen vor den Sozialgerichten mündeten in ein Endurteil oder einen Gerichtsbescheid (Abb. 8). Etwa 40 % der Anträge und Klagen wurden zurückgenommen.

Abb. 8: Erledigungsmodi Sozialgerichtsbarkeit 2018 (in %)



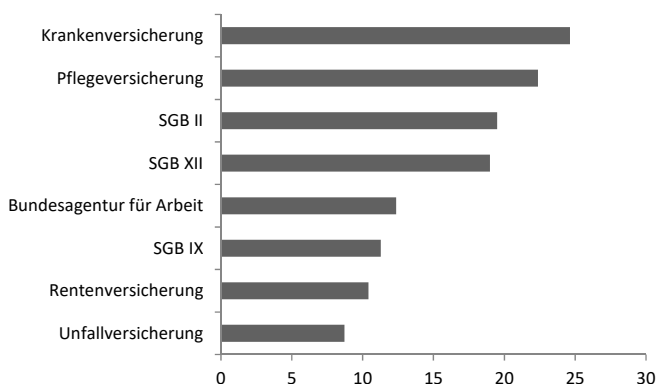
Die mit Abstand höchste Quote an streitigen Entscheidungen²⁷¹ weisen die Sachgebiete Versorgung und Entschädigung mit 43,6 % und die Unfallversicherung mit 31,8 % auf.²⁷² Besonders wenig streitige Entscheidungen wurden in den Sachgebieten des zweiten und neunten Sozialgesetzbuches getroffen. In allen Sachgebieten wurden viele Klagen zurückgenommen, wobei auch die Quote auch hier zwischen 30,8 % im Sachgebiet Krankenversicherung und 46,3 % in Angelegenheiten der Bundesagentur für Arbeit schwankt. Die Vergleichsquote ist im Bereich des SGB XII mit 11,1 % am höchsten. Bei Angelegenheiten nach dem SG IX ist sowohl die Quote der Verfahren, die mit übereinstimmender Erledigungserklärung, als auch derjenigen die mit einem Anerkenntnis enden, am höchsten.

271 Hier definiert als Urteile und Gerichtsbescheide.

272 Eine genaue Aufstellung findet sich in Tabelle 1 in Anhang 3.

Die Erfolgsquote²⁷³ vor Gericht auf Seiten der Versicherten und Leistungsberechtigten liegt insgesamt bei 16 %, wobei auch hier die Spanne groß ist (Abb. 9). Sie bewegt sich zwischen 8,7 % bei der Unfallversicherung und 24,6 % bei der Krankenversicherung.

Abb. 9: Erfolgsquote Sozialgerichtsverfahren 2018 (in %)



2. Kapitel: Die Funktionen des sozialrechtlichen Widerspruchsverfahrens

A. Genetische Betrachtung des Widerspruchsverfahrens im Sozialrecht

I. Normgeschichte

Erst unter der Geltung des Bonner Grundgesetzes entstand in der Bundesrepublik eine eigenständige Sozialgerichtsbarkeit und mit ihr ein vorgeschaltetes internes Rechtsschutzverfahren.²⁷⁴ Bereits der erste Entwurf der Sozialgerichtsordnung²⁷⁵ regelte in seinen §§ 27 ff. das Widerspruchsverfahren. Durchgeführt werden sollte es lediglich in den gesetzlich vorgese-

273 Eingerechnet sind hier nur Entscheidungen, bei denen der oder die Leistungsberechtigte/Versicherte vollständig obsiegt.

274 Zum vorkonstitutionellen Rechtsschutz im Sozialrecht siehe S. 44.

275 BT-Drs. 1/4357 vom 19. Mai 1953: Entwurf eines Gesetzes über das Verfahren in der Sozialgerichtsbarkeit (SGO).

nenen Fällen:²⁷⁶ Vor Erhebung einer Anfechtungsklage, wenn der Verwaltungsakt nicht eine Leistung betrifft, auf die ein Rechtsanspruch besteht, sowie vor Erhebung einer Verpflichtungsklage.²⁷⁷ Ferner sollte in Angelegenheiten der Kranken- und Knappschaftsversicherung, der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung, der Arbeitslosenversicherung sowie bei Beitragsstreitigkeiten in der Unfallversicherung und den Rentenversicherungen der Arbeitnehmer und Angestellten immer ein Vorverfahren durchgeführt werden (§ 29 SGO). Entscheiden sollte jeweils die nächsthöhere Behörde sowie bei den Sozialversicherungen und der Bundesanstalt die von der Vertreterversammlung oder dem Verwaltungsrat bestimmte Stelle (§ 33 SGO). Aufschiebende Wirkung sollte das Widerspruchsverfahren bei Kapitalabfindungen von Versicherungsansprüchen sowie bei der Rückforderung von Beiträgen und sonstigen Leistungen entfalten (§ 34 SGO).

Die Regelungen wurden im Wesentlichen inhaltsgleich in den, aus dem Entwurf des Sozialgerichtsgesetzes und der Sozialgerichtsordnung zusammengeführten, Entwurf des Sozialgerichtsgesetzes²⁷⁸ übernommen. Einzig die Kriegsopferversorgung wurde auf Empfehlung des Vermittlungsausschusses in den Katalog der Bereiche aufgenommen, in denen immer ein Widerspruchsverfahren durchzuführen ist.²⁷⁹ Wiederum ohne wesentliche Änderungen am Vorverfahren wurde das Sozialgerichtsgesetz im September 1953 beschlossen.²⁸⁰

Zur Verkürzung der Verfahrenslaufzeiten und zur Angleichung der öffentlich-rechtlichen Verfahrensordnungen wurde das Sozialgerichtsgesetz 1975 neu gefasst.²⁸¹ Der Anwendungsbereich wurde massiv ausgeweitet und das Vorverfahren auf alle Sachgebiete und Rechtsbereiche erstreckt.²⁸²

276 § 27 SGO.

277 § 28 SGO.

278 BT-Drs. 1/4567 vom 17. Juni 1953: Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Sozialpolitik (21. Ausschuss).

279 BT-Drs. 1/4667 vom 23. Juli 1953: Mündlicher Bericht des Ausschusses nach Artikel 77 des Grundgesetzes (Vermittlungsausschuß) zu dem Entwurf eines Sozialgerichtsgesetzes (SGG).

280 BGBl. I, 1953, S. 1239.

281 BGBl. I, 1975, S. 2535; zur Diskussion um die Neuerungen: *Ule*, in: Deutscher Sozialgerichtsverband (Hrsg.), Möglichkeiten und Grenzen der Vereinfachung und Vereinheitlichung des Sozialversicherungsrechts, 1970, S. 96 f.

282 BT-Drs. 7/861 vom 25.06.1975: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes.

Wo bisher direkt geklagt werden konnte, sollte das Widerspruchsverfahren weiterhin fakultativ bleiben.²⁸³

Auch in der Formulierung des § 78 der alten Fassung des Sozialgerichtsgesetzes wurde das Regel-Ausnahmeverhältnis umgekehrt. Die Ausnahmen wurden nun enumerativ aufgeführt.²⁸⁴ Ohne vorhergehendes Widerspruchsverfahren war eine Klage in Angelegenheiten der Unfall- und Rentenversicherung sowie der Kriegsopferversorgung bei Leistungen, auf die ein Rechtsanspruch besteht, möglich. Zusätzlich wurde den Widerspruchsausschüssen in der Sozialversicherung gestattet, nach Absprache mit dem oder der Widerspruchsführenden, den Widerspruch sogleich als Ersuchen um gerichtlichen Rechtsschutz an das Sozialgericht weiterzuleiten.²⁸⁵ Auf Antrag des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung²⁸⁶ wurden die Angelegenheiten der Kriegsopferversorgung in den Anwendungsbereich des fakultativen Vorverfahrens miteinbezogen. Ansonsten wurden die Vorschläge für den Bereich des Widerspruchsverfahrens weitgehend unverändert übernommen.

Die Entwürfe einer einheitlichen Verwaltungsgerichtsordnung in den 1980er Jahren, die allerdings keine politischen Mehrheiten fanden, sahen ein Widerspruchsverfahren für alle Bereiche – auch für das Sozialrecht – vor.²⁸⁷ In § 71 des Entwurfs der Verwaltungsprozessordnung war jedoch die Sprungklage vorgesehen. Stimmte die Widerspruchsbehörde zu, konnte umgehend das Gericht angerufen werden.

283 § 78 Abs. 2 SGG a.F.: Das betraf Angelegenheiten der Unfallversicherung, der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten und der Kriegsopferversorgung. Die Kriegsopferversorgung wurde erst auf Anraten des Vermittlungsausschusses in den Gesetzesentwurf miteinbezogen (BT-Drs. 7/2024 vom 23.04.1974). Zur so genannte Wahlklage: Ule, VSSR 1974, S. 1; *Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung*, Statistische Übersichten zur Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Band West, 1999, S. 4.

284 Zur Formulierung vor 1974: Poellinger, ZfS 1954, S. 194, S. 194.

285 § 85 Abs. 4 SGG a.F. Auch dies sollte zur Verfahrensbeschleunigung beitragen, BT-Drs. 7/2024 vom 23.04.1974: Bericht und Antrag des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung (11. Ausschuß) zu dem von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes, S. 9.

286 BT-Drs. 7/2024 vom 23.04.1974: Bericht und Antrag des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung (11. Ausschuß) zu dem von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes, S. 4.

287 BT-Drs. 9/1851 vom 14.07.1982: Entwurf einer Verwaltungsprozessordnung (VwPO) und BT-Drs. 10/3437 vom 31.05.1985: Entwurf einer Verwaltungsprozessordnung (VwPO).

Die vorerst letzten größeren²⁸⁸ inhaltlichen Änderungen erfuhr das sozialrechtliche Vorverfahren 1990 im Einigungsvertrag sowie 1993 im Gesetz zur Entlastung der Rechtspflege.²⁸⁹ In einer Anlage zum Einigungsvertrag wurde das fakultative Widerspruchsverfahren abgeschafft.²⁹⁰ Durch das Gesetz zur Entlastung der Rechtspflege entfiel die Möglichkeit der Widerspruchsausschüsse, Widersprüche unmittelbar dem Gericht zuzuleiten.²⁹¹ Im Anschluss erfolgten lediglich redaktionelle Änderungen.²⁹²

II. Der Wille des historischen Gesetzgebers

Tragender Grund für die Einführung des Widerspruchsverfahrens und die Ausweitung seines Anwendungsbereichs war stets die Entlastungsfunktion. Entweder prominent an erster Stelle platziert,²⁹³ besonders sprachlich hervorgehoben²⁹⁴ oder gar als einziges Begründungselement²⁹⁵ wurde auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Inanspruchnahme der Sozialgerichte zu mindern.

Worin der Entlastungseffekt genau bestehen soll, kommt in den Begründungen nur unzureichend, teilweise gar nicht, zum Ausdruck. Soweit die Gesetzesmaterialien²⁹⁶ von einer Filterwirkung sprechen, weisen sie dem Widerspruchsverfahren die Funktion zu, die Verfahren auszusortieren. Nach welchen Kriterien bleibt jedoch unklar. Jedenfalls sollen diejenigen Widersprüche ausgefiltert werden, deren Beschwerde bereits durch Abhilfe oder Stattgabe beseitigt wurde.

In den Gesetzgebungsmaterialien zur Ausweitung des Vorverfahrens in den 1970er Jahren wird wiederholt auf die Erfahrungen in der knapp-

288 2002 wurde das Vorverfahren noch für die Verbände der Versicherungsträger für entbehrlich erklärt: Sechstes Gesetz zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes (6. SGGÄndG) v. 17.08.2001, BGBl. I, S. 2144.

289 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (EinigVtr) v. 31.08.1990, BGBl. II, S. 889 und Gesetz zur Entlastung der Rechtspflege v. 11.01.1993, BGBl. I, S. 50.

290 Anlage I Kapitel VIII Sachgebiet D Nr. 1 a zum Einigungsvertrag.

291 Artikel 8 Nr. 2 Gesetz zur Entlastung der Rechtspflege.

292 Im Überblick: *Leitherer*, in: *Keller/Leitherer/Meyer-Ladewig*, SGG, § 78 SGG Rn. 1.

293 BT-Drs. 1/4357, S. 22.

294 BT-Drs. 7/861, S. 9: „von besonderer Bedeutung ist aber die zu erwartende Filterwirkung und die dadurch bedingte Entlastung der Sozialgerichte“.

295 BT-Drs. 11/7817, S. 143.

296 BT-Drs. 7/861, S. 9.

schaftlichen Rentenversicherung sowie der Kriegsopferversorgung verwiesen.²⁹⁷ Im Gegensatz zur Rentenversicherung der Arbeitnehmer und Angestellten sowie der Unfallversicherung war hier bereits seit 1953 das Widerspruchsverfahren statthaft.²⁹⁸ Die unterschiedliche Handhabung entbehre einer inneren Berechtigung.²⁹⁹ Nur etwa 30 % der Widersprüche seien zu Gericht gegangen.³⁰⁰ In den Gesetzgebungsmaterialien finden sich weder Quellen, noch nähere Ausführungen zu diesen Berechnungen.³⁰¹ Worin der Gesetzgeber den Entlastungseffekt genau vermutete, lässt sich daher nicht aufklären. Auch in den Materialien zur Einführung des Sozialgerichtsgesetzes wird auf die Erfahrungen mit den Geschäftsausschüssen bei der knappschaftlichen Versicherung verwiesen.³⁰² Bereits das Reichsknappschaftsgesetz sah Ausschüsse mit Kontrollfunktion vor.³⁰³

Die Gesetzesmaterialien enthalten jedoch auch einen Hinweis auf die Befriedungsfunktion. Die Versicherten lernten durch die Begründung im Widerspruchsverfahren die Folgerungen der Verwaltung kennen.³⁰⁴ Hier geht der Gesetzgeber davon aus, dass der Widerspruchsführende den Bescheid aufgrund des Verfahrens freiwillig hinnimmt, ihn also akzeptiert.

Auch die Selbstkontrollfunktion wird in den Materialien angedeutet.³⁰⁵ Im Unterschied zu Gerichten, seien die Behörden im Sozialrecht in ihrem Handeln an Recht und Gesetz gebunden und würden von den nächsthöheren Behörden oder den Aufsichtsbehörden überwacht. Sie seien also in

297 z.B. BT-Drs. 7/861, S. 9; Protokoll der 51. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 20.09.1973, S. 2895.

298 § 80 SGG a.F., jedenfalls sofern es sich nicht um Beitragsstreitigkeiten handelte.

299 BT-Drs. 5/3979, S. 6.

300 BT-Drs. 5/3979, S. 6. Von Seiten der Literatur wurde der Behauptung teilweise vehement widersprochen: So behauptete bspw. *Schroeter* es gäbe hinsichtlich der Kriegsopferversorgung durchaus eine innere Berechtigung. Im Bezug auf die Knappschaftliche Rentenversicherung sei die Entlastungswirkung bei weiten nicht so groß wie behauptet: *Schroeter*, SozVers 1969, S. 225, passim. Ablehnend auch: *Krob*, SGB 1970, S. 328, S. 330 ff; anders aber bspw. *Klink*, SGB 1965, S. 388, S. 390.

301 Mit *Schroeter* (*Schroeter*, SozVers 1969, S. 225, S. 227) ist davon auszugehen, dass Berechnungsgrundlage die Daten der Arbeits- und Sozialstatistik des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung sind.

302 BT-Drs. 1/4357, S. 22.

303 §§ 154, 156 i.V.m. 143 Reichsknappschaftsgesetz vom 23.06.1923, RGBl. I, S. 431. Vgl. auch *Thielmann*, Die Geschichte der Knappschaftsversicherung, 1960, S. 115.

304 BT-Drs. 7/861 zu Nummer 5.

305 BT-Drs. 1/4357, S. 22; BT-Drs. 7/861, S. 9.

der Lage, Kontrollfunktionen selber wahrzunehmen.³⁰⁶ Das Widerspruchsverfahren böte dazu eine zusätzliche Gelegenheit. Den Selbstverwaltungsorganen werde die Möglichkeit eröffnet, einen Einblick in das Handeln der Behörde zu erhalten.³⁰⁷ Angedeutet wird hier die Hoffnung, dass durch die Selbstkontrolle die Anzahl richtiger Entscheidungen steigt und die Selbstverwaltung gesichert wird.

Im Hinblick auf den Rechtsschutz enthalten die Gesetzgebungsmaterialien widersprüchliche Aussagen. Einerseits werde er durch das Widerspruchsverfahren verbessert.³⁰⁸ Im Gegensatz zum gerichtlichen Verfahren werde die Ausübung des Ermessens überprüft.³⁰⁹ Außerdem würden Schwierigkeiten, die bei der Überprüfung mündlich erteilter Bescheide entstünden, ausgeräumt.³¹⁰ Den Versicherten³¹¹ sei nicht zuzumuten, in Zeiten zunehmender Mechanisierung, eine Berichtigung der Entscheidungen nur bei Gericht beantragen zu können.³¹² In den betreffenden Bevölkerungskreisen herrsche eine Scheu vor dem Gericht. Das Widerspruchsverfahren sei daher auch dem Verhältnis Verwaltung und Versicherte zuträglich.³¹³

Das Rechtsschutzargument diene jedoch auch umgekehrt dazu, die Ausnahmen vom Vorverfahrenserfordernis und die Zulassung der Sprungklage zu begründen.³¹⁴ Um das Verfahren nicht unnötig in die Länge zu ziehen, müsse die Möglichkeit geschaffen werden, Bescheide unmittelbar mit einer Klage angreifen zu können.

Die gesetzgeberischen Motive zur Einführung des Widerspruchsverfahrens im Verwaltungsrecht und im Sozialrecht entsprechen sich im Wesentlichen.³¹⁵

306 BT-Drs. 1/4357, S. 22.

307 BT-Drs. 1/4357, S. 26.

308 BT-Drs. 1/4357, S. 26.

309 BT-Drs. 1/4357, S. 26.

310 BT-Drs. 1/4357, S. 22.

311 In diesem Zusammenhang Unfall- und Rentenversicherung für Arbeitnehmer und Angestellte.

312 BT-Drs. 7/861, S. 9.

313 Zu allem: BT-Drs. 7/861, S. 9.

314 BT-Drs. 7/861, S. 9; angedeutet im Nachtrag zu Drs. 1/4567, S. 3.

315 Vgl. bpsw. BT-Drs. 3/55, S. 38. Genauer zu den Funktionen des Widerspruchsverfahrens im Sozialrecht in den gesetzgeberischen Materialien: *Mutius*, Das Widerspruchsverfahren der VwGO als Verwaltungsverfahren und Prozessvoraussetzung, 1969, S. 114 ff.

III. Die historisch-soziologische Perspektive

Die frühen 1950er Jahre, bis zum Erlass des Sozialgerichtsgesetzes, waren geprägt von richtungsweisenden sozialpolitischen Grundsatzentscheidungen. Neben der Forderung nach einer eigenständigen Sozialgerichtsbarkeit³¹⁶ dominierte die Frage nach der Form der sozialen Absicherung den Diskurs in der neu geschaffenen Bundesrepublik. Letztlich wurde die gegliederte Sozialversicherung in der *Bismarck'schen* Tradition erhalten und nicht durch ein einheitlich administriertes Sicherungssystem nach Vorbild des *Beveridge*-Plans ersetzt.³¹⁷ Diese sollte als öffentlich-rechtliche Körperschaft mit dezentraler Selbstverwaltung organisiert werden.³¹⁸

Schon bei Erlass des Sozialgerichtsgesetzes 1953 zeichnete sich ab, dass die Gerichte einer beträchtlichen Belastung ausgesetzt sein würden.³¹⁹ Im Nachgang des zweiten Weltkrieges äußerte sich diese vor allem in der hohen Anzahl an Kriegssopferversorgungssachen.³²⁰

Die hohe Belastung prägte auch den Diskurs der 1970er³²¹ und der 1990er³²² Jahre. Zwar befanden sich die Eingangszahlen bei den Sozialgerichten 1975 auf einem historischen Tiefpunkt,³²³ die Verfahrensdauer blieb dennoch Gegenstand anhaltender Kritik.³²⁴ Von 1975 bis in die

316 Dazu eingehend z.B.: *Voßkuhle/Gerberding*, in: U. Becker/Masuch/Spellbrink (Hrsg.), *Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats*, 2014, S. 283; *Knörr*, *Die Entstehung einer eigenständigen Sozialgerichtsbarkeit unter besonderer Berücksichtigung Bayerns*, 2007, S. 87 ff.

317 Näher zu der Auseinandersetzung: *Stolleis*, *Geschichte des Sozialrechts in Deutschland*, 2003, S. 260 ff; *Hockerts*, in: U. Becker/Masuch/Spellbrink (Hrsg.), *Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats*, 2014, S. 139, S. 140.

318 *Hockerts*, in: U. Becker/Masuch/Spellbrink (Hrsg.), *Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats*, 2014, S. 139, S. 147.

319 So bereits im Entwurf der SGO: BT-Drs. 1/4357, S. 22 oder im Bericht des Ausschusses für Sozialpolitik: BT-Drs. 1/4567, S. 3. Nach Erlass des SGG wurde auch in der Literatur verstärkt auf die hohe Belastung der Sozialgerichte hingewiesen: *Wilde*, *SGb* 1956, S. 1 m.w.N.

320 *Harwardt*, in: Justizministerium des Landes NRW (Hrsg.), *Sozialgerichtsbarkeit und NS-Vergangenheit*, S. 107, S. 120.

321 *Ule*, in: Deutscher Sozialgerichtsverband (Hrsg.), *Möglichkeiten und Grenzen der Vereinfachung und Vereinheitlichung des Sozialversicherungsrechts*, 1970, S. 96, S. 112.

322 Hier vor allem für das BSG: *S.L.*, *SGb* 90, S. 126, S. 126.

323 Vgl. BT-Drs. 10/4592, S. 3.

324 Protokoll der 51. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 20.09.1973, S. 2894.

1980er Jahre stiegen die Fallzahlen wieder an.³²⁵ Seit Mitte der 1980er Jahre, bis zur Erfassung des gesamten heutigen Bundesgebietes ab 1995, stagnierten die Klageeingangszahlen.³²⁶ Auch im Hinblick auf die Wiedervereinigung wurden Engpässe befürchtet, die durch die vorübergehende Abordnung von Richtern aus Westdeutschland in das beitretende Gebiet und durch Freistellungen zur Schulung dortiger Richter, entstehen könnten.³²⁷

IV. Genetische Gesamtbetrachtung

Die Sozialgerichte vor einer drohenden Überlastung zu schützen, war dem Gesetzgeber schon seit den 1950er Jahren ein zentrales Anliegen. Dennoch sind die frühen Gesetzgebungsmaterialien zur Einführung des Vorverfahrens auch von anderen Funktionen geprägt.

Betont wurde vor allem die Rechtsschutzfunktion. Im Gegensatz zum verwaltungsrechtlichen Vorverfahren, das sich generalklauselartig auf die allermeisten Fallkonstellationen erstreckte,³²⁸ war es im Sozialrecht nur einschlägig, wenn Verwaltungsakte angefochten wurden, die Leistungen ohne Rechtsanspruch gewährten. Außerdem war es bei Verurteilung zum Erlass eines abgelehnten Verwaltungsaktes sowie in anderen enumerativ genannten Fällen durchzuführen.³²⁹ Die nochmalige Überprüfung von Ermessensakten begünstigte vor allem den Widerspruchsführenden, der die von der Behörde getätigten Ermessenserwägungen gerichtlich nur noch auf Ermessensfehler überprüfen lassen kann.³³⁰ Sie diente daher besonders dem Schutz seiner Rechte.

Auch die Einführung des fakultativen Vorverfahrens in der Rentenversicherung stärkte dessen Rechtsschutzfunktion. Die durch einen Bescheid beschwerte Person sollte die Möglichkeit erhalten, die Entscheidungen ohne gerichtliche Beteiligung überprüfen zu lassen. Ihr wurde in den Materialien eine "Scheu" vor dem Gericht attestiert.³³¹ Gleichzeitig sollte das Verfahren aber nicht zu ihren Ungunsten in die Länge gezogen werden,

325 *Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung*, Statistische Übersichten zur Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Band West, 1999, S. 151 f.; ab 1985 auch: BT-Drs. 10/4592, S. 3.

326 Ebenda.

327 Zum Ausdruck kommend: BT-Drs. 11/7817, S. 143.

328 § 68 Abs. 1 VwGO, auch schon in der Fassung vom 25.01.1960.

329 Dazu siehe unter 2. Teil, Kapitel 1, A.

330 Vgl. § 54 Abs. 2 SGG.

331 BT-Drs. 7/861, S. 9.

sodass sie selber wählen sollte, ob sie lieber sofort klagen möchte. Auch diese Regelung diene daher dem Rechtsschutz.

Mit der Einführung der Generalklausel, jedoch spätestens mit der Abschaffung des fakultativen Vorverfahrens, betonte der Gesetzgeber zunehmend die Entlastungsfunktion. Die gesellschaftlichen Umbrüche nach dem zweiten Weltkrieg und der Wiedervereinigung führten zu spürbaren Belastungen der Sozialgerichtsbarkeit. Die Begründungselemente zur Einführung und Ausweitung des Widerspruchsverfahrens zielten daher fast ausschließlich auf die Filterfunktion ab. Die sukzessive Ausdehnung, die stets damit begründet wurde, dass die Gerichte sich einer hohen Belastung ausgesetzt sähen. Dies zeigt, welche zentrale Stellung der Entlastungsfunktion im Widerspruchsverfahren in seiner jetzigen Fassung zukommt.

Grundsätzlich ist das Vorverfahren nun vor Anfechtungs- und Verpflichtungsklage durchzuführen (vgl. § 78 Abs. 1 und Abs. 3 SGG). Ohne ein vorhergehendes Widerspruchsverfahren sind die Gerichte regelmäßig nicht befugt, eine Sachentscheidung zu treffen.³³² Nur bei in einem abschließenden Ausnahmekatalog definierten Fällen ist von einem Vorverfahren abzusehen.

B. Die Funktionen des Widerspruchsverfahrens nach den §§ 78 ff. SGG

I. Die Rechtsschutzfunktion

1. Rechtsschutz durch Widerspruchsverfahren

Die Rechte der Bürger*innen zu schützen, war dem Gesetzgeber vor allem im Sozialrecht von Beginn an ein wichtiges Anliegen. Obwohl die Rechtsschutzfunktion des Vorverfahrens bestritten wurde, ergeben sich aus einer systematischen Auslegung zahlreiche Anhaltspunkte, die für deren Existenz streiten.

So spricht, dass die Exekutive nicht einseitig auf das Widerspruchsverfahren verzichten kann, für die Rechtsschutzfunktion. Nach § 78 Abs. 1 SGG ist das Widerspruchsverfahren entbehrlich, wenn ein Gesetz dies für besondere Fälle bestimmt. Dieses Gesetz hat den Anforderungen an ein formelles Gesetz zu genügen.³³³ Wegen § 7 Abs. 1 S. 2 und 3 sowie

332 Becker, in: Roos/Wahrendorf, SGG § 78 Rn. 5 m.w.N.

333 So auch z.B. Hintz, in: Rolfs/Giesen/Kreikebohm, BeckOK SozR § 78 SGG, Rn. 6; Binder, in: Lüdtke/Berchtold, SGG § 78 Rn. 12; Schlegel, in: Hennig, SGG § 78

§ 28 Abs. 1 S. 2 und 3 SGG ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber zwischen Gesetz und Rechtsverordnung sprachlich unterschied. Wo letztere miteinbezogen werden sollte, wurde sie ausdrücklich benannt. Der Verzicht auf das Vorverfahren kann damit auch nicht erklärt werden, wenn die Exekutive es für entbehrlich hält.

Nicht durchgeführt wird das Widerspruchsverfahren, wenn ein Land, ein Versicherungsträger oder einer seiner Verbände klagen will (§ 78 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 SGG). Auch diese Regelung spricht für die Rechtsschutzfunktion. Land, Versicherungsträger und Verbände sind vom Vorverfahrenserfordernis ausgenommen, weil ihnen, im Gegensatz zum klagenden Bürger, ein gesteigertes Rechtsschutzbedürfnis fehlt.

Genauso zieht das Bundessozialgericht im Umkehrschluss zur Begründung, warum auf ein Vorverfahren auch auf Betreiben der Behörde nicht verzichtet werden kann, die Rechtsschutzfunktion heran.³³⁴

Die Möglichkeit der *reformatio in peius* relativiert die Rechtsschutzfunktion, soweit sie von den Gerichten zugelassen wird.³³⁵ Auch im sozialrechtlichen Widerspruchsverfahren ist die *reformatio in peius* unter bestimmten Voraussetzungen erlaubt.³³⁶ Die Widerspruchsbehörde kann einen Bescheid in demselben Umfang "verbösern", wie die Ausgangsbehörde. Die Tatsache, dass das Widerspruchsverfahren damit nicht nur eine subjektiv gerechte, sondern auch eine objektiv richtige Entscheidung produzieren soll, schließt jedoch nicht aus, dass es dennoch dem Individualrechtsschutz dient. Hier konfligiert vielmehr der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung mit der Rechtsschutzposition des Widerspruchsführenden. Dass das Widerspruchsverfahren verschiedene Funktionen in Ausgleich bringen und damit auch Kompromisse eingehen muss, liegt aber auf der Hand.

Wer also nicht in einer gerichtszentrierten Sicht auf den Rechtsschutz verhaftet bleibt und den rechtsdogmatischen Ankerpunkt der Rechts-

Rn. 13; BSG Urt. v. 5.2.1983, 6 RKa 31/83, juris, Rn. 14; a.A. *Lowe*, in: *Hintz/Lowe*, SGG § 78 Rn. 11; *Erkelenz*, in: *Jansen*, SGG § 78 Rn. 6; BSG Urt. v. 13.12.2000, B 6 KA 1/00 R, www.juris.de, Rn. 22. Hier sieht das BSG in einem obiter dictum auch eine Rechtsverordnung als ausreichend an. Unstreitig bei § 68 VwGO: *Geis*, in: *Sodan/Ziekow*, VwGO § 68 Rn. 122 m.w.N.

334 St. Rspr. seit BVerwG, Urt. v. 23.03.1972, III C 132.70, BVerwGE 40, 25, 29.

335 Als Argument gegen die Rechtsschutzfunktion führt das bspw. *Meier*, Die Entbehrlichkeit des Widerspruchsverfahrens, 1992, S. 10 f. an.

336 BSG, Urt. v. 02.12.1992, 6 RKa 33/90, BSGE 71, 274, 277, BSG, Urt. v. 08.06.1982, 6 RKa 12/80, BSGE 53, 284, 288, *Frohn*, NZS 1994, S. 450, S. 451; *Köhler*, ZFSH/SGB 2010, S. 78 ff.

schutzfunktion weniger in Art. 19 Abs. 4 GG, sondern im intensivierten Grundrechtsschutz, den das Verfahren bieten kann, sucht, wird die Rechtsschutzfunktion des Widerspruchsverfahrens evident finden.³³⁷

2. Zusätzlicher Rechtsschutz

Soweit der Gesetzgeber davon ausgeht, das Widerspruchsverfahren diene dem Rechtsschutz,³³⁸ kann er damit verschiedene Aspekte ansprechen. Da das Vorverfahren nicht an die Stelle des gerichtlichen Verfahrens tritt, generiert es jedenfalls zusätzlichen Rechtsschutz. Es sorgt für eine ergänzende Kontrollinstanz.³³⁹ Neben den Gerichten wird eine weitere Entität, nämlich die Widerspruchsbehörde, mit dem Ersuchen um Rechtsschutz befasst. Häufig ist diese nicht mit der Ausgangsbehörde identisch.³⁴⁰ Dies gilt im Sozialrecht im besonderen Maße.³⁴¹ Dennoch wird über die Widersprüche bei den Sozialversicherungen durch einen Ausschuss, sonst jedenfalls durch eine andere Stelle derselben Behörde entschieden.

Zusätzlicher Rechtsschutz wird relativiert, wenn die im Ausgangsverfahren versäumte Anhörung durch die Widerspruchsbehörde nachgeholt

337 Vgl. v.a. *Jochum*, *Verwaltungsverfahrensrecht und Verwaltungsprozessrecht*, 2004, S. 48 f. m.w.N. *Jochum* geht dabei davon aus, dass im Grunde auch dem Ausgangsverfahren eine Rechtsschutzfunktion zukomme. Dies zeige sich in den verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Gestaltung von Verwaltungsverfahren, insbesondere in grundrechtssensiblen Bereichen.

338 BT-Drs. 1/4357, S. 26.

339 vgl. bspw. *Rüssel*, NVwZ 2006, S. 523, S. 524; *Biermann*, NordÖR 2007, S. 139, S. 141. Aus dem Gesetz wurde die Stellung des Widerspruchsverfahrens als Rechtsbehelf teilweise aus dem Verweis in § 70 Abs. 2 VwGO auf die §§ 58, 60 Abs. 1 bis 4 VwGO abgeleitet (v.a. *Mutius*, *Das Widerspruchsverfahren der VwGO als Verwaltungsverfahren und Prozessvoraussetzung*, 1969, S. 43). Für das Sozialrecht ergäben sich die gleichen Erkenntnisse aus § 84 Abs. 2 S. 2 i.V.m. §§ 66 und 67 SGG. Ob sich aus einem Hinweis auf eine entsprechende Anwendung der für Rechtsbehelfe anwendbaren Normen auf die Rechtsnatur des Vorverfahrens als Rechtsbehelf schließen lässt, ist höchst fragwürdig. Vielmehr lässt sich das Widerspruchsverfahren zwanglos unter die Definition eines Rechtsbehelfes subsumieren, ohne dass es dafür unbedingt eines gesetzlichen Anhaltspunktes bedarf.

340 Für das Verwaltungsrecht argumentierend: *Heins*, *Die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens*, 2010, S. 43.

341 Vgl. S. 50.

wird.³⁴² Der Widerspruchsführende wird der Möglichkeit beraubt, in beiden verwaltungsinternen Verfahren mit allen Rechten durchzudringen. Der Schutz durch die zusätzliche Instanz wird in diesem Fall nicht mehr in vollen Umfang ernst genommen.

Tatsächlich findet zusätzlicher Rechtsschutz aber lediglich statt, wo wirklich kontrolliert wird.³⁴³ In der Regel wird sich tatsächliche Kontrolle dann an einer – nicht nur marginalen – Erfolgsquote ablesen lassen.

3. Weitergehender Rechtsschutz

Der gesetzgeberische Wunsch, mehr Rechtsschutz durch eine zusätzliche Ermessenskontrolle zu ermöglichen,³⁴⁴ wurde in § 78 des Sozialgerichtsgesetzes umgesetzt. Das Vorverfahren soll also umfangreicheren Rechtsschutz anbieten, als es das gerichtliche Verfahren vermag.³⁴⁵

Neben der Übereinstimmung des konkreten Sachverhaltes mit den einschlägigen Normen (Rechtmäßigkeit) sollen Fragen, die über die Vorgaben des Rechts hinausgehen (Zweckmäßigkeit)³⁴⁶ in den Blick genommen werden. Während die Rechtmäßigkeit auch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren überprüft wird, handelt es sich bei der Prüfung der Zweckmäßigkeit um ein Spezifikum der verwaltungsinternen Kontrolle (vgl. §§ 54 Abs. 2, 78 Abs. 1 SGG).

342 BSG, Urt. v. 14.07.1994, B 13 R 140/ 10 B, SozR 1-3100 § 41 Nr. 6; zuletzt etwa BSG, Urt. v. 19.10.2011, B 13 R 9/11 R, SozR 4-2600 § 77 Nr. 10; *Schütze* in: *Wulffen/Schütze*, SGB X, § 41 Rn. 15; für das Verwaltungsrecht differenzierend: *Ramsauer*, in: *Ramsauer/Kopp*, VwVfG, § 45 Rn. 43 mwN.

343 so auch: *Mehde*, Verw. 2010, S. 379, S. 380.

344 BT-Drs. 1/4357, S. 26.

345 So z.B. vgl. bspw. *Härtel*, VerwArch 2007, S. 54, S. 63; *Schiedermaier*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2013, S. 593, S. 615, BVerwG, Urt. v. 15.09.2010, 8 C 21/09, BVerwGE 138, 1, 8; *Schiedermaier*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2013, S. 593, S. 615, *Breuer*, in: Manssen (Hrsg.), Nach geltendem Verfassungsrecht, 2009, S. 93, S. 99; anders aber: *Hain*, DVBl 1999, S. 1544, S. 1546f. der konstatiert, dass Zweckmäßigkeitskontrolle schon begrifflich kein Rechtsschutz bedeuten kann, da gerade keine Rechtsanwendung überprüft wird.

346 Von Wischmeyer als intuitive Definition bezeichnet: *Wischmeyer*, Zwecke im Recht des Verfassungsstaates, 2015, S. 302.

Zweckmäßigkeit und Rechtmäßigkeit stehen eigenständig nebeneinander.³⁴⁷ Eine Entscheidung kann also rechtmäßig, aber zweckwidrig sein. Die Zweckmäßigkeit geht nicht erschöpfend in der Rechtmäßigkeit auf.³⁴⁸ Die Frage, ob sie vollständig justiziabel ist³⁴⁹ oder nur der gerichtlichen Kontrolle aufgrund des § 114 VwGO oder § 54 Abs. 2 SGG entzogen, stellt sich damit nicht mehr.³⁵⁰ Schon der Wortlaut des § 78 SGG unterscheidet sprachlich eindeutig zwischen Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit. Die Widerspruchsbehörde soll nicht lediglich die Zweckmäßigkeitserwägungen überprüfen, sondern vielmehr eigene Erwägungen anstellen.³⁵¹ Außerrechtliche Maßstäbe können durch Verrechtlichung in das Kontrollkorsett der Rechtmäßigkeit miteinbezogen werden.³⁵² So ist durchaus denkbar, dass mehrere Entscheidungsalternativen rechtmäßig sind, während nur eine zweckmäßig ist.³⁵³

Trennscharf abgrenzen lassen sich die Begriffe dennoch nicht immer.³⁵⁴ Dies ist auch der Tatsache geschuldet, dass die Zweckmäßigkeit als Sammelbegriff für Rationalitätsmaßstäbe außerhalb des Rechts dient.³⁵⁵ Verwaltungsentscheidungen müssen jedenfalls der Erreichung vorausgesetzter oder vorauszusetzender Zwecke dienlich sein.³⁵⁶ Angesprochen sind also

347 *Dolde/Porsch*, in: *Schoch/Schneider/Bier*, VwGO, § 68, Rn. 36 a; *Geis*, in: *Sodan/Ziekow*, VwGO, § 68 Rn. 201; *Hain*, DVBl 1999, S. 1544, S. 1545 f.; *Hufen*, Fehler im Verwaltungsverfahren, 2018, S. 331 f.; *Kempny*, Verwaltungskontrolle, 2017, S. 183 Fn. 672 m.w.N.; *Elsner*, Das Ermessen im Lichte der Reinen Rechtslehre, 2011, S. 193 f.

348 Anders aber: *Klüsener*, NVwZ 2002, S. 816, passim; *S. Meyer*, VerwArch 2010, S. 351, S. 365 ff.; *Wismeyer*, Zwecke im Recht des Verfassungsstaates, 2015, S. 305 f.

349 So: *Klüsener*, NVwZ 2002, S. 816, S. 818.

350 Anders: *S. Meyer*, VerwArch 2010, S. 351, S. 365 ff. In diesem Sinne auch: *Wismeyer*, Zwecke im Recht des Verfassungsstaates, 2015, S. 305 f.

351 *Rennert*, in: *Eyermann*, VwGO, § 68 Rn. 14.

352 *Jestaedt*, in: *Ehlers/Pünder* (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 2016, S. 325, S. 326.

353 Mit einem Beispiel: *Dolde/Porsch*, in: *Schoch/Schneider/Bier*, VwGO, § 68, Rn. 36 a; *Hain*, DVBl 1999, S. 1544, S. 1546.

354 *Fehling*, in: *Trute/Gross/H. C. Röhl/C. Möllers* (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 2008, S. 461, S. 465; *Neupert*, Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit, 2011, S. 14 f.; *Klüsener*, NVwZ 2002, S. 816; *Rüssel*, NVwZ 2006, S. 523, *Wismeyer*, Zwecke im Recht des Verfassungsstaates, 2015, S. 303.

355 *Jestaedt*, in: *Ehlers/Pünder* (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 2016, S. 325, *Wismeyer* bezeichnet sie als Chiffre: *Wismeyer*, Zwecke im Recht des Verfassungsstaates, 2015, S. 306; *Fehling* als Leerformel: *Fehling*, in: *Trute/Gross/H. C. Röhl/C. Möllers* (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 2008, S. 461, S. 465.

356 *Hain*, DVBl 1999, S. 1544, S. 1546.

außerrechtliche Gesichtspunkte, die nicht durch Verrechtlichung in den Status rechtlicher Entscheidungserheblichkeit erhoben wurden.³⁵⁷

Wirtschaftlichkeit³⁵⁸, Effektivität und Effizienz³⁵⁹ gelten als zentrale Kriterien. Daneben wird die Zweckmäßigkeit an Maßstäben wie dem Vorhandensein sachnäherer Alternativen³⁶⁰, Gerechtigkeitserwägungen³⁶¹, Transparenz³⁶² Praktikabilität³⁶³, Akzeptanz³⁶⁴, Implementierbarkeit³⁶⁵ und weiteren Erwägungen gemessen.³⁶⁶ Das Fehlen einer abschließenden Maßstabsdogmatik konstituiert keinen Mangel, sondern erhält vielmehr die notwendige Offenheit für hinzukommende Vorgaben.³⁶⁷

Konkret soll die Zweckmäßigkeitskontrolle also dazu führen, dass die Verwaltung eine sinnvolle Entscheidung trifft. Ob die hierbei angelegten außerrechtlichen Maßstäbe sich tatsächlich im Sinne des Widerspruchsführenden auswirken, ist damit nicht gesagt.³⁶⁸ Dennoch erweitert sie

357 *Geis*, in: Sodan/Ziekow, VwGO, § 68 Rn. 4; *Kahl*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2013, S. 459, S. 482; *Kluisener*, NVwZ 2002, S. 816, S. 817.

358 *Kahl*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2013, S. 459, S. 482; *Hufen*, Verwaltungsprozessrecht, 2019, S. 102.; *Jestaedt*, in: Ehlers/Pünder (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 2016, S. 325, S. 326; *Pitschas*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2012, S. 1689, S. 1707; *Kempny*, Verwaltungskontrolle, 2017, S. 52 f.

359 *Jestaedt*, in: Ehlers/Pünder (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 2016, S. 325, S. 326; *Fehling*, in: Trute/Gross/H. C. Röhl/C. Möllers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 2008, S. 461, S. 469.

360 *Hufen*, Verwaltungsprozessrecht, 2019, S. 102.

361 *Sachs*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 40 Rn. 15; *Jestaedt*, in: Ehlers/Pünder (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 2016, S. 325, S. 326.

362 *Fehling*, in: Trute/Gross/H. C. Röhl/C. Möllers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 2008, S. 461, S. 469.

363 *Jestaedt*, in: Ehlers/Pünder (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 2016, S. 325, S. 326.

364 *Fehling*, in: Trute/Gross/H. C. Röhl/C. Möllers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 2008, S. 461, S. 469.

365 *Fehling*, in: Trute/Gross/H. C. Röhl/C. Möllers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 2008, S. 461, S. 469.

366 siehe z.B. *Schmidt-Assmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2006, S. 280.

367 *Fehling*, in: Trute/Gross/H. C. Röhl/C. Möllers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 2008, S. 461, S. 469.

368 So geht *Hain* auch explizit davon aus, die Zweckmäßigkeit ließe sich nicht der Rechtsschutzfunktion zuordnen. Er stellt dabei maßgeblich auf das sehr formale Argument ab, die Zweckmäßigkeit könne, da außerrechtlich, schon keine Rechte schützen: *Hain*, DVBl 1999, S. 1544, S. 1546.

den Kontrollradius. Rechtsschutz als Funktion muss sich nicht an der verfassungsrechtlich determinierten Definition messen lassen. Die Begrifflichkeit dient hier lediglich als Zusammenfassung gesetzgeberischer Intentionen.

Der über die Rechtmäßigkeit hinausgehende Prüfungsrahmen kommt freilich überhaupt nur dort zum Ansatz, wo Ermessensentscheidungen überprüft werden. Dies ist bei weiten nicht bei jeder Entscheidung der Fall. Dennoch finden sich auch im Sozialrecht zahlreiche Anwendungsfälle, wie beispielsweise die Rehabilitationsleistungen nach § 9 Abs. 2 SGB VI im Recht der gesetzlichen Rentenversicherung oder das Einstiegsgehalt nach § 16 b SGB II.³⁶⁹

Unterstellt wird dem Widerspruchsverfahren auch mehr Flexibilität als dem scheinbar auf Sieg und Niederlage programmierten Gerichtsverfahren.³⁷⁰ Zumindest die gesetzlichen Regelungen weisen aber nicht unbedingt in diese Richtung: Gemäß § 85 SGG endet das Widerspruchsverfahren entweder in einer Abhilfe (Abs. 1) oder einen Widerspruchsbescheid (Abs. 2). Lediglich die Abwesenheit von Vorschriften zum Ablauf des Verfahrens, die sich für das gerichtliche Verfahren aus § 61 SGG in Verbindung mit den entsprechenden Regelungen des Gerichtsverfassungsgesetzes ergeben, führen zu mehr Flexibilität des Verfahrens, nicht aber des Ergebnisses.

4. Niedrigschwelliger Rechtsschutz

In den sozialrechtlichen Kommentierungen erschöpft sich die Rechtsschutzfunktion in der Zweckmäßigkeitskontrolle.³⁷¹ Dabei weisen die Ge-

369 Zu näheren Ausführungen siehe: *Gutzler*, in: *Rolfs/Giesen/Kreikebohm*, BeckOK SozR § 39 SGB I, Rn. 1 ff.

370 vgl. v.a. *Breuer*, in: *Manssen* (Hrsg.), *Nach geltendem Verfassungsrecht*, 2009, S. 93, S. 101. Angesichts der anhaltend hohen Zahlen an Verfahren, die einvernehmlich enden, erscheint jedenfalls eine unbedingte Zweckprogrammierung der Gerichte zweifelhaft. Im Sozialrecht werden nur 18,5 % der Verfahren letztlich streitig beschieden (*Statistisches Bundesamt*, *Rechtspflege. Sozialgerichte*, 2018, 2019, S. 20).

371 so bspw. *Becker*, in: *Roos/Wahrendorf*, SGG, § 78 Rn. 8; *Erkelenz*, in: *Jansen*, SGG, § 78 Rn. 1; *Binder*, in: *Lüdtke/Berchtold*, SGG, § 78 Rn. 2; *Lowe*, in: *Hintz/Lowe*, SGG, § 78 Rn. 2; *F. Schoch*, in: *Baumeister/Roth/Ruthig* (Hrsg.), *Staat, Verwaltung und Rechtsschutz*, 2011, S. 1207, S. 1208.

setzesmaterialien eindeutig darauf hin, dass das Widerspruchsverfahren auch die Schwelle, Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen, absenken soll.³⁷²

Das Vorverfahren wird häufig pauschal als einfacher³⁷³ oder als bürger-näher³⁷⁴ bezeichnet. Es soll dem Bürger oder der Bürgerin den Zugang zum Recht erleichtern. Hindernisse sollen im Widerspruchsverfahren abgebaut, Defizite der Rechtssuchenden abgeschwächt werden.³⁷⁵

Das Sozialgerichtsverfahren ist bereits verhältnismäßig niedrigschwellig. Zugangsbarrieren wurden großflächig abgebaut. Das gilt in allererster Linie für die Kostenfreiheit des Verfahrens.³⁷⁶ Auch der fehlende Postulationszwang³⁷⁷ senkt die Kostenhürde. Die Vorschriften zur Klageerhebung und Durchführung des Klageverfahrens sind unbürokratisch gehalten.³⁷⁸ Sozialen Defiziten wird durch verschiedene Maßnahmen entgegengewirkt: es sind Laien im Verfahren beteiligt (§§ 9 Abs. 1; 30 Abs. 1; 38 Abs. 2 SGG), der Untersuchungsgrundsatz verschiebt einen Teil der Prozessverantwortung an die Gerichte (§ 103 SGG) und rechtliche Vertretung kann durch Personen abseits der hemmschwellenbehafteten Berufsgruppe der Juristen geleistet werden (§ 73 Abs. 2 SGG).

Auch wenn der Forderung nach niedrigschwelligem Rechtsschutz im Sozialrecht eine besondere Bedeutung zukommt, stellt sich die Frage, inwieweit die formalen Klageerleichterungen überhaupt noch durch das Widerspruchsverfahren unterboten werden können. Daher scheint die Rechtsschutzfunktion, abseits des bloßen "Mehr" an Rechtsschutz, im sozialrechtlichen Widerspruchsverfahren eine untergeordnete Rolle zu spielen. Ob sich emotionale Einflussfaktoren, die ein Gros dieser Barrieren und Defizite ausmachen, durch gesetzgeberische Mittel abbauen lassen, muss empirisch überprüft werden.

372 BT-Drs. 7/861, S. 9.

373 *Steinbeiß-Winkelmann*, NVwZ 2009, S. 686 f.

374 *Allesch*, in: Heckmann (Hrsg.), Modernisierung von Justiz und Verwaltung, 2007, S. 16, S. 28; *Rüssel*, NVwZ 2006, S. 523 ff.; *Härtel*, VerwArch 2007, S. 54, S. 64; *Wöhler*, Der bereichsspezifische Wegfall des Vorverfahrens als Projekt verwaltungspolitischer Strukturreformen auf Länderebene, 2011, S. 27; *Regler/Baumbach*, GewArch 2007, S. 466; *Klenke*, in: Ipsen (Hrsg.), Verwaltungsorganisation in Flächenstaaten, 2008, S. 139, S. 140.

375 Hierzu ausführlich S. 113 ff.

376 Die Kosten werden häufig als zentrale Barriere angesehen. So z.B. *Baumgärtel*, Gleicher Zugang zum Recht für alle, 1976, S. 11, der Kosten- und Sprachbarriere betrachtet; kritisch dazu: *Blankenburg*, Mobilisierung des Rechts, 1995, S. 53.

377 § 73 Abs. 1 SGG.

378 siehe dazu S. 116.

5. Rechtstatsachen zur Rechtsschutzfunktion

In welchem Umfang ergänzender Rechtsschutz stattfindet, ist äußerst schwierig zu beurteilen. Eine hohe Erfolgsquote der Widerspruchsverfahren galt in den bisherigen Untersuchungen häufig als Garant für zusätzlichen Rechtsschutz.³⁷⁹

Diese Annahme ist jedoch aus mehreren Gründen problematisch: Für die Frage, wann eine Erfolgsquote hoch ist, fehlt es zuallererst an einem Maßstab. Weiterhin ließe sich aus den erfolgreichen Widersprüchen alleine kein Schluss ziehen. Auch wenn ab dem ersten positiv beschiedenen Widerspruch ein gewisser Kontrollerfolg einsetzt, ist dieser ins Verhältnis zu setzen. Insbesondere ist der Aufwand der Rechtsschutzsuchenden einzukalkulieren. Nur wenn also materielle Gerechtigkeit mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit erlangt werden kann, ist der Aufwand zu rechtfertigen. Seriös quantifizieren lässt sich dieser jedoch kaum.

Zu bedenken ist außerdem, dass eine hohe Erfolgsquote nicht zwangsläufig auf funktionierende Kontrolle hinweisen muss. Einerseits steht sie immer in der Abhängigkeit zur Fehlerquote des Ausgangsverfahrens, die wiederum in der Regel nicht bekannt sein wird. Lediglich aus diesem Verhältnis lässt sich der tatsächliche Kontrollerfolg ablesen. Als Indiz für die Fehlerquote kann die Erfolgsquote der Gerichte dienen. Da hier aber nur über einen sehr geringen Anteil der Widerspruchsbescheide entschieden wird, kann die gerichtliche Stattgabequote nicht allzu viel aussagen. Zudem vermag der Erfolg vor Gericht die materielle Richtigkeit auch nur aus Sicht des Entscheidenden zu bestimmen. Andererseits müssen aber nicht alle im Widerspruchsverfahren angefochtenen Bescheide rechts- oder zumindest zweckwidrig gewesen sein. Widersprüche können im Abhilfeverfahren gleichfalls dann positiv beschieden werden, wenn Informationen oder Unterlagen nachgereicht wurden.

Ob das Widerspruchsverfahren tatsächlich für mehr Rechtsschutz im qualitativen Sinne sorgt, kann lediglich durch eine Inhaltsanalyse einer

379 *Oppermann*, Die Funktionen des verwaltungsgerichtlichen Vorverfahrens (Widerspruchsverfahren) in Baurechtssachen aus rechtlicher und rechtstatsächlicher Sicht, 1997, S. 349 f.; *M. Fischer/Welti*, SGB, S. 541; *Külpmann/Kedenburg*, Praxis des Vorverfahrens in der Freien Hansestadt Bremen, 2010, S. 5; die den Rechtsschutz durch die Erfolgsquote und die Streitanzahl (Verhältnis von Widersprüchen und Ausgangsbescheiden) belegt sehen. Eine hohe Streitanzahl zeige sich in Rechtsgebieten mit einer geringeren Anzahl von Ausgangsbescheiden, sowie eine hohe Erfolgsquote in Rechtsgebieten mit vielen Widerspruchsverfahren.

Vielzahl von Widerspruchsbescheiden überprüft werden. *Oppermann*, die als einzige so verfuhr, konnte in den von ihr untersuchten Bereichen keine Hinweise auf Zweckmäßigkeitserwägungen erkennen.³⁸⁰ In einer Befragung gaben 94,2 % der Mitglieder von Widerspruchsausschüssen an, schon einmal verschiedene rechtmäßige Entscheidungsalternativen diskutiert zu haben.³⁸¹ Aufgrund der Schwierigkeiten bei der Operationalisierung des Ermessensbegriffes sind diese Zahlen aber wenig aussagekräftig.

Zu der Frage, ob das Widerspruchsverfahren erleichterten Zugang zum Rechtsschutz bietet, existieren verschiedene Erkenntnisse.

Ob das Widerspruchsverfahren schneller durchgeführt wird, als das Klageverfahren, kann nur experimentell erforscht werden. Da dies jedoch vor allem von der Auslastung und personellen Ausstattung der Behörden und Gerichte abhängt, lässt sich diese Frage in ihrer Allgemeinheit kaum beantworten.³⁸² Hinweise können aber die durchschnittlichen Verfahrensdauern im Widerspruchs- und Gerichtsverfahren liefern. Allerdings ist nicht auszuschließen, dass sich die Verfahrensdauer bei Gericht ändern würde, wenn eine Aufarbeitung der Materie durch das Widerspruchsverfahren wegfiel.

Hinweise darauf, dass das Widerspruchsverfahren auch sonst niedriger-schwelliger sein solle, lieferte keine der Untersuchungen.³⁸³ Anhaltspunkt sind lediglich die Kosten. Nach der Studie *Hölands* und *Weltis* werden 48 % der Widerspruchsführenden rechtlich vertreten.³⁸⁴ Im gerichtlichen

380 *Oppermann*, Die Funktionen des verwaltungsgerichtlichen Vorverfahrens (Widerspruchsverfahren) in Baurechtssachen aus rechtlicher und rechtstatsächlicher Sicht, 1997, S. 255.

381 *Welti/M. Fischer*, SozSich 2016, S. 445, S. 448.

382 In Bayern sei eine spürbare Verfahrensbeschleunigung nicht zu verzeichnen gewesen: *Bayrisches Staatsministerium des Inneren*, Pilotprojekt Probeweise Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in Mittelfranken, 2007, S. 127 ff.; in Mecklenburg-Vorpommern sei dies teilweise der Fall gewesen: *Landtag Mecklenburg-Vorpommern*, Bericht der Landesregierung über die Evaluation zur Modifizierung des Widerspruchsverfahrens in Mecklenburg-Vorpommern durch die §§ 13a, 13b des Gesetzes zur Ausführung des Gerichtsstrukturgengesetzes (GerStrukGAG M-V), Unterrichtung durch die Landesregierung, 2011, S. 4; *Höland* und *Welti* messen nur die mittlere Verfahrensdauer für das Widerspruchsverfahren und geben diese im Sozialversicherungsrecht mit 4 Monaten an: *M. Fischer/Welti*, SGB, S. 541, S. 548.

383 Die Studie aus Niedersachsen lieferte lediglich den diffusen Hinweis, Bürger*innen seien gehemmt vor Gericht zu ziehen: *Müller-Rommel/Heins/H. Meyer*, Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen, 2010, S. 194. Über Surveyforschung zu den Zugangsbarrieren: *Struck*, Rechtssoziologie, 2011, S. 193.

384 *Welti/M. Fischer*, SozSich 2016, S. 445, S. 447.

Verfahren galt das 2018 für 75,5 % der Kläger*innen und Antragsteller*innen. Davon engagierten 60,75 % einen Anwalt oder eine Anwältin.³⁸⁵ Es bestehen also durchaus Anhaltspunkte dafür, dass Rechtsschutzsuchende sich im gerichtlichen Verfahren häufiger juristische Hilfe suchen.

Dass das Widerspruchsverfahren flexiblere Streitbeilegungsstrategien zulasse, ergibt sich aus keiner der Untersuchungen.³⁸⁶ Auch da vor allem im Sozialrecht der weit überwiegende Teil der gerichtlichen Verfahren nicht streitig beendet wird (2018: 81,7 %)³⁸⁷, handelt es sich um eine höchst fragwürdige Behauptung.

II. Die Selbstkontrollfunktion

1. Kontrolle im engeren Sinne (die Produktion objektiv richtiger Entscheidungen)

Das Widerspruchsverfahren gibt der Verwaltung die Möglichkeit, die eigenen Entscheidungen zu überprüfen, noch bevor die Justiz auf den Plan tritt. Nach dem gesetzgeberischen Willen soll das Vorverfahren dafür sorgen, die Anzahl der "objektiv richtigen" Entscheidungen zu erhöhen, die das Verwaltungsverfahren produziert.³⁸⁸ In welchem Maße der Anteil korrekter Bescheide tatsächlich steigt, hängt freilich davon ab, wie wirksam die Kontrolle erfolgt.³⁸⁹ Jedenfalls soll das Widerspruchsverfahren so den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung verwirklichen.³⁹⁰ Ebenso gebietet dies Art. 20 Abs. 3 GG, sodass sich diese Funktion auch aus einer verfassungsorientierten Auslegung der Regelungen zum Widerspruchsverfahren ergibt.

385 *Statistisches Bundesamt*, Rechtspflege. Sozialgerichte, 2018, 2019, S. 21.

386 So wurde in Niedersachsen teilweise aber berichtet, dass eine Zunahme an informellen Kontakten zwischen Behörde und Bürgern zu beobachten sei. Vor der Aussetzung sei meist einfach Widerspruch eingelegt worden. Durch den telefonischen Kontakt seien weniger arbeitsintensive Lösungen möglich geworden (zu alledem: *Müller-Rommel/Heins/H. Meyer*, Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen, 2010, S. 167, S. 187); In der Studie *Höland und Weltis* gaben 93 % der Widerspruchsausschussmitglieder an, erlebt zu haben, dass abgelehnte Widersprüche mit einem Hinweis auf Alternativen für die Versicherten versehen wurden: *Welti/M. Fischer*, *SozSich* 2016, S. 445, S. 447.

387 *Statistisches Bundesamt*, Rechtspflege. Sozialgerichte, 2018, 2019, S. 20.

388 BT-Drs. 1/4357, S. 26.

389 Überlegungen zur Wirksamkeit der Kontrolle bereits auf S. 84 f.

390 so auch: *Francke/Dörr*, Verfahren nach dem Sozialgerichtsgesetz, 2010, S. 42.

Eine Verwirklichung der Gesetzesbindung schafft des Weiteren finanzielle Vorteile. Sie hat eine Verringerung der Prozesslast zur Folge,³⁹¹ was zu einem erheblichen Kostenvorteil, auch für die Verwaltung, führen kann.³⁹² Außerdem droht das Widerspruchsverfahren eine Klage gleichsam an.³⁹³ Die Behörde kann selbst noch einmal intensiv nachprüfen und Rechtsmittel gegen eine fehlerhafte Entscheidung vermeiden. Dies erlangt besonders in den Bereichen der Massenverwaltung Bedeutung, da aus finanziellen Gründen zur Erstellung des Ausgangsbescheides oft nur unzureichend qualifiziertes Personal eingesetzt werden kann.³⁹⁴

Voraussetzung für eine effektive Selbstkontrolle ist jedoch, dass eine Entscheidung tatsächlich und umfassend, auch hinsichtlich der Zweckmäßigkeit, überprüft wird. Ob, wie vielfach angenommen,³⁹⁵ Ausgangs- und Widerspruchsbehörde dafür nicht identisch sein dürfen, ist zumindest nicht belegt. Dennoch wurde dieses Argument im allgemeinen Verwaltungsrecht teilweise herangezogen, um das Widerspruchsverfahren bei Identität abzuschaffen.³⁹⁶

Für weite Bereiche des Sozialrechtes dürfte diese Begründung jedoch nicht gelten. Auch wenn Ausgangs- und Widerspruchsbehörde meist identisch sind,³⁹⁷ sichern die Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung zumindest externe Elemente in der Überprüfung.

Relativiert wird die Selbstkontrollfunktion durch die Tatsache, dass die *reformatio in peius*³⁹⁸ nicht immer zulässig ist, und durch die Heilungs-

391 Härtel, VerwArch 2007, S. 54, S. 64.

392 Allesch, in: Heckmann (Hrsg.), Modernisierung von Justiz und Verwaltung, 2007, S. 16, S. 28; Buermeyer, Rechtsschutzgarantie und Gerichtsverfahrensrecht, 1975, S. 109.

393 Mutius, Das Widerspruchsverfahren der VwGO als Verwaltungsverfahren und Prozessvoraussetzung, 1969, S. 127; Trzaskalik, Das Widerspruchsverfahren nach der VwGO im Lichte der allgemeinen Prozeßrechtslehre, 1972, S. 37 der das Widerspruchsverfahren mit dem zivilrechtlichen Mahnverfahren vergleicht; Jochum, Verwaltungsverfahrensrecht und Verwaltungsprozessrecht, 2004, S. 45; Heins, Die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens, 2010, S. 41.

394 So jedenfalls: Allesch, in: Heckmann (Hrsg.), Modernisierung von Justiz und Verwaltung, 2007, S. 16, S. 28.

395 kritisch dazu: Steinbeiß-Winkelmann, NVwZ 2009, S. 686, S. 687; P. Schneider, LKV 2004, S. 207 ff.; Mehde, Verw. 2010, S. 379, S. 400.

396 z.B. in Sachsen-Anhalt (vgl. § 8 a Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung und des Bundesdisziplingesetzes vom 28.01.1992, GVBl. LSA S. 36).

397 Siehe S. 50 ff.

398 Schiedermaier, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2013, S. 593, S. 615.

vorschriften³⁹⁹ des zehnten Sozialgesetzbuches. Die Widerspruchsstelle kann in bestimmten Bereichen im Zweifel keine objektiv richtige Entscheidung treffen, sobald die Ausgangsentscheidung dadurch für den Bürger oder die Bürgerin nachteiliger würde. Sie kann ihr Selbstkorrekturpotenzial daher nicht immer voll entfalten. Die Regelungen zur Nachholung von Verfahrenshandlungen während des Gerichtsverfahrens (§ 41 SGB X), aber auch die Tatsache, dass Verfahrens- und Formfehler teilweise unbeachtlich sein können (§ 42 SGB X) beeinträchtigen die Selbstkontrollfunktion des Widerspruchsverfahrens.

Vormals galt es als wesentliche Aufgabe des Vorverfahrens, Verfahrens- und Formfehler zu heilen und so dafür zu sorgen, dass die Verwaltungsakte auch formell rechtmäßig sind.⁴⁰⁰ Durch die Vorschriften zur Fehlerheilung aus dem Jahre 2001⁴⁰¹ kann die formelle Rechtswidrigkeit entweder noch im gerichtlichen Verfahren geheilt werden oder ist schon gar nicht justiziabel. Das Selbstkorrekturpotential der Behörden wurde durch diese Regelung zugunsten von Beschleunigung und Effektivitätssteigerung verringert.⁴⁰²

2. Qualitätsverbesserung

Aus verschiedenen Gründen kann das Widerspruchsverfahren dazu beitragen, Entscheidungen zu verbessern.⁴⁰³

Jedenfalls kann die Kontrolle im Einzelfall durch eine übergeordnete Behörde oder zumindest eine oder einen übergeordneten Mitarbeiter*in dazu beitragen, die Qualität der überprüften Bescheide zu erhöhen.⁴⁰⁴ Al-

399 *Allesch*, in: Heckmann (Hrsg.), *Modernisierung von Justiz und Verwaltung*, 2007, S. 16, S. 30.

400 *Hufen*, *Fehler im Verwaltungsverfahren*, 2018, S. 340 ff.

401 Art. 10 des Gesetzes zur Einführung des Euro im Sozial- und Arbeitsrecht sowie zur Änderung anderer Vorschriften (4. Euro-Einführungsgesetz) vom 21. 12. 2000 (BGBl. I, S. 1983). Hierzu: *Felix*, NZS 2001, S. 341, passim.

402 *Steinbeiß-Winkelmann*, NVwZ 2009, S. 686, S. 688; *Oppermann*, *Verw.* 1997, S. 517, S. 530 ; *Hufen*, *Fehler im Verwaltungsverfahren*, 2018, S. 340 f.; *Vetter*, *Mediation und Vorverfahren*, 2004, S. 116 ff.

403 Teilweise wurde aber auch behauptet, die Qualität der Ausgangsbescheide verbessere sich, wenn das Widerspruchsverfahren abgeschafft würde, so z.B.: *Hüfner*, *Die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens*, 2008, S. 2.

404 *Hanschel*, in: Baumeister/Roth/Ruthig (Hrsg.), *Staat, Verwaltung und Rechtsschutz*, 2011, S. 777, S. 779. *Geis*, in: *Sodan/Ziekow*, VwGO, § 68, Rn. 16,

leine das Vier-Augen-Prinzip ist jedenfalls generell geeignet, auch jenseits der bloßen Rechtmäßigkeit zu „besseren“ Entscheidungen zu führen.

Die Anwesenheit einer Kontrollinstanz kann die Güte der Bescheide jedoch nicht nur retrospektiv verbessern. Sie ist geeignet auch prophylaktisch eine Disziplinierungswirkung auslösen.⁴⁰⁵ Ausgangsbescheide können also an Qualität gewinnen, wenn eine interne Überprüfung droht. Auch hier spricht aber einiges dafür, dass die Funktion bei Identität von Ausgangs- und Widerspruchsbehörde oder sogar Ausgangs- und Widerspruchssachbearbeiter*in nur eingeschränkt erfüllt wird.

Ein anderer Qualitätsaspekt liegt in einer einheitlichen Verwaltungspraxis, die durch Selbstkontrolle verwirklicht werden soll.⁴⁰⁶ So kann eine Stelle der Behörde oder auch eine übergeordnete Behörde sicherstellen, dass stets nach den gleichen Maßstäben entschieden wird. Das Widerspruchsverfahren dient damit abstrakt dem Gleichbehandlungsgrundsatz und der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung.⁴⁰⁷

Im Gegensatz zur Kontrolle im engeren Sinne verweist der historische Gesetzgeber in seinen Materialien nicht auf eine Qualitätsverbesserung durch das Widerspruchsverfahren. Auch im Gesetz finden sich dafür keine Anhaltspunkte, sodass dieser Zweck als bloßer Reflex, nicht aber als intendierte Funktion anzusehen ist.

3. Gewaltenteilung

Ähnliches gilt auch für die Sicherung der Gewaltenteilung durch das Widerspruchsverfahren. Sie ist zwar in der gesetzlichen Regelung strukturell angelegt, die gesetzgeberischen Materialien lassen aber nicht erkennen, dass sie mit der Einführung des Widerspruchsverfahrens ausdrücklich intendiert wurde.

Reflexhaft ist das Widerspruchsverfahren jedoch geeignet, die interne Gewaltenteilung zu festigen und der Exekutive einen von der Judikative abgrenzbaren Bereich zu sichern. Es trägt damit zu einem System des

Buermeyer, Rechtsschutzgarantie und Gerichtsverfahrensrecht, 1975, S. 110; Schwankhart, SGB 1963, S. 65.

405 Härtel, VerwArch 2007, S. 54, S. 64.

406 Geis, in: Sodan/Ziekow, VwGO, § 68, Rn. 16; Nolte, Die Eigenart des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, 2014, S. 135; Jochum, Verwaltungsverfahrensrecht und Verwaltungsprozessrecht, 2004, S. 45.

407 Nolte, Die Eigenart des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, 2014, S. 135.

„checks und balances“ bei, in dem die Gewalten abgegrenzt sind, sich aber gegenseitig kontrollieren und bedingen.⁴⁰⁸

Als Sachentscheidungsvoraussetzung grenzt das Widerspruchsverfahren die behördliche von der gerichtlichen Kontrolle ab.⁴⁰⁹ Im Vorfeld einer judikativen Überprüfung erhält die Behörde Gelegenheit, sich mit dem Bescheid in einem Widerspruchsverfahren zu befassen. Wegen der umfassenden Prüfungskompetenz im Hinblick auf die Zweckmäßigkeitserwägungen wird der Exekutive ein Bereich gesichert, der für die Judikative nicht zugänglich ist. Über alle anderen Bereiche haben die Gerichte die Letztentscheidungskompetenz.⁴¹⁰

Auch intern kann das Widerspruchsverfahren die Behördenhierarchien abbilden und ihre Kompetenzbereiche abgrenzen.⁴¹¹

4. Sicherung der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung

Etwas anderes gilt aber für die Sicherung der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung.⁴¹² Diese war in den Gesetzesmaterialien ausdrücklich vorgesehen.⁴¹³

Der Gesetzgeber wollte den Selbstverwaltungsorganen durch die Beteiligung in den Widerspruchsausschüssen Einblick in die Arbeit der Sozialversicherungsträger ermöglichen.⁴¹⁴ Die ehrenamtlichen Mitglieder erhalten dort die Möglichkeit, die nach außen sichtbaren Entscheidungen der Träger mit zu prägen. Die Ausschüsse sind die einzige Stelle, an der die Selbstverwaltung inhaltlich Einfluss auf das Tagesgeschäft nehmen kann.

408 Vgl. Geis, in: *Sodan/Ziekow*, VwGO, § 68, Rn. 17.

409 Jochum, *Verwaltungsverfahrenrecht und Verwaltungsprozessrecht*, 2004, S. 44.

410 Jochum, *Verwaltungsverfahrenrecht und Verwaltungsprozessrecht*, 2004, S. 44.

411 so bspw. Geis, in: *Sodan/Ziekow*, VwGO, § 68, Rn. 17 m.w.N.

412 BSG, Urt. v. 18.03.1999, B 12 KR 8/98, SozR 3-1500 § 78 Nr 3, SozR 3-2500 § 10 Nr. 15; das von der Selbstkorrektur unter Beteiligung der Sozialversicherung spricht. Zum Verhältnis Vorverfahren und Selbstverwaltung: *Becher*, in: Brückner/Dalichau (Hrsg.), *Beiträge zum Sozialrecht*, 1982, S. 53, S. 60 f.

413 BT-Drs. 1/4357, S. 26.

414 BT-Drs. 1/4357, S. 26.

5. Rechtstatsachen zur Selbstkontrollfunktion

Ob tatsächlich eine Selbstkontrolle stattfindet, lässt sich ebenso schwer beurteilen, wie die Frage nach tatsächlichem Rechtsschutz. Alleine die Erfolgsquote mag hier als Indiz dienen.⁴¹⁵

Auch zu der Frage, ob eine Zweckmäßigkeitskontrolle im Widerspruchsverfahren praktiziert wird, gibt es bisher wenige Erkenntnisse.⁴¹⁶

Soweit dies durch Modellversuche erforscht wurde, ist davon auszugehen, dass sich die Qualität der Ausgangsbescheide nicht erhöht, wenn kein Widerspruchsverfahren mehr durchzuführen ist.⁴¹⁷ Dem behaupteten Missstand, die Widerspruchsbehörde nehme häufig die Aufgaben der Ausgangsbehörde wahr,⁴¹⁸ könnte damit durch Abschaffung des Widerspruchsverfahrens nicht ohne weiteres abgeholfen werden. Eine Intensivierung der Prüfungsintensität der Ausgangsbehörde war jedoch, wo sie untersucht wurde, nicht erkennbar. Erkenntnisse zur Disziplinierungswirkung liegen nicht vor.⁴¹⁹

Inwiefern das Widerspruchsverfahren durch Ausschüsse die Selbstverwaltung zu sichern vermag, ist eher eine theoretische, denn eine rechtstat-sächliche Frage. Es kommt weniger auf die tatsächliche Einflussnahme der ehrenamtlichen Selbstverwaltung, als auf die Kontrollmöglichkeiten an sich an.

415 Hierzu bereits die Ausführungen auf S. 84.

416 Siehe dazu die Ausführungen auf S. 84.

417 MV LT-Drs, 5/4127: Bericht der Landesregierung über die Evaluation zur Modifizierung des Widerspruchsverfahrens in Mecklenburg-Vorpommern durch die §§ 13 a, 13 b des Gesetzes zur Ausführung des Gerichtsstrukturgesetzes (GerStrukGAG-MV) vom 31.01.2011, S. 12.

418 Horn, Bedingungen und Funktionen des Rechtsschutzes gegenüber standardisierten Entscheidungen in der Rentenversicherung, 1983, S. 149.

419 Lediglich bei Hölands und Weltis Studie gehen 70 % der Mitglieder der Widerspruchsausschüsse davon aus, dass diese die Verwaltungspraxis beeinflussen (Welti/M. Fischer, SozSich 2016, S. 445, S. 447). Das kann allenfalls als schwaches Indiz dienen.

III. Die Entlastungs- und Filterfunktion

1. Abhilfe und Stattgabe

Der historische Gesetzgeber erhoffte sich vom Widerspruchsverfahren eine Filterwirkung,⁴²⁰ also eine Entlastung durch eine Vorprüfung. Gemeint war jedenfalls auch die Konstellation, dass Widersprüchen abgeholfen oder ihnen stattgegeben wird und der Rechtssuchende dadurch klaglos gestellt wird.⁴²¹ Die Gerichte sollen „vor unnötiger Arbeit bewahrt werden“.⁴²² Ein Teil der Widersprüche wird auf diese Weise ausgefiltert. Die Verwaltung soll dementsprechend ihr Selbstkorrekturpotenzial nutzen, um die Gerichte zu entlasten.

2. Rechtsfrieden und Akzeptanz

Viel spricht dafür, dass sich die Entlastungsfunktion nicht darin erschöpfen soll, einem Teil der Widersprüche stattzugeben oder abzuwehren. Die behördliche Entscheidung soll dem Widerspruchsführenden nicht aufoktroiert, sondern von ihm akzeptiert werden. Dies könnte zu einer Entlastung der Gerichte führen, die weit über die bloße Klaglosstellung hinausgeht.

Auch die Gesetzesmaterialien weisen auf ein solches Verständnis des Widerspruchsverfahrens hin. Die Versicherten lernten durch die Begründung im Widerspruchsbescheid die Folgerungen der Behörde kennen.⁴²³ Das Verfahren soll zu einer Verbesserung des Verhältnisses der Bürger*innen mit der Verwaltung beitragen.⁴²⁴

Hinweise auf die Befriedungsfunktion ergeben sich auch aus einer systematischen Auslegung der Regelungen zum Widerspruchsverfahren. Nach § 85 Abs. 3 S. 1 SGG ist der Widerspruchsbescheid zu begründen.

420 Siehe S. 71. Auch die Rechtsprechung rekursiert regelmäßig auf die Filterwirkung: BVerwG, Urt. 09.02.1967, I C 49.64, BVerwGE 26, 161, 166; BVerwG, Urt. v. 23.03.1972, III C 132.70, BVerwGE 40, 25, 29; BSG, Urt. v. 13.12.2000, B 6 KA 1/00 - juris - Rn. 18.

421 Diesen Aspekt in den Vordergrund stellend: *Ule*, Verwaltungsprozessrecht, 1978, S. 98; *Holzner*, DÖV 2008, S. 217, S. 218.

422 So das BSG, Urt. v. 18.03.1999, B 12 KR 8/98, SozR 3-1500 § 78 Nr 3, SozR 3-2500 § 10 Nr 15.

423 BT-Drs. 7/861 zu Nummer 5.

424 BT-Drs. 7/861 zu Nummer 5.

Danach sollen dem Widerspruchsführenden die Gründe für die behördliche Entscheidung darlegt und er auf diese Weise befriedet werden.⁴²⁵ Auch die Widerspruchsausschüsse sollen neben einer wirksamen Selbstkontrolle die Selbstverwaltung stärken und die Akzeptanzfunktion steigern.⁴²⁶ Die ehrenamtliche Beteiligung Verwaltungsfremder könnte die Akzeptanz der Entscheidungen durch die Widerspruchsführenden erhöhen. Den Ausschüssen wird das vor allem im allgemeinen Verwaltungsrecht nachgesagt.⁴²⁷

Des Weiteren ist die Entlastungsfunktion im Lichte der Verfassung zu betrachten.⁴²⁸ Der Verweis auf geringere Klageeingangszahlen im Bereich der knappschaftlichen Rentenversicherung offenbart den gesetzgeberischen Willen, Entlastung über die Beseitigung der Beschwer hinaus zu bewirken.⁴²⁹ Aus verfassungsrechtlicher Sicht dürfte eine solche Entlastung jedoch nicht um jeden Preis angestrebt werden.

Ausgangspunkt ist der Anspruch aus Art. 19 Abs. 4 GG mit seiner Forderung nach effektivem Rechtsschutz.⁴³⁰ Um diesen zu gewährleisten, muss sowohl die Funktionsfähigkeit der Rechtspflege, die für eine Entlastung der Gerichte streitet,⁴³¹ als auch einfach zugänglicher gerichtlicher Rechtsschutz sichergestellt werden.⁴³²

Die Funktionsfähigkeit der Gerichte ist unmittelbare Voraussetzung tatsächlicher Kontrolle.⁴³³ Selbstverständlich verfügt sie über eine Stellschraube: Die finanzielle und damit die personelle Ausstattung der Gerichte ist eine Frage der Budgetierung. Das dafür vorgesehene Budget kann grundsätzlich jederzeit erhöht werden.⁴³⁴ Dennoch muss effektiver Rechtsschutz

425 Kopp, Verfassungsrecht und Verwaltungsverfahrensrecht, 1971, S. 226.

426 Siehe auch S. 52 f.

427 Höland, SozSich 2016, S. 450, S. 451; Geis, in: Sodan/Ziekow, VwGO, § 73 Rn. 18.

428 Zur verfassungskonformen Auslegung von Gesetzen z.B.: K. Röhl/H. C. Röhl, Allgemeine Rechtslehre, 2008, S. 623 f.

429 Siehe hierzu: Schroeter, SozVers 1969, S. 225, passim, der ausdrücklich auf das Verhältnis Erfolgsquote- Klagequote eingeht.

430 Allgemein zum effektiven Rechtsschutz: st. Rspr. des BVerfGs: BVerfG, Beschl. v. 12.11.1958, 2 BvL 4/56, 2 BvL 26/56, 2 BvL 40/56, 2 BvL 1/57, 2 BvL 7/57, BVerfGE 8, 274, 326; zuletzt etwa: BVerfG, Beschl. v. 13.06.2007, 1 BvR 1550/03, 1 BvR 2357/04, 1 BvR 603/05, BVerfGE 118, 168, 207.

431 Im Bezug auf das Widerspruchsverfahren: Jochum, Verwaltungsverfahrensrecht und Verwaltungsprozessrecht, 2004, S. 43 f.

432 Zu den Folgerungen aus Art. 19 Abs. 4 GG für den Zugang zur staatlichen Gerichtsbarkeit: Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Art. 19 Abs. 4 Rn. 90 ff.

433 So z.B. Schmidt-Jorzig, NJW 1994, S. 2569, S. 2573.

434 Die Sorge rezitierend, dass die Justiz dann an Qualität und Ansehen verliere: Presting, DÖV 1976, S. 269, S. 270.

auch bezahlbarer Rechtsschutz sein. Überspitzt formuliert, darf der Gesetzgeber aber das gerichtliche Verfahren nicht deshalb mit hohen Hürden versehen, um den Rechtssuchenden von der Inanspruchnahme der Gerichte abzuhalten. Alle Einzelaspekte sind daher auf dem Wege der praktischen Konkordanz in Einklang zu bringen. Entlastung ist rechtsstaatlich nicht um jeden Preis zu haben.⁴³⁵

Das Widerspruchsverfahren, betrachtet im Lichte des Justizgewährungsanspruches, muss daher für Rechtsfrieden sorgen, möchte es über die Anzahl der abgeholten und stattgegebenen Widersprüche hinaus entlasten. Im Übrigen besteht in der Literatur über die Programmierung des Widerspruchsverfahrens auf Rechtsfrieden durch Akzeptanz weitgehend Einigkeit,⁴³⁶ auch wenn diese Ansicht in der Regel nur undifferenziert begründet wird.

Zu der Frage, wie Rechtsfrieden durch Akzeptanz generiert werden kann, gibt es verschiedene Ansätze.⁴³⁷ Transparenz und Partizipationsangebote seien jedenfalls grundsätzlich geeignet, Akzeptanz zu fördern.⁴³⁸ Vor allem aus der Begründung des Widerspruchs könne der Widerspruchsführende einsehen, dass eine Klage keine ausreichenden Erfolgsaussichten hat.⁴³⁹ Entscheidungsstrukturen, die mit Ausschüssen arbeiten, wird eine größere Befriedungswirkung zugeschrieben als anderen.⁴⁴⁰ Weitergehende

435 in diesem Sinne auch: *Klenke*, in: Ipsen (Hrsg.), *Verwaltungsorganisation in Flächenstaaten*, 2008, S. 139, S. 146 („Im Übrigen kann sich über die Filterfunktion nur derjenige freuen, der nach ihren Ursachen nicht fragt“).

436 *Heyne*, *Das Vorverfahren nach der Verwaltungsgerichtsordnung, der Finanzgerichtsordnung und dem Sozialgerichtsgesetz*, 1973, S. 3; *Breuer*, in: Manssen (Hrsg.), *Nach geltendem Verfassungsrecht*, 2009, S. 93, S. 100; *Gurlit*, in: *Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* (Hrsg.), *Der Schutzauftrag des Rechts*, 2011, S. 229, S. 244; *Köhler*, *ZFSH/SGb* 2010, S. 78, S. 81; *Beaucamp/Ringermuth*, *DVB* 2008, S. 426, S. 430; *Oppermann*, *Verw.* 1997, S. 517, S. 528 und auch *BT-Drs. 7/861* zu Nummer 5.

437 Dazu später, vgl. S. 120 ff.

438 *Gurlit*, in: *Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* (Hrsg.), *Der Schutzauftrag des Rechts*, 2011, S. 229, S. 245.

439 *Dolde/Porsch*, *VBIBW* 2008, S. 428, S. 430; *F. Schoch*, in: *Baumeister/Roth/Ruthig* (Hrsg.), *Staat, Verwaltung und Rechtsschutz*, 2011, S. 1207, S. 1208; *Meier*, *Die Entbehrlichkeit des Widerspruchsverfahrens*, 1992, S. 9.

440 *Hinterseh*, Ausschüsse gem. § 73 Abs. 2 *VwGO*, 2002, S. 63; *Röper*, *DÖV* 1978, S. 312 ff., wobei hier gerade auf die Gerichtsähnlichkeit des Verfahrens hingewiesen wird; *Höland*, *SozSich* 2016, S. 450, S. 451; kritisch dagegen: *Hoppe*, *SF* 1980, S. 108 und *Pitschas*, *SGb* 2018, S. 327, S. 332.

Überlegungen dazu hat die Rechtswissenschaft bisher aber anderen Disziplinen überlassen.⁴⁴¹

3. Information

Eine Entlastung der Gerichte kann schließlich auch dadurch erfolgen, dass der Konfliktstoff im Vorverfahren erneut und gründlicher als zuvor aufgearbeitet wird.⁴⁴² Nach dem Verfahren wird sowohl der Widerspruchsführende sein Vorbringen differenzierter dargelegt, als auch die Behörde ihre Ablehnung umfangreicher substantiiert haben.⁴⁴³ Die Gerichte erhalten dadurch Unterstützung bei der Verwirklichung des Untersuchungsgrundsatzes. Sie profitieren gleichzeitig davon, dass die Verwaltung sich im Rahmen der Selbstkontrolle nicht an die streng formellen Beweisregeln halten muss.⁴⁴⁴

Diese Funktion ist jedoch in den gesetzgeberischen Materialien nicht angelegt. Auch aus der gesetzlichen Regelungssystematik ergeben sich keine Hinweise darauf, dass eine umfassendere Information der Gerichte durch das Widerspruchsverfahren intendiert war. Die Informationsfunktion ist damit Reflex, nicht Regelungsziel.

441 Dazu später ab S. 120.

442 *Rüssel*, NVwZ 2006, S. 523, S. 524; *Wöhler*, Der bereichsspezifische Wegfall des Vorverfahrens als Projekt verwaltungspolitischer Strukturreformen auf Länderebene, 2011, S. 25; Geis, in: *Sodan/Ziekow*, VwGO, § 68 Rn. 19.

443 *Rüssel*, NVwZ 2006, S. 523, S. 524; in diese Richtung argumentierend auch: *Klink*, SGB 1965, S. 388, S. 389 f.

444 So auch: *Schiedermaier*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2013, S. 593, S. 597.

4. Rechtstatsachen zur Entlastungsfunktion

Die Entlastungsfunktion wird rechtsdogmatisch und empirisch selten bestritten.⁴⁴⁵ Nur ganz gelegentlich wird argumentiert, die geringen Erfolgsquoten zeigten, dass eine Entlastungswirkung nicht stattfindet.⁴⁴⁶

Die Erfolgsquote, also die Anzahl an Abhilfen und Stattgaben, wird in den allermeisten sozialrechtlichen Rechts- und Sachbereichen statistisch erfasst.⁴⁴⁷ Vollständig verwirklichen würde sich die Entlastung durch erfolgreiche Widersprüche bei Abschaffung des Vorverfahrens vermutlich nicht. Nicht alle, die mit ihrem Widerspruch durchdringen, würden auch gegen ihren Bescheid klagen.

Methodisch ist die Filterfunktion am ehesten durch ein quasi-experimentelles Design, wie es in den Länderstudien angewendet wurde, nachweisbar.⁴⁴⁸ Das Widerspruchsverfahren wird ausgesetzt und die Klagequoten werden mit denjenigen verglichen, die unter Anwendung des Widerspruchsverfahrens zu beobachten sind. Denn für die Filterfunktion spielen nach dem der Arbeit zu Grunde gelegten Verständnis Kausalitäten keine Rolle. Es kommt lediglich auf die tatsächliche Entlastung der Gerichte an. Außerhalb des Vorverfahrens liegende Gründe, wie eine Änderung der materiellen Rechtslage können aber auch bei einem solchen Design nicht isoliert werden.⁴⁴⁹

Tendenziell ist aufgrund der Ergebnisse der Modellversuche von einem Anstieg der Klageeingangszahlen auszugehen.⁴⁵⁰ Allerdings galt das nicht

445 Kritisch dazu aber: *Oppermann*, Die Funktionen des verwaltungsgerichtlichen Vorverfahrens (Widerspruchsverfahren) in Baurechtssachen aus rechtlicher und rechtstatsächlicher Sicht, 1997, S. 325 f.; *Klenke*, in: Ipsen (Hrsg.), Verwaltungsorganisation in Flächenstaaten, 2008, S. 139, S. 146; *Kamp*, NWVBl 2008, S. 41, S. 45; *Schönenbroicher*, NVwZ 2009, S. 1144, S. 1145; *Cancik*, Verw. 2010, S. 467 f. die eine grundsätzliche Methodenkritik übt.

446 *F. Schoch*, in: Baumeister/Roth/Ruthig (Hrsg.), Staat, Verwaltung und Rechtsschutz, 2011, S. 1207, S. 1209; *Schönenbroicher*, NVwZ 2009, S. 1144, S. 1145; zu dieser Argumentation auch: *Cancik*, Verw. 2010, S. 467, S. 476. Alle aber im Verwaltungsrecht. Je nach Sachgebiet sind die Erfolgsquoten im Sozialrecht bedeutend höher.

447 Zu den unterschiedlichen Kennzahlen siehe S. 61 ff.

448 So auch: *Allesch*, in: Heckmann (Hrsg.), Modernisierung von Justiz und Verwaltung, 2007, S. 16, S. 27 f.; *Geis*, in: *Sodan/Ziekow*, VwGO, § 68, Rn. 19; *Biermann*, Verw. 2008, S. 395, S. 400; *Beaucamp/Ringermuth*, DVBl 2008, S. 426, S. 430; *Härtel*, VerwArch 2007, S. 54, S. 65; *Vaagt*, ZRP 2011, S. 211, S. 213.

449 So auch: *Cancik*, Verw. 2010, S. 467, S. 478.

450 So stieg der Arbeitsanfall bei den Verwaltungsgerichten im bayrischen Landesschnitt um etwa das Doppelte an (BY LT-Drs. 7/4626: Entwurf eines

für alle Bundesländer und Sachgebiete. Pauschale Aussagen verbieten sich hier.

Egal welche Methode herangezogen wird, um die Entlastungsfunktion zu belegen oder sie zumindest sichtbar zu machen, es bleibt die Frage nach dem Maßstab.⁴⁵¹ Welche Quote hoch und welche niedrig ist, ließe sich, wenn überhaupt, auf Grundlage eines Vergleichs zwischen den Rechtsgebieten bestimmen. Eine solche relative Aussage vermag die aufgeworfenen Fragen aber nicht zuverlässig zu beantworten.

Die Befriedungsfunktion wird unterschiedlich erhoben.⁴⁵² Gemein bleibt allen Versuchen aber der mangelnde Nachweis der Kausalitäten. Eine niedrige Klagequote sagt noch nichts über die Gründe der fehlenden Klagebereitschaft aus. So kommen neben der Erklärung, der Widerspruchsführende habe die Entscheidung nun akzeptiert, zahlreiche andere

Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung vom 27.06.1973, S. 4); im Rahmen des Modellversuchs in Mittelfranken stiegen die Klageeingänge um bis zu 132 %: *Bayrisches Staatsministerium des Inneren*, Pilotprojekt Probeweise Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in Mittelfranken, 2007, S. 124; in Niedersachsen ergab sich kein eindeutiges Bild: *Müller-Rommel/Heins/H. Meyer*, Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen, 2010, S. 223; aus den Erhebungen in Mecklenburg-Vorpommern und in Hessen ergab sich kein erhöhter Arbeitsanfall, wobei diese Untersuchung sich auch nur auf ausgewählte Sachgebiete bezog: MV LT-Drs. 5/4127: Bericht der Landesregierung über die Evaluation zur Modifizierung des Widerspruchsverfahrens in Mecklenburg-Vorpommern durch die §§ 13 a, 13 b des Gesetzes zur Ausführung des Gerichtsstrukturgesetzes (GerStrukGAG-MV) vom 31.01.2011, S. 10; HE LT-Drs. 18/2525: Entwurf für ein Gesetz zur Änderung des Hessischen Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Rechtsvorschriften vom 15.06.2010, S. 12; in Nordrhein-Westfalen stiegen die Klagen erst an, um später wieder abzufallen: Justizministerium NRW: Geschäftsentwicklung der Hauptverfahren, im Internet: http://www.justiz.nrw.de/WebPortal/Gerichte_Behoerden/zahlen_fakten/statistiken/justizgeschaeftsstatistik/verwaltungsgerichte/geschaeftsentwicklung/Hauptverfahren.pdf (Stand: 15.11.2018).

451 Kritisch dazu auch: *Cancik*, Verw. 2010, S. 467, S. 476 ff.

452 *Horn* sah die Befriedungsfunktion durch eine niedrige Klagequoten belegt: *Horn*, Bedingungen und Funktionen des Rechtsschutzes gegenüber standardisierten Entscheidungen in der Rentenversicherung, 1983, S. 61; der bayrische Evaluationsbericht nimmt die Erfolgs- und Anfechtungsquoten in den Blick: *Bayrisches Staatsministerium des Inneren*, Pilotprojekt Probeweise Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in Mittelfranken, 2007, S. 124. Einige Autoren äußern jedoch, dass eine Befriedungsfunktion ohne weitere Untersuchungen nicht feststellbar sei: *Oppermann*, Verw. 1997, S. 517, S. 337; *Welti/M. Fischer*, SozSich 2016, S. 445, S. 446.

Erklärungsansätze in Betracht, die sowohl in dem Verfahren, als auch im Zugang zu gerichtlichem Rechtsschutz begründet liegen können.

Ebenso wenig vermag das Verhältnis von Widersprüchen und Klagen (die sog. Weiterverfolgungsquote) Entlastung durch Akzeptanz zu erklären.⁴⁵³ Zwar kann eine geringe Weiterverfolgungsquote auf eine Befriedung, aber auch auf zahlreiche alternative Begründungen hindeuten. Sie kann andere Gründe haben als eine hohe Anzahl an erfolgreichen Widersprüchen und viele zufriedene Rechtssuchende, die nun nach ausführlicher und wohlüberlegter Rechtfertigung des Widerspruchsbescheides die Position der Behörde verstanden und als richtig oder zumindest akzeptabel anerkannt haben. In verschiedenen Bereichen fiel sie dann auch völlig unterschiedlich aus.⁴⁵⁴ Sie eignet sich daher nur sehr bedingt für Rückschlüsse.⁴⁵⁵

Untersuchungen zur Informationsfunktion kamen ebenfalls zu unterschiedlichen Ergebnissen.⁴⁵⁶ Ob sie schon im Ausgangsverfahren erfüllt werden kann, hängt von der Art der betroffenen Verfahren und der sie zu bearbeitenden Stelle ab.

IV. Funktionentrias oder – tetrade?

Das Widerspruchsverfahren entlastet die Gerichte, es dient dem Rechtsschutz der Bürger*innen sowie der Selbstkontrolle der Verwaltung. So werden die Funktionen des Widerspruchsverfahrens regelmäßig darge-

453 Anders aber: *Breuer*, in: Manssen (Hrsg.), Nach geltendem Verfassungsrecht, 2009, S. 93, S. 93; *Dolde/Porsch*, VBIBW 2008, S. 428, S. 430.

454 Aus der Bremer Evaluation ergibt sich ein inhomogenes Bild für die verschiedenen Rechtsbereiche: *Külpmann/Kedenburg*, Praxis des Vorverfahrens in der Freien Hansestadt Bremen, 2010, S. 15, S. 23, S. 26; nach der Untersuchung von *Höland* und *Welti* gehen nur etwa 1/6 der Widersprüche in das Klageverfahren, womit die Entlastungsfunktion des Widerspruchsverfahrens belegt sei: *Welti/M. Fischer*, SozSich 2016, S. 445, S. 446.

455 So gesehen unter anderem in zahlreichen Abhandlungen über die Notwendigkeit des Widerspruchsverfahrens, die versuchen ohne rechtstatsächliche Erkenntnisse auszukommen. Symptomatisch bspw. *Jutzi*, LKRZ 2008, S. 212.

456 Nur in Niedersachsen wurde eine Richterbefragung durchgeführt, die ergab, dass die Akten nach Wegfall des Widerspruchsverfahrens schlechter aufgearbeitet sein sollen: *Müller-Rommel/Heins/H. Meyer*, Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen, 2010, S. 224. Auch darauf hinweisen könnte, dass die mit dem Widerspruchsverfahren befassten Sachbearbeiter in der Regel juristisch qualifizierter waren, als die Sachbearbeiter im Ausgangsverfahren: ebenda, S. 187.

stellt.⁴⁵⁷ In der verwaltungsrechtlichen Literatur ist daher stets die Rede von der „Funktionentrias“.

Im sozialrechtlichen Schrifttum finden häufig nur die Selbstkontroll- und die Entlastungsfunktion explizit Erwähnung.⁴⁵⁸ Dieses Verständnis läuft aber dem ausdrücklichen Willen des historischen Gesetzgebers, der sowohl in den Gesetzesmaterialien, als auch im Gesetz zum Ausdruck kommt, entgegen.⁴⁵⁹

Keine Funktion des Widerspruchsverfahrens darf pauschal priorisiert werden.⁴⁶⁰ Sie sind vielmehr verschmolzen und bedingen sich gegenseitig.⁴⁶¹ So sorgt eine wirksame Selbstkontrolle für eine Entlastung der Gerichte und den Rechtsschutz des Bürgers oder der Bürgerin. Das Widerspruchsverfahren muss allen Zielen im Sinne praktischer Konkordanz gerecht werden.⁴⁶² Außerdem dürfen alle Funktionen nur insoweit zurücktreten, als dies verfassungsrechtlich zulässig ist. Soweit verschiedentlich eine Priorisierung vorgenommen wird, fällt diese unterschiedlich aus.

457 Mutius, Das Widerspruchsverfahren der VwGO als Verwaltungsverfahren und Prozessvoraussetzung, 1969, S. 114 ff. m.w.N. der sich als einziger dem klassischen rechtsdogmatischen Ansatz zur Ermittlung der Funktionen bedient; Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO Vorb § 68, Rn. 1; Geis, in: Sodan/Ziekow, VwGO § 68, Rn. 1 ff.; Hüttenbrink, in: Posser/Wolff, VwGO § 68, Rn. 1 ff. alle m.w.N.; B. Schmidt, in: Keller/Leitherer/Meyer-Ladewig, SGG Vor § 77, Rn. 1 a; Erkelenz, in: Jansen, SGG § 78, Rn. 1; Lowe, in: Hintz/Lowe, SGG § 78 Rn. 2; Breuer, in: Manssen (Hrsg.), Nach geltendem Verfassungsrecht, 2009, S. 93; Hanschel, in: Baumeister/Roth/Ruthig (Hrsg.), Staat, Verwaltung und Rechtsschutz, 2011, S. 777; Steinbeiß-Winkelmann/Ott, NVwZ 2011, S. 914, S. 916; Schiedermair, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2013, S. 593, S. 614 f.; Oppermann, Verw. 1997, S. 517, S. 521; Härtel, VerwArch 2007, S. 54, S. 62 f.; Hasso Hofmann, in: Erichsen/Hoppe/Mutius (Hrsg.), System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, 1985, S. 605; außerdem Rechtsprechung des BVerwG (zuletzt beispielsweise BVerwG, Urt. v. 12.08.2014, 1 C 2/14, BVerwGE 150, 190, 193) und des BSG (BSG, Urt. v. 18.03.1999, B 12 KR 8/98 R – juris – Rn. 17).

458 Binder, in: Lüdtke/Berchtold, SGG § 78, Rn. 2; Jansen, SGGBreitkreuz, in: Breitkreuz/Fichte, SGG § 78, Rn. 1; Becker, in: Roos/Wahrendorf, SGG § 78 Rn. 8; Schlegel, in: Hennig, SGG § 78, Rn. 3; ohne Differenzierung in den verschiedenen Rechtsgebieten: Heyne, Das Vorverfahren nach der Verwaltungsgerichtsordnung, der Finanzgerichtsordnung und dem Sozialgerichtsgesetz, 1973.

459 Genauer dazu: S. 76 f.

460 F. Schoch, in: Ehlers/F. Schoch (Hrsg.), Rechtsschutz im Öffentlichen Recht, 2009, S. 485, S. 486.

461 So auch: Breuer, in: Manssen (Hrsg.), Nach geltendem Verfassungsrecht, 2009, S. 93, S. 97; Härtel, VerwArch 2007, S. 54, S. 62.

462 So auch: Geis, in: Sodan/Ziekow, VwGO, § 68 Rn. 2.

Häufig wird dabei die Entlastungsfunktion als wichtigste Funktion angeführt.⁴⁶³ Teilweise wird aber auch die Rechtsschutzfunktion⁴⁶⁴ oder die Selbstkontrollfunktion⁴⁶⁵ priorisiert.

Neben der genannten Funktionentrias werden vereinzelt noch die Informationsfunktion⁴⁶⁶, die Heilungs- und Kompensationsfunktion⁴⁶⁷ und die Befriedungs- und Akzeptanzfunktion⁴⁶⁸ als selbstständige Funktion genannt. Die Informationsfunktion dient sowohl dem Widerspruchsführenden, als auch der Behörde und den Gerichten, indem der Rechtsstreit im Widerspruchsverfahren umfassender aufgearbeitet wird, als im Ausgangsverfahren. Sie lässt sich daher nur in Einzelaspekten den anderen Funktionen zuordnen. Dass die Information eine nützliche und wertvolle Folge des Widerspruchsverfahrens ist, soll keinesfalls bestritten werden. Dass ihr jedoch Funktionswert zukommen, d.h. das Widerspruchsverfahren auf sie programmiert werden soll, leuchtet nicht ein. Hinweise dazu finden sich auch nicht in den Gesetzgebungsmaterialien.

Die Heilungs- und Kompensationsfunktion des Widerspruchsverfahrens geht dagegen vollständig in der Selbstkontrollfunktion auf. Außerdem hat diese Funktion im Lichte der Reformen der Verwaltungsgerichtsordnung und des Sozialgerichtsgesetzes erheblich an Bedeutung verloren.

Anders steht es jedoch um die Befriedungs- und Akzeptanzfunktion. Soweit die Akzeptanz Widerspruchsführende von einer Klage absehen lässt, geht sie in der Entlastungsfunktion auf. Darin erschöpft sie sich freilich nicht. Indem sie für Rechtsfrieden zu sorgen vermag, schützt sie nicht nur die Gerichte vor einer Inanspruchnahme. Vielmehr soll sie auch ein gesellschaftliches Klima schaffen, in dem jeder Bürger oder jede Bürgerin das

463 *Oppermann*, Verw. 1997, S. 517, S. 522; *Biermann*, NordÖR 2007, S. 139, S. 141; *P. Schneider*, LKV 2004, S. 207, S. 208; *Erichsen*, JURA 1992, S. 645, S. 646.

464 So z.B. *Lenk*, in: *Kempf/Uppendahl* (Hrsg.), Ein deutscher Ombudsman, 1986, S. 245, S. 250.

465 *Heiß/Schreiner*, BayVBl 2007, S. 616, S. 618; *Vaagt*, ZRP 2011, S. 211, S. 213; *Theis*, Das Widerspruchsverfahren nach der Verwaltungsgerichtsordnung, 1967, S. 55; *Vetter*, Mediation und Vorverfahren, 2004, S. 16; *Steinbeiß-Winkelmann/Ott*, NVwZ 2011, S. 914, S. 916, die das speziell für das sozialrechtliche Widerspruchsverfahren so sieht.

466 *Wöhler*, Der bereichsspezifische Wegfall des Vorverfahrens als Projekt verwaltpolitischer Strukturreformen auf Länderebene, 2011, S. 25.

467 So nur Hufen in einer Altauflage: *Hufen*, Fehler im Verwaltungsverfahren, 1991, Rn. 397.

468 Als eigenständige Funktion dargestellt, bei: *Rüssel*, NVwZ 2006, S. 523, S. 524; *Breuer*, in: *Manssen* (Hrsg.), Nach geltendem Verfassungsrecht, 2009, S. 93, S. 100.

Gefühl hat, dass Anliegen neutral geprüft und im Sinne eines gesamtgesellschaftlich gerechten Gemeinschaftskonzeptes entschieden werden. Dazu vermag der oder die Rechtsuchende mit seinem Anliegen nicht immer durchzudringen. Er oder sie kann sich aber zumindest gehört fühlen. Dieser Aspekt der Befriedungsfunktion dient zum einen dem Widerspruchsführenden, dessen persönlich empfundene Verletzung im Idealfall auf eine neutrale und nachvollziehbare Ebene gehoben werden kann. Sie kommt zum anderen dem Rechtsstaat als solches zugute, der ein gewisses Maß an gesellschaftlichem Konsens auch abseits gerichtlicher Entscheidungen benötigt.⁴⁶⁹ Die Befriedungs- und Akzeptanzfunktion erlangt daher nach hiesigem Verständnis, eine eigenständige Bedeutung. Sie steht neben den drei Funktionen und ergänzt diese um einen Ansatz „modernen verwaltens“.

Der klassischen „Funktionentrias“ ist daher noch eine vierte hinzuzufügen. Die Akzeptanz- und Befriedungsfunktion lediglich als Ausprägung der Entlastungsfunktion zu führen, wird ihrer Bedeutung und Tragweite nicht gerecht.

3. Kapitel: Das verwaltungsrechtliche Widerspruchsverfahren als Bauernopfer der Verwaltungsmodernisierung?

A. Der „Verhandlungsstaat“ und seine Instrumente

Im Verwaltungsrecht wurde in den letzten Jahrzehnten stetig und vehement ein Paradigmenwechsel propagiert. Der überkommene hoheitliche Anordnungsstaat sollte zu einem Verhandlungsstaat umgebaut werden, der in der Lage ist, auf wirtschaftliche und soziale Belange angemessen zu reagieren.⁴⁷⁰ Mit Instrumenten des „New Public Management“ ausgestattet, sollte die Verwaltung in eine neue Ära geführt werden.⁴⁷¹ Dabei diktierten vor allem die folgenden Schlagwörter die Gesetzgebungsaktivitäten: Bürokratieabbau, Deregulierung, Effizienzsteigerung und Verfahrens-

469 So auch *Kaltenborn*, Streitvermeidung und Streitbeilegung im Verwaltungsrecht, 2007, S. 124; unter dem Aspekt der Verfahrensökonomie: *Würtenberger*, NJW 1991, S. 257, S. 261; *Voßkuhle*, Das Kompensationsprinzip, 1999, S. 93 f.; *H. Hill*, DÖV 1988, S. 666, S. 670.

470 *Cancik*, Verw. 2010, S. 467, S. 467 f.; *Schönenbroicher*, NVwZ 2009, S. 1144, S. 1147.

471 Über die Instrumente des New Public Management z.B.: *Rehbinder*, in: Brand/Strempel (Hrsg.), Soziologie des Rechts, 1998, S. 285 ff.

beschleunigung.⁴⁷² Als Modell für die kommunale Verwaltung diene vor allem das Neue Steuerungsmodell, das die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung in den 1990er Jahren in den Diskurs einspeiste. Idealbild nach dem Neuen Steuerungsmodell ist eine Verwaltung, die ihre öffentlichen Produkte marktgesteuert und kundenorientiert als Dienstleister anbietet.⁴⁷³ Dazu bedürfe es einer output-gesteuerten Verwaltungsführung, die durch eine organisatorische Umgestaltung und die Nutzung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente erreicht werden sollte.⁴⁷⁴

Im Rahmen dieses Umbruches wurden auch zahlreiche im Verwaltungsrecht traditionell verankerte Instrumente in Frage gestellt. Zunehmend gerieten althergebrachte Gestaltungen im Hinblick auf Bürgerfreundlichkeit und Effizienz in die Kritik.

Auch das Widerspruchsverfahren geriet dabei in den Blick der Reformer. Dabei wurde vor allem die Verfahrensverzögerung kritisiert, die durch das Widerspruchsverfahren eintrete.⁴⁷⁵ Diese gestalte sich für Bürger und Wirtschaft zunehmend problematisch. Vor allem eine investitionsfördernde Infrastruktur sei auf zügige und überschaubare Genehmigungsverfahren angewiesen. Auch der Bundesgesetzgeber berief sich bei der Änderung des § 68 VwGO auf dieses Argument.⁴⁷⁶ Es nimmt seit jeher eine zentrale Position in der Kritik des Widerspruchsverfahrens ein.⁴⁷⁷

Außerdem stelle sich das Widerspruchsverfahren als "bürokratisches Monstrum" dar, dass das Verwaltungsverfahren unnötig verkompliziere.⁴⁷⁸ Darunter habe zum einen der Betroffene zu leiden, der sich einem unüber-

472 Biermann, Verw. 2008, S. 395, S. 395.

473 Bogumil/Grohs/Kuhlmann/Ohm, Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell, 2008, S. 23.

474 Bogumil/Grohs/Kuhlmann/Ohm, Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell, 2008, S. 23.

475 Klenke, in: Ipsen (Hrsg.), Verwaltungsorganisation in Flächenstaaten, 2008, S. 139, S. 143; kritisch: Dolde/Porsch, VBIBW 2008, S. 428, S. 431; Allesch, in: Heckmann (Hrsg.), Modernisierung von Justiz und Verwaltung, 2007, S. 16, S. 16.

476 BT-Drs. 13/5098 vom 26.06.1996: Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses, S. 1, S. 23.

477 Bay LT-Drs. 15/145 vom 09.12.2003: Gesetzentwurf der Staatsregierung zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung, S. 1; NRW LT-Drs. 14/4199 vom 23.04.2007: Gesetzentwurf der Landesregierung, Bürokratieabbaugesetz II, S. 7; auch schon: Presting, DÖV 1976, S. 269.

478 Breuer, in: Manssen (Hrsg.), Nach geltendem Verfassungsrecht, 2009, S. 93; Kallerhof, NWVBl 2008, S. 334, S. 336.

sichtlichen Rechtsschutzgewirr gegenübersehe, es sei aber auch erheblicher Kostentreiber für die finanziell ohnehin strapazierte Verwaltung.⁴⁷⁹

Immer wieder wurden auch Argumente steuerungstheoretischer Natur genannt. Es wurde angemahnt, dass sich die Qualität der Ausgangsverfahren verbessern müsse, was Folge der Abschaffung des Vorverfahrens sein könne. Als Ausprägung des bürgerfreundlichen Verhandlungsstaates soll die Konfliktlösung schon in das Ausgangsverfahren verlagert werden.⁴⁸⁰ Den Elementen der Bürgerbeteiligung soll wieder zu mehr Durchschlagskraft verholfen werden. Die Verwaltung sei dann gehalten, schon im Ausgangsverfahren in anderer Form mit dem Bürger zu kommunizieren.⁴⁸¹

Auch eine fehlende Systemkohärenz des Widerspruchsverfahrens wurde kritisiert. Die Wurzeln des Widerspruchsverfahrens lägen in der Verwaltungsjustiz und nicht im Rechtsstaat.⁴⁸² Bereits die flächendeckende Einführung verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, habe das Widerspruchsverfahren überflüssig gemacht.⁴⁸³

Diese der Verwaltungsmodernisierung entstammenden Argumente wurden zunehmend als Anlass gesehen, das Widerspruchsverfahren anhand seiner Funktionen zu überprüfen.⁴⁸⁴ Verfahrensverzögerungen, Mehrkosten für die Verwaltung und zusätzliche Bürokratie seien (wenn überhaupt) nur durch ein Verfahren zu rechtfertigen, das seine Funktionen erfüllt. Dies wurde im Diskurs anhaltend in Frage gestellt.

Die Selbstkontrollfunktion könne ihre volle Wirksamkeit in der Regel gar nicht entfalten.⁴⁸⁵ Viel effektiver als zur Durchsetzung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und zur Disziplinierung sei die Fremdkontrolle.⁴⁸⁶ Zweckmäßigkeitserwägungen würden in der Praxis ebenso wenig stattfinden,⁴⁸⁷ wie eine Entlastung der Gerichte. Dies ließe sich bereits

479 Klenke, in: Ipsen (Hrsg.), *Verwaltungsorganisation in Flächenstaaten*, 2008, S. 139, S. 145; Kritisch: *Dolde/Porsch*, VBIBW 2008, S. 428, S. 431.

480 *Kamp*, NWVBl 2008, S. 41, S. 44.

481 *Sydow/Neidhardt*, *Verwaltungsinterner Rechtsschutz*, 2007, S. 14.

482 z.B. *Kamp*, NWVBl 2008, S. 41, S. 44; *Schönenbroicher*, NVwZ 2009, S. 1144, S. 1147; zur Zweifelhaftigkeit dieser Aussage als Argument auch: *Cancik*, *Verw.* 2010, S. 467, S. 474.

483 *Kamp*, NWVBl 2008, S. 41, S. 44.

484 So z.B. *Dolde/Porsch*, VBIBW 2008, S. 428, S. 430.

485 *Kallerhof*, NWVBl 2008, S. 334, S. 336.

486 *Schönenbroicher*, NVwZ 2009, S. 1144, S. 1145; *Kamp*, NWVBl 2008, S. 41, S. 44.

487 *Schönenbroicher*, NVwZ 2009, S. 1144, S. 1145; *Kamp*, NWVBl 2008, S. 41, S. 45; *Klenke*, in: Ipsen (Hrsg.), *Verwaltungsorganisation in Flächenstaaten*, 2008, S. 139, S. 142.

an der geringen Erfolgsquote ablesen.⁴⁸⁸ Auch ob das Verfahren seine Akzeptanzfunktion erfülle, sei zweifelhaft.⁴⁸⁹ Ein Rückbau des Rechtsschutzes sei durch den Abbau des Widerspruchsverfahrens nicht zu erwarten. Insbesondere bestünde keine höhere Hemmschwelle für den Gang zu Gericht.⁴⁹⁰

Grundsätzliche Kritik am Widerspruchsverfahren übten vornehmlich die Ministerialbürokratien der Bundesländer.⁴⁹¹ Von wissenschaftlicher Seite wurden die in diesem Kontext vorgebrachten Argumente vehement abgelehnt.⁴⁹²

Auch die Befürworter⁴⁹³ des Widerspruchsverfahrens plädieren aber häufig für Reformen. Wie diese auszusehen haben, führen sie meist nicht aus. Denkbare Modelle sind jedoch das fakultative Vorverfahren,⁴⁹⁴ Mediation oder mediative Elemente,⁴⁹⁵ Widerspruchsausschüsse⁴⁹⁶ oder "Servicestellen für Rechtsbehelfe"^{497, 498}

488 *Schönenbroicher*, NVwZ 2009, S. 1144, S. 1145.

489 *Schönenbroicher*, NVwZ 2009, S. 1144, S. 1145; *Kamp*, NWVBl 2008, S. 41, S. 45; *Kallerhof*, NWVBl 2008, S. 334, S. 335.

490 *Kamp*, NWVBl 2008, S. 41, S. 45.

491 z.B. *Schönenbroicher*, NVwZ 2009, S. 1144 ff.; *Kamp*, NWVBl 2008, S. 41; *Kamp*, NWVBl 2008, S. 41; *Presting*, DÖV 1976, S. 269 ff.; *Kallerhof*, NWVBl 2008, S. 334 ff.

492 so z.B. *Hufen*, Verwaltungsprozessrecht, 2019, S. 67 ff.; *Schenke*, NJW 1997, S. 81 ff.; *Cancik*, Verw. 2010, S. 467 ff.; *Breuer*, in: Manssen (Hrsg.), Nach geltendem Verfassungsrecht, 2009, S. 93 ff.; *Beaucamp/Ringermuth*, DVBl 2008, S. 426 ff.

493 *Hufen*, Verwaltungsprozessrecht, 2019, S. 69; *Müller-Grune/Grune*, BayVBl 2007, S. 65 ff.

494 Dazu: *Heiß/Schreiner*, BayVBl 2007, S. 616 ff.

495 *Vetter*, Mediation und Vorverfahren, 2004; *Schoop/Rüssel*, ZKM 2008, S. 68; Kritisch aber: *Dolde/Porsch*, VBIBW 2008, S. 428; *Härtel*, VerwArch 2007, S. 54, S. 70.

496 *Härtel*, VerwArch 2007, S. 54, S. 73 f.

497 *Hoppe*, NWVBl 2008, S. 384, S. 386.

498 *Biermann*, Verw. 2008, S. 395, S. 403; *Beaucamp/Ringermuth*, DVBl 2008, S. 426 ff.; *Steinbeiß-Winkelmann*, NVwZ 2009, S. 686, S. 690; *Rüssel*, NVwZ 2006, S. 523, S. 254 f.; *Allesch*, in: Heckmann (Hrsg.), Modernisierung von Justiz und Verwaltung, 2007, S. 16, S. 33 f.; *Holzner*, DÖV 2008, S. 217 ff.

B. Das verwaltungsrechtliche Widerspruchsverfahren als Auslaufmodell?

Der Blick auf das Widerspruchsverfahren im allgemeinen Verwaltungsrecht offenbart einen Flickenteppich in vielerlei Hinsicht.

Vor allem die Flächenländer haben von der Öffnungsklausel des § 68 Abs. 1 VwGO Gebrauch gemacht. Am weitesten gehen die Änderungen in *Bayern*.⁴⁹⁹ Dort wurde das Widerspruchsverfahren 2007 weitgehend abgeschafft, in den verbleibenden Bereichen fakultativ ausgestaltet.⁵⁰⁰ Auch *Niedersachsen*⁵⁰¹ und *Nordrhein-Westfalen*⁵⁰² sehen grundsätzlich vom Widerspruchsverfahren grundsätzlich ab, haben jedoch jeweils einen nicht unbeachtlichen Ausnahmenkatalog beibehalten.

Hessen,⁵⁰³ *Bremen*⁵⁰⁴ und *Mecklenburg-Vorpommern*⁵⁰⁵ haben das Widerspruchsverfahren zwar grundsätzlich beibehalten, sehen jedoch weitreichende Ausnahmen vor. Mecklenburg-Vorpommern hat in einigen Bereichen ein fakultatives Widerspruchsverfahren eingeführt. Auch noch relativ weit reicht wohl die Regelung in *Sachsen-Anhalt*.⁵⁰⁶ Hier ist das Widerspruchsverfahren bei Identität von Ausgangs- und Widerspruchsbehörde sowie in einigen Rechtsbereichen abgeschafft worden. In *Baden-Württemberg*,⁵⁰⁷ *Berlin*,⁵⁰⁸ *Hamburg*⁵⁰⁹ und *Thüringen*⁵¹⁰ sind Ausschlüsse in geringe-

499 Zur gesetzlichen Regelung bspw. *Unterreitmeier*, BayVBl 2007, S. 609 ff.

500 Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung (AGVwGO) vom 22.07.2007 (Bay GVBl. S. 390).

501 § 80 Niedersächsisches Justizgesetz vom 16.12.2014 (Nds. GVBl. S. 223), Stand: 17.04.2020.

502 § 110 Gesetz über die Justiz im Land Nordrhein-Westfalen vom 26.01.2010 (GV NRW, S. 30), Stand: 17.04.2020.

503 § 16 a Hessisches Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung vom 27.10.1997 (GVBl. I, S. 381), Stand: 17.04.2020.

504 § 8 Bremer Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung vom 18.03.1960 (Brem GBl. S. 25); Stand: 17.04.2020.

505 §§ 13 a und b Gesetz zur Ausführung des Gerichtsstrukturgesetzes vom 10.06.1992 (GVOBL M-V S. 314); Stand: 17.04.2020.

506 § 8 a Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung und des Bundesdisziplingesetzes vom 28.01.1992 (GVBl. LSA S. 36); Stand: 17.04.2020.

507 § 15 Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung vom 14.10.2008 (GBl. BW S. 343); Stand: 17.04.2020.

508 § 4 Abs. 2 Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung vom 22.02.1977 (GVBl. BE S. 557); Stand: 17.04.2020.

509 § 6 Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung vom 21.01.1960 (HmbGVBl. S. 291); Stand: 17.04.2020.

510 § 9 Thüringer Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung vom 15.12.1992 (GVBl. Thür. S. 567); Stand: 17.04.2020.

rem Umfang zentral geregelt. *Brandenburg, Rheinland-Pfalz, das Saarland, Sachsen und Schleswig-Holstein* haben ihre wenigen Ausnahmen vom Vorverfahren einzeln in Fachgesetzen normiert.

Auch nach welcher Systematik das Widerspruchsverfahren abgeschafft wurde, unterscheidet sich stark. So haben einige Bundesländer das Widerspruchsverfahren für bestimmte Behörden abgeschafft,⁵¹¹ andere für bestimmte Themengebiete⁵¹² oder bestimmte Konstellationen⁵¹³.

Besonders interessant sind zwei Aspekte: wo das Widerspruchsverfahren großflächig abgeschafft wurde, erfolgte in der Regel vorher ein Modellversuch oder eine Evaluation. In den Bewertungen der Evaluationen kamen die Autor*innen meist zu dem Ergebnis, dass jedenfalls ein genereller Ausschluss des Widerspruchsverfahrens nicht sinnvoll sei. Außerdem scheint das Recht des Widerspruchsverfahrens gerade in diesen Ländern besonders dynamisch zu sein.

Der *bayerische* Landtag hat das Widerspruchsverfahren in Mittelfranken für einen Zeitraum von zwei Jahren (01. Juli 2004 – 31. Juni 2006) in beinahe allen Sachgebieten⁵¹⁴ ausgesetzt und die Auswirkungen in den einzelnen Rechtsgebieten evaluiert. In ihrem Abschlussgutachten empfehlen die Evaluatoren, das Widerspruchsverfahren in 21 Rechtsgebieten beizubehalten und in 7 Rechtsgebieten abzuschaffen oder zu modifizieren.⁵¹⁵ 2007 wurden dann die meisten Widerspruchsverfahren abgeschafft, das Vorverfahren in allen anderen Bereichen fakultativ ausgestaltet.

In *Niedersachsen* wurde das Widerspruchsverfahren für vorerst fünf Jahre (01. Januar 2005 – 31. Dezember 2009) ausgesetzt und der Modellversuch anschließend evaluiert.⁵¹⁶ Die Gutachter empfahlen zwar, das Wider-

511 Baden-Württemberg, Hamburg, Thüringen. Zum Teil aber auch nach Themengebieten.

512 Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern. Zum Teil aber zusätzlich bei bestimmten Behörden.

513 Sachsen-Anhalt bei Identität von Ausgangs- und Widerspruchsbehörde, während zum Beispiel Hessen und Niedersachsen den Devolutiveffekt stark eingeschränkt haben.

514 Ausnahmen sind personenbezogene Prüfungsentscheidungen und § 141 Abs. 1 des Flurbereinigungsgesetzes.

515 *Bayrisches Staatsministerium des Inneren*, Pilotprojekt Probeweise Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in Mittelfranken, 2007, S. 131. Alle anderen Rechtsbereiche seien aus statistischen Gründen nicht auswertbar gewesen. Die Ergebnisse nochmal Zusammengefasst in: *Hofmann-Hoeppel*, BayVBl 2007, S. 73 ff. und *Hüffner*, BayVBl 2007, S. 619 ff.

516 *Müller-Rommel/Heins/H. Meyer*, Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen, 2010.

spruchsverfahren nicht vollständig wieder einzuführen, sie wiesen jedoch auf zahlreiche Teilbereiche hin, in denen das Widerspruchsverfahren statt-
haft sein solle.⁵¹⁷

In *Nordrhein-Westfalen* wurde das Widerspruchsverfahren nach einem Modellversuch in Ostwestfalen-Lippe⁵¹⁸ abgeschafft. Weder der Modellversuch, noch die landesweite Abschaffung wurden förmlich evaluiert.⁵¹⁹ Nach Auskunft des MIK NRW wird für die Zukunft in Erwägung gezogen, die vorhandene Regelung des Vorverfahrens zu evaluieren.

Auch Datenauswertungen in *Hessen*,⁵²⁰ *Bremen*,⁵²¹ *Mecklenburg-Vorpommern*⁵²² und *Hamburg*⁵²³ zeichnen ein ähnliches Bild.

Insgesamt befindet sich das Widerspruchsverfahren in einem leichten Aufwärtstrend. Dort wo es weitgehend abgeschafft wurde, machten häufig Änderungen das Widerspruchsverfahren wieder für mehr Bereiche statt-
haft. In Nordrhein-Westfalen wurden 2014 zahlreiche Rechtsbereiche von der Abschaffung ausgenommen.⁵²⁴ In Niedersachsen wurde der Ausnah-

517 Müller-Rommel/Heins/H. Meyer, Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen, 2010, S. 224 ff.

518 Bürokratieabbaugesetz Ostwestfalen-Lippe vom 16. März 2004, NW GV. S. 134.

519 Stellungnahme des Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW per E-Mail vom 30.08.2016.

520 In Hessen wurden ebenfalls Behörden und kommunale Spitzenverbände befragt. Zu den Ergebnissen: *Hessische Landesregierung*: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Hessischen Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Rechtsvorschriften, HE LT-Drs. 18/2525.

521 In Bremen wurden zwischen 2007 und 2009 unter Federführung des Senators für Justiz und Verfassung zahlreiche Daten erhoben und umfassend ausgewertet, ohne jedoch das Widerspruchsverfahren gleichzeitig einzuschränken oder auszusetzen. Zu den Ergebnissen: *Külpmann/Kedenburg*, Praxis des Vorverfahrens in der Freien Hansestadt Bremen, 2010, S. 4 ff.

522 Hier wurde das Widerspruchsverfahren in bestimmten Bereichen für zwei Jahre ausgesetzt. Die Beteiligten wurden mittels Fragebögen befragt. MV LT-Drs. 5/4127: Bericht der Landesregierung über die Evaluation zur Modifizierung des Widerspruchsverfahrens in Mecklenburg-Vorpommern durch die §§ 13 a, 13 b des Gesetzes zur Ausführung des Gerichtsstrukturgesetzes (GerStrGAG M-V).

523 In Hamburg, dass das Widerspruchsverfahren bis dato weitgehend beibehalten hatte, wurden Umfragen bei den Behörden durchgeführt und basierend auf diesen Ergebnissen, sowie auf den Ergebnissen aus anderen Bundesländern Handlungsempfehlungen formuliert. Zu den Ergebnissen: *Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft*: Hamburg 2020: Aufgabenkritik entschieden vorantreiben (II) – Entbürokratisierung des Widerspruchsverfahrens; HH LT-Drs. 20/10412.

524 Gesetz zur Änderung des Landesbeamtengesetzes und des Justizgesetzes Nordrhein-Westfalen und zur Anpassung weiterer Rechtsvorschriften vom 09.12.2014 (NW GV. S. 869).

menkatalog sukzessive erweitert und 2017 das sog. Behördenoptionsmodell eingeführt,⁵²⁵ nach dem die Kommunen selber entscheiden können, ob sie ein Widerspruchsverfahren für statthaft erklären möchten oder nicht.

C. Die Stellung des Widerspruchsverfahrens im modernen Sozialstaat

I. Verwaltungsmodernisierung im Sozialrecht

Auch am Sozialrecht gingen die Einflüsse des New Public Management keinesfalls spurlos vorbei. In der Metamorphose vom aktiven zum aktivierenden Staat musste sich auch die Sozialverwaltung eine Verjüngungskur verordnen lassen. Ein Paradebeispiel für die Umsetzung der Ideen des New Public Management bilden die Hartz-Reformen.⁵²⁶ Bürger wurden zu Kunden, Anstalten zu Agenturen, Ämter zu Centern und Beamte zu Fallmanagern. Nicht mehr Vorgaben, sondern Eingliederungsvereinbarungen,⁵²⁷ sollten zu einem der zentralen Steuerungsinstrumente werden.

Dennoch blieb das sozialrechtliche Widerspruchsverfahren von Abschaffungsbestrebungen weitgehend verschont.⁵²⁸ Das Widerspruchsverfahren wurde fast überall beibehalten. Lediglich Niedersachsen hat in § 4 a Niedersächsisches AGSGG⁵²⁹ – wenn auch quantitativ eher unbedeutende – Sachgebiete definiert, in denen das Widerspruchsverfahren ausgeschlossen ist.⁵³⁰ Nennenswerte Bestrebungen, das Widerspruchsverfahren im Sozialrecht zu reduzieren oder abzuschaffen, sind auch nirgendwo ersichtlich.

Woran das liegt, kann nur gemutmaßt werden. Teilweise wird auf den gänzlich anderen Arbeitsalltag der Sozialverwaltung verwiesen, die sich in

525 Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes und anderer Gesetze vom 20.3.2017 (NdsGVBl. S. 48, S. 51 f.). Dazu etwa: *Beckermann*, NVwZ, S. 1431 ff.

526 Zum ganzen z.B.: *Kingreen*, in: Deutscher Sozialrechtsverband (Hrsg.), *Aktivierung und Prävention*, 2004, S. 7, passim.

527 Vgl. § 15 SGB II.

528 Nur vereinzelt wurden Forderungen „von außen“ an das Sozialrecht herangetragen, die Abschaffungsbemühungen zu übernehmen: *Kamp*, NWVBl 2008, S. 41, S. 48; *Schönenbroicher*, NVwZ 2009, S. 1144, S. 1147.

529 Niedersächsisches Ausführungsgesetz zum Sozialgerichtsgesetz, in der Fassung vom 16.12.2014, Niedersächsische GVBl. 436.

530 Der Ausschluss gilt für das 2008 außer Kraft getretene Bundeserziehungsgeldgesetz, für das Landesblindengeld und für Abrechnungsbescheide im Sinne des § 13 SGB XII.

der Regel mit besonders fehleranfälligen Masseverfahren auseinanderzusetzen habe.⁵³¹ Des Weiteren seien die Behörden naturgemäß in einem engeren Kontakt mit den Betroffenen, sodass eine bürgernahe Konfliktlösung leichter falle.⁵³²

In der Regel nicht als Argument genannt⁵³³ wird, dass sich die Trends aufgrund der sehr unterschiedlichen Arbeitsauslastung der Gerichtsbarkeiten unterscheiden.⁵³⁴ Während der Arbeitsanfall in der Verwaltungsgerichtsbarkeit sehr zyklisch verläuft, tendenziell aber sinkt, steigen die Neueingänge in der Sozialgerichtsbarkeit stetig. Dass der Entlastungsgedanke im Sozialrecht daher eine größere Rolle spielt, liegt auf der Hand.

Die Entwicklung im Sozialrecht verlief daher – zeitlich versetzt – konträr zu der Entwicklung im Allgemeinen Verwaltungsrecht. Während das Widerspruchsverfahren im Sozialrecht immer großflächiger eingeführt wurde, wurde es im Verwaltungsrecht zurückgedrängt. Symptomatisch für den Diskurs bis in die 1990er Jahre ist die Diskussion um die einheitliche Prozessordnung. Während man ein Vorverfahren für das Verwaltungsrecht für unverzichtbar hielt, brachte die generelle Einführung des Vorverfahrens im Sozialrecht zahlreiche Kritiker auf den Plan.⁵³⁵

II. Rechtliche Voraussetzungen der Abschaffung

Das Widerspruchsverfahren ist bundesrechtlich in § 78 SGG geregelt. Für die Regelung des Widerspruchsverfahrens war der Bund nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zuständig.⁵³⁶ Der Bundesgesetzgeber könnte es also ohne weiteres auch wieder abschaffen. Der Landesgesetzgeber darf nur Regelungen erlassen, soweit der Bund seine Kompetenzen nicht voll ausgeschöpft hat oder er aufgrund einer Ermächtigung im Gesetz dazu

531 So z.B. BY LT-Drs. 15/7252, S. 7; *Poschenrieder*, Außergerichtliche Vorverfahren im Verwaltungsrecht, 2019, S. 125.

532 BY LT-Drs. 15/7252, S. 7.

533 Anders aber: *Breitkreuz*, in: *Breitkreuz/Fichte*, SGG, § 78 Rn. 1.

534 Zur Arbeitsbelastung der Gerichte: *Brosius-Gersdorf*, in: Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (Hrsg.), Öffnung der öffentlich-rechtlichen Methode durch Internationalität und Interdisziplinarität, 2015, S. 169, S. 171; *Wittreck*, in: Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (Hrsg.), Öffnung der öffentlich-rechtlichen Methode durch Internationalität und Interdisziplinarität, 2015, S. 115, S. 126; *Steinbeiß-Winkelmann*, NVwZ 2009, S. 686, S. 688.

535 *Ule*, VerwArch 1971, S. 114, S. 121 m.w.N.

536 Siehe auch Fußnote 107.

autorisiert wurde.⁵³⁷ Der Bund hat aber von seiner Kompetenz nicht vollständig Gebrauch gemacht und bringt dies in § 78 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 SGG zum Ausdruck.⁵³⁸ Eines Vorverfahrens bedarf es daher nicht, wenn ein (Landes-)Gesetz dies bestimmt. In diesen Grenzen dürfte das Widerspruchsverfahren auch ohne ein Tätigwerden des Bundesgesetzgebers abgeschafft werden.⁵⁴⁰

In wie weit eine Abschaffung durch den Landesgesetzgeber erfolgen kann, hängt maßgeblich davon ab, wie der Terminus "besondere Fälle" in § 78 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 SGG zu verstehen ist. Nach dem Bundesverfassungsgericht⁵⁴¹ kann es sich dabei weder um Einzelfälle noch um generell alle Widerspruchsverfahren handeln. Vielmehr müssten die besonderen Fälle typische Fallgruppen umfassen. Dabei handele es sich um solche Konstellationen, in denen "der Verwaltungsakt in einem förmlichen Verfahren ergangen ist, innerhalb dessen dem Betroffenen garantiert ist, dass er seine Rechtsposition umfassend geltend machen kann oder wenn ein Widerspruchsverfahren aus anderen Gründen nicht sinnvoll erscheint."⁵⁴²

Der unbestimmte Rechtsbegriff "besondere Fälle" ist also im Lichte des Art. 19 Abs. 4 GG zu betrachten. Auch wenn auch ein vollständiges Entfallen des Widerspruchsverfahrens nicht verfassungswidrig wäre, berührt eine Verzögerung des gerichtlichen Rechtsschutzes durchaus den Schutzbereich des Grundrechts auf effektiven Rechtsschutz.⁵⁴³ Demnach ist es folgerichtig, als besondere Fälle solche anzusehen, in denen der oder die Betroffene entweder keinen oder einen geringeren Rechtsschutzmehrwert durch das Widerspruchsverfahren hat oder ein anderes Interesse des oder der Betrof-

537 BVerfG, Beschl. v. 11.10.1966, 2 BvL 15/64, BVerfGE 20, 238, 248, 251; BVerwG, Urt. v. 17.02.1981, 7C 55/79, BVerwGE 61, 360, 362.

538 So auch für die Verwaltungsgerichtsordnung: BVerfG, Beschl. v. 09.05.1973, 2 BvL 43/71, 2 BvL 44/71, BVerfGE 35, 65, 73.

539 Dabei kann es sich denklogisch nur um ein Landesgesetz handeln, in allen anderen Fällen würde sowieso der Grundsatz *lex posteriori derogat legi priori* gelten. So auch: BVerfG, Beschl. v. 09.05.1973, 2 BvL 43/71, 2 BvL 44/71, BVerfGE 35, 65, 73.

540 Denkbar wäre natürlich auch, dass der Bundesgesetzgeber das Widerspruchsverfahren zwar nicht abschafft, den § 78 SGG aber nach dem Vorbild des § 68 VwGO dahingehend ändert, dass die „besonderen Fälle“ gestrichen werden, ein Vorverfahren also immer durch Gesetz ausgeschlossen werden kann. Aber auch im Allgemeinen Verwaltungsrecht ist die Reichweite der „Öffnungsklausel“ sehr umstritten: *Holzner*, DÖV 2008, S. 217, S. 223 f. Kritisch zur Einführung des fakultativen Widerspruchsverfahrens: *Geiger*, BayVBl 2008, S. 161, S. 162.

541 BVerfG, Beschl. v. 09.05.1973, 2 BvL 43/71, 2 BvL 44/71, BVerfGE 35, 65, 75 f.

542 BVerfG, Beschl. v. 09.05.1973, 2 BvL 43/71, 2 BvL 44/71, BVerfGE 35, 65, 76.

543 BVerfG, Beschl. v. 09.05.1973, 2 BvL 43/71, 2 BvL 44/71, BVerfGE 35, 65, 76.

fenen überwiegt. Infrage kommen also Konstellationen, in denen der oder die Betroffene schon durch das Ausgangsverfahren ausreichend geschützt ist, oder Konstellationen in denen die Verwaltung keinen oder nur einen sehr eingeschränkten Ermessensspielraum hat. Ein besonderes Interesse kann der oder die Betroffene beispielsweise an einer Verfahrensbeschleunigung haben. Wie spezifisch eine Fallgruppe sein muss, ist eine Frage des Einzelfalls. Auch eine Abschaffung des Widerspruchsverfahrens im Bau-recht hielt das Bundesverfassungsgericht für verfassungsmäßig, überprüfte aber die einzelnen Sachbereiche anhand der oben genannten Kriterien.⁵⁴⁴

Auch einige sozialrechtliche Teilbereiche entsprechen den soeben ausgeführten Kriterien. Alleine im Recht der Rentenversicherung wären hier verschiedene Bereiche denkbar. So handelt es sich beispielsweise bei der Betriebsprüfung und dem Statusfeststellungsverfahren um formalisierte Verfahren, in denen der oder die Betroffene schon im Ausgangsverfahren die Möglichkeit hat, seinen bzw. ihren Standpunkt darzulegen. Bei der Betriebsprüfung haben die Betroffenen die Möglichkeit, sich in einem Schlussgespräch oder einem schriftlichen Verfahren zu den Feststellungen der Rentenversicherung zu äußern.⁵⁴⁵ Beim Statusfeststellungsverfahren werden die Betroffenen ab der Antragstellung in das Verfahren mit einbezogen.⁵⁴⁶ Zudem existieren gerade im Sozialrecht zahlreiche gebundene Ansprüche, wie beispielsweise der Anspruch auf Rente nach §§ 34f. SGB VI. Ähnliche Fallgestaltungen lassen sich in allen Teilbereichen des Sozialrechtes auffinden.

In welchen Bereichen die Länder das Widerspruchsverfahren abschaffen können, wurde durch die Rechtsprechung noch nicht geklärt. Jedenfalls dürfen die Länder das Widerspruchsverfahren für die mittel- und unmittelbare Landesverwaltung abschaffen.⁵⁴⁷ Ob sie das auch für die Bundesverwaltung dürften, müsste noch geprüft werden.⁵⁴⁸

Ob es nun sinnvoll wäre, das Widerspruchsverfahren in solchen Fallgestaltungen abzubauen, hinterfragen die Kriterien der Rechtsprechung freilich nicht. So ist durchaus denkbar, dass das Massengeschäft der Rentengewährung besonders fehleranfällig ist und das Widerspruchsverfahren hier seine Entlastungsfunktion besonders gut erfüllt. Zu Recht hinge es da-

544 BVerfG, Beschl. v. 09.05.1973, 2 BvL 43/71, 2 BvL 44/71, BVerfGE 35, 65, 77 f.

545 *Brand*, NZS 2013, S. 641, S. 645.

546 *Maiß*, ArbRAktuell 2011, S. 9, S. 10.

547 Allgemein zu den Verwaltungs- und Gesetzgebungskompetenzen im Sozialrecht: *Merten/Pitschas*, Sozialverwaltung im Reformprozeß, 1997.

548 In diese Richtungweisend aber: BayVerfGH, Entsch. v. 15.11.2006, Vf. 6-VII-05, Vf. 12-VII-05, VerfGHE 59, 219, 231.

her am Landesgesetzgeber, die Sinnhaftigkeit des Widerspruchsverfahrens jeweils aus Sicht der Verwaltung und der Gerichte zu erfassen.

2. Teil: Konzeptionalisierung der Begriffe Zugang und Akzeptanz

1. Kapitel: Rechtsschutz und Zugang

A. Zugang zum Recht

Das Sprichwort „Recht haben und Recht bekommen, sind zweierlei paar Schuhe“ ist Ausdruck der Divergenz, die zwischen der Existenz eines subjektiven Rechts und seiner Durchsetzung besteht. Vor allem in den 1970er und 1980er Jahren war rechtssoziologische Forschung zum Zugang zu Recht und Gerichten en vogue.⁵⁴⁹ Obwohl spätestens seit *Cappelletti* und *Garths* Grundlagenwerk⁵⁵⁰ in der Regel die Rede von "Access to Justice" war, beschäftigte sich die empirische Forschung hauptsächlich mit dem Zugang zu Gericht. Außerdem stand häufig das Zivilrecht im Mittelpunkt des wissenschaftlichen Interesses.⁵⁵¹ In Deutschland erlebte die rechtssoziologische Forschung zum Zugang zum Recht in den 1970er Jahren eine Blütezeit.⁵⁵² Sie wurde hier auch unter dem weiteren Begriff der "Mobilisierung des Rechts"⁵⁵³ betrieben. Unter diesem Schlagwort sollte die Wahrnehmung von und der Umgang mit Rechtsproblemen erforscht werden. Auch schichtspezifische Erfolgsbarrieren wurden, meist unter dem

549 Zusammenfassend u.a.: *Basedow*, *RabelsZ* 1976, S. 783; *Macdonald*, in: *Cane/Kritzer* (Hrsg.), *The Oxford handbook of empirical legal research*, 2010, S. 492, S. 494 f.; *Reifner*, *DuR* 1981, S. 396 ff. Gleichzeitig begann sich die Rechtssoziologie der Entstehung von Konflikten zu widmen: populär z.B. *Felsteiner/Abel/Sarat*, *Law & Soc'y Rev.* 1980-1981, S. 631.

550 *Cappelletti/Garth* (Hrsg.), *Access to justice*, 1978; *Cappelletti/Garth*, in: *Cappelletti/Garth* (Hrsg.), *Access to justice*, 1978, S. 1.

551 So z.B. bei *Bierbrauer et al.* (Hrsg.), *Zugang zum Recht*, 1978; *Bender/Schumacher*, *Erfolgsbarrieren vor Gericht*, 1980; *Macdonald*, in: *Cane/Kritzer* (Hrsg.), *The Oxford handbook of empirical legal research*, 2010, S. 492.

552 So z.B. *Baumgärtel*, *Gleicher Zugang zum Recht für alle*, 1976; *Blankenburg*, *ZRP* 1976, S. 93; *Bierbrauer et al.* (Hrsg.), *Zugang zum Recht*, 1978; *Wassermann*, *Der soziale Zivilprozeß*, 1978; *Bender/Schumacher*, *Erfolgsbarrieren vor Gericht*, 1980; *Blankenburg*, *ZfRSoz* 1980, S. 33; *Finger*, *Reform der Rechtsberatung*, 1981; *Blankenburg*, *Mobilisierung des Rechts*, 1995.

553 *Blankenburg*, *Mobilisierung des Rechts*, 1995.

kritischen Schlagwort "Klassenjustiz", untersucht.⁵⁵⁴ Aus der Forschung zum Zugang zum Recht lassen sich Impulse für die Rechtsschutzfunktion des Widerspruchsverfahrens gewinnen.

Wiederholt wurde das Widerspruchsverfahren pauschal als einfacher⁵⁵⁵ oder als bürgernäher⁵⁵⁶ bezeichnet. Zuschreibungen, die zwar auf den ersten Blick einzuleuchten vermögen, bei näherer Betrachtung aber undefiniert bleiben. Gemeint ist, dass sich der Zugang zum Widerspruchsverfahren für den Rechtssuchenden leichter gestaltet, als der Zugang zu Gericht. Die Zugangsbarrieren sollen niedriger oder weniger zahlreich sein und Defizite sich nicht so stark auswirken.

Die rechtssoziologische Forschung hat verschiedene Zugangsbarrieren und Defizite herausgearbeitet, die geeignet sind, Bürger*innen von der Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes abzuhalten.

B. Zugangsbarrieren- und Defizite

I. Wirtschaftliche Zugangsbarrieren

Wirtschaftliche Zugangsbarrieren sind geldwerte Kosten, die im Zusammenhang mit dem Verfahren anfallen.⁵⁵⁷ Darunter fallen Gerichts- bzw. sonstige Verfahrenskosten, die Kosten der rechtlichen Vertretung, aber auch Kosten für die Prozessführung. Im Hinblick auf die Verfahrenskosten greift das Argument, die gerichtliche Überprüfung sei »spürbar teurer« als die verwaltungsinterne,⁵⁵⁸ im Sozialrecht in der Regel nicht. Nach § 183 SGG sind Versicherte und Leistungsempfänger sowie behinderte Menschen von den gerichtlichen Verfahrenskosten befreit. Faktisch teurer

554 *Bender/Schumacher*, Erfolgsbarrieren vor Gericht, 1980.

555 *Steinbeiß-Winkelmann*, NVwZ 2009, S. 686 f.

556 *Allesch*, in: Heckmann (Hrsg.), Modernisierung von Justiz und Verwaltung, 2007, S. 16, S. 28; *Rüssel*, NVwZ 2006, S. 523 ff.; *Härtel*, VerwArch 2007, S. 54, S. 64; *Wöhler*, Der bereichsspezifische Wegfall des Vorverfahrens als Projekt verwaltungspolitischer Strukturreformen auf Länderebene, 2011, S. 27; *Regler/Baumbach*, GewArch 2007, S. 466; *Klenke*, in: Ipsen (Hrsg.), Verwaltungsorganisation in Flächenstaaten, 2008, S. 139, S. 140.

557 Darüber hinaus können noch andere Kosten anfallen, die aber an anderer Stelle behandelt werden: z.B. Verfahrensdauer und psychische und soziale Kosten, *K. Röhl*, Rechtssoziologie, 1987, S. 493.

558 *Allesch*, in: Heckmann (Hrsg.), Modernisierung von Justiz und Verwaltung, 2007, S. 16, S. 28; *Härtel*, VerwArch 2007, S. 54, S. 63; *Heins*, Die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens, 2010, S. 43.

als das gleichsam kostenfreie Widerspruchsverfahren ist das Klageverfahren allein auf Grund der Verfahrenskosten demnach nicht.

Günstiger könnte das Verfahren aber im Hinblick auf die Kosten der anwaltlichen oder anderweitigen Vertretung sein. Dies sind, auch international und in anderen Prozessordnungen, die Kosten, die besonders ins Gewicht fallen.⁵⁵⁹ Grundsätzlich besteht weder im Widerspruchsverfahren noch im gerichtlichen Verfahren Anwaltszwang (§ 73 Abs. 1 SGG). Nur im Verfahren vor dem Bundessozialgericht müssen sich die Beteiligten durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen (§ 73 Abs. 4 SGG). Dennoch suchen sich zahlreiche Rechtssuchende einen Rechtsbeistand. Ob diesbezüglich Unterschiede zwischen Widerspruchs- und Gerichtsverfahren bestehen, muss im Folgenden allerdings erst empirisch überprüft werden. Für das Verwaltungsrecht wurde teilweise geäußert, Rechtssuchende würden sich im Gerichtsverfahren häufiger vertreten lassen, als im Widerspruchsverfahren.⁵⁶⁰ Für das Sozialrecht ist diese Frage nicht ohne weiteres empirisch überprüfbar. Zwar liegen für das Gerichtsverfahren Zahlen vor: 2018 ließen sich 75,5 % aller Antragsstellende und Klagenden vertreten, davon 80,5 % anwaltlich.⁵⁶¹ Vergleichbare Zahlen für das Widerspruchsverfahren wurden allerdings nicht erhoben.

Die Kosten für die Prozessführung dürften eher gering ins Gewicht fallen. Die meisten dieser Kosten (z.B. Portokosten, Telefonkosten etc.) fallen sowieso in beiden Verfahren an.

Etwas Anderes gilt für die Fahrtkosten zur mündlichen Verhandlung. Die Anwesenheit des Widerspruchsführenden im Widerspruchsverfahren dürfte nur äußerst selten vorkommen.⁵⁶² Wirtschaftlich niedrigschwelliger könnte das Widerspruchsverfahren daher lediglich aufgrund der Tatsache sein, dass hier gerade keine Anwesenheit erforderlich ist. Obwohl auch im sozialgerichtlichen Verfahren eine Anwesenheit der Klagenden nicht zwingend erforderlich ist, können Vorsitzende das persönliche Erscheinen anordnen (§ 111 SGG). Daher ist davon auszugehen, dass Kläger*innen im Klageverfahren wesentlich häufiger anwesend sind, als Widerspruchsführende im Widerspruchsverfahren.

559 Cappelletti/Garth, in: Cappelletti/Garth (Hrsg.), *Access to justice*, 1978, S. 1, S. 12.

560 So bspw. *Allesch*, in: Heckmann (Hrsg.), *Modernisierung von Justiz und Verwaltung*, 2007, S. 16, S. 25.

561 *Statistisches Bundesamt*, *Rechtspflege. Sozialgerichte*, 2018, 2019, S. 22.

562 Bei der Befragung im Rahmen des Projektes von *Höland und Welti*: in 3 % der Sitzungen der Widerspruchsausschüsse waren Widerspruchsführende anwesend. *Böttcher/Buchwald*, *SozSich* 2016, S. 439, S. 443.

Geklagt wird im Sozialrecht gem. § 57 SGG an dem Gericht, in dessen Bezirk der Kläger seinen Wohnsitz hat. Die Fahrtkosten dürften sich daher im Rahmen halten. Ob sie als solche eine Barriere darstellen, bleibt offen.

Nicht auszuschließen ist aber, dass der Rechtsuchende die Kosten nicht überblickt und daher von einer Klage beispielsweise aus Angst vor deren wirtschaftlichen Folgen absieht. Dies ist empirisch zu klären.

II. Rechtliche Zugangsbarrieren

1. Komplexität der Zugangs- und Verfahrensvorschriften

Komplexe Verfahrens- und Zugangsvorschriften erschweren die Mobilisierung des Rechts.⁵⁶³ Wie komplex Verfahren tatsächlich sind, lässt sich nur schwer beurteilen. Es bedürfte einer Gesamtbetrachtung aller Regelungen, die in eine wie auch immer gewichtete Saldierung münden würde. Ganz allgemein lässt sich aber sagen, dass die Zugänge zu Klage und Widerspruch im Sozialrecht eher unbürokratisch ausgestaltet sind.⁵⁶⁴ Die Behauptung, das Sozialgerichtsgesetz sei von »*Nichtförmlichkeit und Klägerfreundlichkeit*«⁵⁶⁵ geprägt, lässt sich durch zahlreiche Beispiele in den Verfahrensvorschriften belegen. Die Angabe eines bestimmten Antrages und der Beweismittel sowie die Unterschrift wurden in § 92 Abs. 2 SGG zu einer Soll-Vorschrift herabgestuft. Auch grundsätzlich kommt dem Gericht nach § 106 SGG eine besondere Prozessförderungspflicht zu.

Denkbar ist aber, dass die Entscheidungsprozesse im gerichtlichen Verfahren, die sichtbar für die Öffentlichkeit strengen Ritualen unterworfen sind, den Anschein einer gesteigerten Förmlichkeit erwecken.

563 Raiser, Das lebende Recht, 1999, S. 385; Macdonald, in: Cane/Kritzer (Hrsg.), The Oxford handbook of empirical legal research, 2010, S. 492, S. 501.

564 Zum Zugang im Klageverfahren z.B. Harks, NZS 2018, S. 49 ff., zu den Regelungen im Widerspruchsverfahren: S. 44 ff.

565 Eicher, in: Armbrust/Spellbrink/Spellbrink-Eicher, Kasseler Handbuch des Arbeitsförderungsrechts, § 40 Rn. 2; zitiert z.B. in Masuch/Spellbrink, in: U. Becker/Masuch/Spellbrink (Hrsg.), Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats, 2014, S. 437, S. 440 auch mit weiteren Beispielen.

2. Verfahrensdauer

Lange Verfahren oder solche, deren Dauer für die Beteiligten unvorhersehbar ist, können die Mobilisierung des Rechts erschweren.⁵⁶⁶ Das Verfahren wird als „Zeit der Anspannung“ empfunden.⁵⁶⁷ Immer wieder wird daher argumentiert, das Widerspruchsverfahren sei geeignet, dem oder der Rechtssuchenden schneller zu seinem Recht zu verhelfen.⁵⁶⁸ Schnell sei es vor allem wegen der Möglichkeit der Untätigkeitsklage (im Sozialrecht in § 88 Abs. 2 SGG geregelt), die die Behörde anhält, ihr Verfahren zu straffen und innerhalb der vorgegebenen Zeit zu entscheiden. Eine erste Entscheidung sei somit mit dem Widerspruchsverfahren schneller zu erlangen als ohne.⁵⁶⁹ Objektiv ist dem in aller Regel wohl zuzustimmen. Die durchschnittliche Verfahrensdauer vor dem Sozialgericht betrug 2018 etwa 15,1 Monate.⁵⁷⁰ Auch unter Zugrundelegung starker regionaler Schwankungen (von 10,6 Monaten in Bayern, bis zu 24,7 Monaten in Brandenburg)⁵⁷¹ wird der Rechtssuchende etwa ein Jahr auf seine erste Entscheidung warten müssen. Zentral und vergleichbar erhobene Zahlen zum Widerspruchsverfahren gibt es nicht. Lediglich als Anhaltspunkt können hier Zahlen aus einer Aktenanalyse im Rahmen eines Projektes von *Höland* und *Welti* dienen: Demnach lag die mittlere Verfahrensdauer bei etwa vier Monaten.⁵⁷² Auch wenn diese Zahl zeigt, dass die Untätigkeitsklage alleine keine Garantie für eine Einhaltung der Frist bietet, scheint die Verfahrensdauer doch deutlich unter der des gerichtlichen Verfahrens zu liegen.

Je nach Perspektive kann sich die Bewertung jedoch auch verschieben: Die Zeitspanne zwischen Erlass des Bescheides und der erstinstanzlichen Verfahrenserledigung dürfte länger sein, wenn zuvor ein Widerspruchsverfahren durchgeführt wird.

566 Cappelletti/Garth, in: Cappelletti/Garth (Hrsg.), *Access to justice*, 1978, S. 1, S. 14, der davon ausgeht, dass Recht, dass nicht in angemessener Zeit durchgesetzt werden kann, für viele Menschen nicht durchsetzbar ist; *Raiser*, *Das lebende Recht*, 1999, S. 385.

567 K. Röhl, *Rechtssoziologie*, 1987, S. 494.

568 Theis, *Das Widerspruchsverfahren nach der Verwaltungsgerichtsordnung*, 1967, S. 57; Jochum, *Verwaltungsverfahrensrecht und Verwaltungsprozessrecht*, 2004, S. 47; Allesch, in: Heckmann (Hrsg.), *Modernisierung von Justiz und Verwaltung*, 2007, S. 16, S. 28; Härtel, *VerwArch* 2007, S. 54, S. 63; Rüssel, *NVwZ* 2006, S. 523, S. 524; Steinbeiß-Winkelmann/Ott, *NVwZ* 2011, S. 914, S. 915.

569 Härtel, *VerwArch* 2007, S. 54, S. 63.

570 *Statistisches Bundesamt*, *Rechtspflege. Sozialgerichte*, 2018, 2019, S. 24.

571 *Statistisches Bundesamt*, *Rechtspflege. Sozialgerichte*, 2018, 2019, S. 24.

572 M. Fischer/Welti, *SGb*, S. 541, S. 448.

III. Soziale Barrieren und personenbedingte Defizite

Ebenso kommen sozial bedingte sowie individuell angelegte Zugangshürden in Betracht: Mangelnde Sprach- und Rechtskenntnisse, Schwellenängste und Entfremdung sowie Scheu vor dem überlegenen Gegner können den Zugang zum Recht erschweren.⁵⁷³

Individuell können sowohl fachliche und kognitive als auch körperliche Defizite die Mobilisierung des Rechts behindern. So können die Barrierefreiheit im engeren Sinne oder die Öffnungszeiten eines Gerichtsgebäudes Einfluss auf die Geltendmachung von Rechten haben.⁵⁷⁴

Als soziale Barrieren werden Hemmnisse bezeichnet, die sich aus der Stellung des Rechtsuchenden in der Gesellschaft ergeben. Vorbehalte und Vorurteile gegen Richter*innen, Gerichte sowie Anwälte und Anwältinnen, eine Distanz zur Justiz und gesellschaftliche Ächtung desjenigen, der seine Rechte gerichtlich einfordert, treten typischerweise gehäuft bei spezifischen Schichten auf.⁵⁷⁵ Auch (nicht monetäre) Nachteile infolge eines Rechtsstreites können Rechtssuchende von der Inanspruchnahme von Rechtsschutz abhalten.⁵⁷⁶

Die genannten Defizite können sich auf vielen Ebenen auswirken: Den Beteiligten muss bekannt sein, dass in ihrem Fall ein subjektives Recht existiert, sie müssen wissen, wie sie ihre Rechte durchsetzen können und sie müssen das Justizsystem in Anspruch nehmen wollen.⁵⁷⁷

Begründet liegen soziale und individuelle Defizite vor allem in Faktoren wie Bildung, fachlichem Hintergrund und sozialem Status, die sich direkt auf das emotionale Erleben der Zugangssituation auswirken.⁵⁷⁸ Personen mit niedrigem Bildungsgrad oder sozialem Status und ohne fachlichen Hintergrund wird eine geringer ausgeprägte Artikulationsfähigkeit zugeschrieben.⁵⁷⁹ Dies führe unter anderem zu »emotionalen Entfremdungser-

573 Zu der Aufzählung vgl. *Cappelletti/Garth*, in: *Cappelletti/Garth* (Hrsg.), *Access to justice*, 1978, S. 1 ff.; *Raiser*, *Grundlagen der Rechtssoziologie*, 2013, S. 323; *Finger*, *Reform der Rechtsberatung*, 1981, S. 55 ff.

574 so z.B. *Macdonald*, in: *Cane/Kritzer* (Hrsg.), *The Oxford handbook of empirical legal research*, 2010, S. 492, S. 511.

575 *Raiser*, *Das lebende Recht*, 1999, S. 323.

576 *Raiser*, *Grundlagen der Rechtssoziologie*, 2013, S. 323.

577 *Cappelletti/Garth*, in: *Cappelletti/Garth* (Hrsg.), *Access to justice*, 1978, S. 1, S. 16.

578 *Cappelletti/Garth*, in: *Cappelletti/Garth* (Hrsg.), *Access to justice*, 1978, S. 1, S. 15.

579 *Kocher*, *Funktionen der Rechtsprechung*, 2007, S. 123 mit Verweis auf die Ergebnisse der bisherigen empirischen Forschung; *Baumgärtel*, *Gleicher Zugang*

lebnissen«. ⁵⁸⁰ Diese gefühlte Entfremdung führt wiederum zu Abwehr und Furcht, zu sogenannten Schwellenängsten, vor der Justiz. ⁵⁸¹ Doch nicht nur Unkenntnis und mangelnde Artikulationsfähigkeit sollen eine Rolle spielen. Auch die Erfahrungen mit dem Rechtssystem sollen Schwellenängste befördern. ⁵⁸²

Weil solche schichtspezifischen Barrieren die soziale Deklassierung zementieren, wenn ihnen nicht wirksam entgegengewirkt wird, sind sie besonders problematisch. ⁵⁸³

Gerade im Sozialrecht dürften schichtspezifische Barrieren von Bedeutung sein. Immer wieder wird angeführt, dass erhebliche Hemmschwellen bei der Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes bestünden. ⁵⁸⁴ So sei »gerade in den hier [Anm. d. Verf in: im Sozialrecht] betroffenen Bevölkerungskreisen eine gewisse Scheu gegen die Erhebung einer Klage festzustellen«. ⁵⁸⁵ Ob sich diese Schwellenangst aus einem unterstellten unterdurchschnittlichen sozioökonomischen Status oder aus einer Rollenzuschreibung, die den Rechtsuchenden im Sozialrecht oft als Bittsteller beschreibt, speist, bleibt aber unklar.

Alleine die Laienbeteiligung in den Widerspruchsausschüssen vermag jedenfalls keinen zusätzlichen Schwellenabbau zu erzeugen, da auch die Sozialgerichte eine Beteiligung ehrenamtlicher Richter*innen vorsehen. ⁵⁸⁶

zum Recht für alle, 1976, S. 114 f. der davon ausgeht, dass sich die sprachliche Entfremdung durch alle Bevölkerungsschichten zieht, sie aber in den der Unterschicht angehörenden Bevölkerungsgruppen verstärkt ist.

580 Kocher, Funktionen der Rechtsprechung, 2007, S. 124., S. 56 f.

581 Raiser, Grundlagen der Rechtssoziologie, 2013, S. 323.

582 Rehbinder, Rechtssoziologie, 2014, S. 146 ff.

583 So auch: Raiser, Grundlagen der Rechtssoziologie, 2013, S. 323.

584 Härtel, VerwArch 2007, S. 54, S. 64; Rüssel, NVwZ 2006, S. 523, S. 524.

585 BT-Drs. 7/861, S. 9.

586 vgl. § 9 Abs. 1 SGG.

2. Kapitel: Befriedung und Akzeptanz

Auch der Stärkste ist nicht stark genug, seine Herrschaft auf Dauer zu behaupten, wenn er nicht die Gewalt in Recht und den Gehorsam in Pflicht verwandelt.

(Rousseaus, *Contract Social*, 1. Buch, 3. Kapitel, nach der Übersetzung von Zippelius, StL, S. 54.)

A. Akzeptanz und Legitimation

Das Widerspruchsverfahren soll Akzeptanz generieren und auf diese Weise durch Befriedung zur Entlastung der Gerichte beitragen. Doch was sich hinter dem Akzeptanzbegriff verbirgt, vermag die Literatur zum Widerspruchsverfahren nicht zu klären.

Akzeptanz bezeichnet eines von mehreren möglichen Ergebnissen einer individuellen Bewertung, hier der Widerspruchsentscheidung durch den Widerspruchsführenden. Darüber, wie diese Bewertung genau ausfällt, herrscht bereits Uneinigkeit.

Umstandslos wird Akzeptanz häufig mit Zustimmung⁵⁸⁷ oder Anerkennung, Rechtsakzeptanz also mit Zustimmung zu den Normen des positiven Rechts, übersetzt.⁵⁸⁸ Diese Übersetzung wird dem Begriff der Akzeptanz in seiner vollen Tragweite jedoch nicht gerecht.⁵⁸⁹

Akzeptanz bezeichnet nicht die Zustimmung, sondern die freiwillige Befolgung einer Entscheidung oder Norm.⁵⁹⁰ Dies beinhaltet zwei Aspekte: den passiven Akt der Hinnahme⁵⁹¹ und das aktive Moment der Freiwilligkeit.⁵⁹²

587 Akzeptieren stammt von dem lateinischen Verb „accipere“ ab, das „annehmen“ bedeutet. Näher hierzu: Lucke, Akzeptanz, 1995, S. 74 f.

588 Raiser, Beiträge zur Rechtssoziologie, 2011, S. 55; Breithaupt, Die Akzeptanz des Zerrüttungsprinzips des 1. EheRG, 1986, S. 184.

589 Eine sehr umfassende Analyse des Akzeptanzbegriffes aus soziologischer Sicht leistet: Lucke, Akzeptanz, 1995.

590 Siegel, Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund, 2009, S. 79; Akzeptanz als „williger Gehorsam“: Würtenberger, Die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen, 1996, S. 61.

591 Anders: Lucke, in: Brand/Strempel (Hrsg.), Soziologie des Rechts, 1998, S. 221; Lucke, in: Brand/Strempel (Hrsg.), Soziologie des Rechts, 1998, S. 221; Lucke, in: Lucke/Hasse (Hrsg.), Annahme verweigert, 1998, S. 15, S. 21.

592 Lucke, Akzeptanz, 1995, S. 96; in diesem Sinne wohl auch: Kindermann, in: Öhlinger (Hrsg.), Recht und Sprache, 1986, S. 53, S. 66.

Die Hinnahme an sich ist beobachtbar.⁵⁹³ Sie beinhaltet im Hinblick auf das Widerspruchsverfahren die Tatsache, dass sich ein oder eine Adressat*in gegen einen Widerspruchsbescheid nicht gerichtlich zur Wehr setzt. Freiwilligkeit ist hingegen weder passiv noch beobachtbar, sondern aktiv und voluntativ, also nicht sichtbar. Der oder die Adressat*in greift die Entscheidung bewusst, aus in der Entscheidung oder ihrem Zustandekommen liegenden Gründen, nicht an.⁵⁹⁴ Sobald externe Gründe die Befolgung bedingen, erfolgt diese nicht mehr freiwillig (heteronom). Externe Gründe können beispielweise gesellschaftliche oder soziale Sanktionen, aber auch andere Nachteile, wie hohe Kosten oder ein hoher Zeitaufwand sein.

Über die Bewertung der Entscheidung durch den Adressaten oder die Adressatin sagt die Hinnahme jedoch erst einmal nichts aus. Umfasst ist auch nicht eine bestimmte Wertung, sondern ein Spektrum an Wertungen.⁵⁹⁵ Von vollständiger Zustimmung (idealer Konsens) bis zum Dissens sind alle Wertungen im Rahmen der Hinnehmbarkeit möglich. Auch eine Entscheidung, der ein oder eine Adressat*in inhaltlich keineswegs zustimmt, kann unter Umständen akzeptabel bleiben.⁵⁹⁶ Häufig wird Akzeptanz daher auch einen Anpassungsmoment auf Seiten des Akzeptierenden verlangen.⁵⁹⁷

Akzeptanz wird meist in den Zusammenhang zur Legitimation von Entscheidungen gesetzt. Legitimation beschäftigt sich mit der Rechtfertigung staatlicher Herrschaftsordnung und versucht, für sie eine zureichende Begründung zu finden.⁵⁹⁸ Im Gegensatz zur Legitimation liegt der Fokus der Akzeptanz auf der Hinnahme, nicht auf der Rechtfertigung der Herr-

593 In diesem Sinne auch: Lucke, Akzeptanz, 1995, S. 95 und Zeccola, DÖV 2019, S. 100, S. 105 der von aktivem Widerstand spricht, der nach außen kommuniziert wird.

594 Anders wohl Luhmann, der eher auf das erlernte soziale Gefüge abstellt: "Gemeint ist, daß Betroffene aus welchen Gründen auch immer die Entscheidung als Prämisse ihres eigenen Verhaltens übernehmen und ihre Erwartungen entsprechend umformulieren." (Luhmann, Legitimation durch Verfahren, 1983, S. 33).

595 Würtenberger, NJW 1991, S. 257, S. 258; Lucke, in: Lucke/Hasse (Hrsg.), Annahme verweigert, 1998, S. 15, S. 21; Limbach, in: Brand/Strempel (Hrsg.), Soziologie des Rechts, 1998, S. 207, S. 208; Zeccola, DÖV 2019, S. 100, S. 105; einen Versuch einer Akzeptanztypologie unternimmt: de Bakker, ZfRSoz 2003, S. 219, S. 232.

596 So z.B. Benda, DÖV 1983, S. 305, S. 306.

597 Dazu Lucke, Akzeptanz, 1995, S. 74, die die Bedeutung des akzeptierens irgendwo zwischen den Begriffen (to) adopt und (to) adapt verortet.

598 Isensee, Das Volk als Grund der Verfassung, 1995, S. 74.

schaft.⁵⁹⁹ Es handelt sich also um die andere Seite derselben Medaille. Weitergehend bezeichnet Luhmann Legitimität als „generalisierte Bereitschaft, inhaltlich noch unbestimmte Entscheidungen innerhalb bestimmter Toleranzgrenzen hinzunehmen“. ⁶⁰⁰ Die Frage nach der Legitimation ist eine genuin normative Frage, während es sich bei der Frage nach der Akzeptanz eher um eine sozialwissenschaftliche Fragestellung handelt. ⁶⁰¹ Legitimität und Akzeptanz beeinflussen sich jedenfalls gegenseitig: Die Legitimität einer Entscheidung, aber auch der sie treffenden Institutionen, hat Einfluss auf die Akzeptanz derselben. ⁶⁰² Anders kann aber auch Akzeptanz legitimierend wirken. ⁶⁰³ Als einziger Legitimationsfaktor kann sie aber nicht dienen: auch eine illegitime Herrschaftsordnung kann akzeptiert werden. Die Legitimation muss sich daher zumindest auch auf „substantielle Zielwerte“ erstrecken. ⁶⁰⁴

B. Akzeptanz im Recht: systemfremd und gleichwohl -immanent

Akzeptanz gilt als modern, als erstrebenswert und effizient. ⁶⁰⁵ Auf den ersten Blick handelt es sich jedoch um ein Konzept, dass sich schwer in die juristische Denksystematik einfügen vermag. Akzeptanz orientiert sich nicht an den binären Kategorien Recht und Unrecht. Sie bringt vielmehr einen Bereich ein, in dem es auf Recht oder Unrecht nicht ankommt, sondern auf Empfinden, auf Wahrnehmen und Vermitteln. Traditionell wurde das Konzept der Akzeptanz in der rechtswissenschaftlichen Debat-

599 Schmidt-Aßmann, AöR 1991, S. 329, S. 369; in diesem Sinne auch: Würtenberger, NJW 1991, S. 257, S. 258; dies wird häufig als empirisch-soziologische Seite des Legitimitätsbegriffes bezeichnet: Pitschas, *Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsverfahren*, 1990, S. 202; Isensee, *Das Volk als Grund der Verfassung*, 1995, S. 74.

600 Luhmann, *Legitimation durch Verfahren*, 1983, S. 28.

601 Schmidt-Aßmann, AöR 1991, S. 329; Schmidt-Aßmann, AöR 1991, S. 329; Czybulka, *Verw.* 1993, S. 27, S. 34; wobei auch die Legitimität aus einer eher soziologisch-empirischen Perspektive betrachtet werden kann: Lucke, *Akzeptanz*, 1995, S. 55.

602 Tyler, *Crime & Just.* 2003, S. 208; Tyler, *Crime & Just.* 2003, S. 208.

603 Lucke, *ZfRSoz* 1996, S. 221, *passim*.

604 Pitschas, *Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsverfahren*, 1990, S. 204.

605 In diesem Sinne z.B. Strohbusch, *DVP* 2013, S. 271, S. 271; Ende der 80er Jahre vehement widersprechend: Röken, *DÖV* 1989, S. 18 ff.

te daher auch weitgehend ausgeblendet.⁶⁰⁶ Dennoch befindet es sich im Recht auf dem Vor-, wenn nicht sogar auf dem Durchmarsch.⁶⁰⁷ Um Recht effektiv durchsetzbar zu machen, ist Akzeptanz unverzichtbar.⁶⁰⁸ Befehl und Zwang reichen zur Durchsetzung des Rechts alleine nicht aus.⁶⁰⁹ Wenn sich das Recht in seiner Gesamtheit nicht mehr effektiv durchsetzen ließe, wäre insgesamt die Funktionsfähigkeit der staatlichen Gemeinschaft in Gefahr.⁶¹⁰

Die Frage nach der Akzeptanz im Recht stellt sich in unterschiedlichen Konstellationen und bei Handlungen aller drei Gewalten. Besonders häufig wurde das Akzeptanzproblem in Hinblick auf die Entstehung von Gesetzen diskutiert.⁶¹¹ Primär wurde hier untersucht, wie Gesetze und Verfahren inhaltlich ausgestaltet werden müssen, um Akzeptanz zu generieren. Aber auch die Rechtsprechung soll „akzeptable“ Entscheidungen fällen. Hier wurde im deutschen Kontext vor allem die Akzeptanz von

606 Würtenberger, NJW 1991, S. 257, S. 260; Würtenberger, in: Zilleßen (Hrsg.), Die Modernisierung der Demokratie, 1993, S. 72, S. 73.

607 Müller-Franken, Maßvolles Verwalten, 2004, S. 20; Kaltenborn, Streitvermeidung und Streitbeilegung im Verwaltungsrecht, 2007, S. 124; Fehling, Verwaltung zwischen Unparteilichkeit und Gestaltungsaufgabe, 2001, S. 84 ff.; Hoffmann-Riem/Schmidt-Assmann/Schuppert (Hrsg.), Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts, 1993, S. 133; eingehend mit der Akzeptanz befassend: Würtenberger, Die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen, 1996; aber auch schon: Bieritz-Harder/Conradis/Thie, SGB XII; H. Hill, DÖV 1988, S. 666 ff.; Präve, DÖV 1990, S. 18 ff.; Czybulka, Verw. 1993, S. 27 ff.; auch in den Politikwissenschaften und in verwandten Disziplinen handelt es sich um ein vieldiskutiertes Phänomen, z.B. Roose, in: Nida-Rümelin/Weidenfeld (Hrsg.), Europäische Identität, 2007, S. 123 ff.; Kneer, in: Rademacher/Wiechens (Hrsg.), Verstehen und Kritik, 2000, S. 93 ff.; Emanuel Vahid Towfigh/Petersen, Ökonomische Methoden im Recht, 2017; Emanuel V. Towfigh/Goerg/Glöckner/Leifeld/Llorente-Saguer/Bade/Kurschilgen, Pub. Choice 2016; Kromrey, Mass communication, S. 221 f.; Ullrich, Die Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates, 2008; Zeccola, DÖV 2019, S. 100 f.

608 So auch Kaltenborn, Streitvermeidung und Streitbeilegung im Verwaltungsrecht, 2007, S. 124; unter dem Aspekt der Verfahrensökonomie: Würtenberger, NJW 1991, S. 257, S. 261; Voßkuhle, Das Kompensationsprinzip, 1999, S. 93 f.; H. Hill, DÖV 1988, S. 666, S. 670.

609 Czybulka, Verw. 1993, S. 27, S. 29; in diesem Sinne auch: Weinberger, in: Pichler (Hrsg.), Rechtsakzeptanz und Handlungsorientierung, 1998, S. 73, S. 73.

610 H. Hill, JZ 1988, S. 377, S. 377.

611 H. Hill, JZ 1988, S. 377 ff.; Roellecke, JZ 1997, S. 577 ff.; Raiser, Das lebende Recht, 1999; Raiser, in: Pichler (Hrsg.), Rechtsakzeptanz und Handlungsorientierung, 1998, S. 109 f.; Herzog, in: Stern/Rüthers (Hrsg.), Freiheit und Verantwortung im Verfassungsstaat, 1984, S. 127 ff.

Verfassungsgerichtsurteilen untersucht.⁶¹² Letztlich kann aber auch die Exekutive Akzeptanz generieren.⁶¹³

Besonders im Bereich von Großprojekten wird aus Gründen der Effektivität auf Akzeptanz gesetzt, die wiederum durch Partizipation erreicht werden soll.⁶¹⁴ Aber auch im Kleinen soll Akzeptanz dazu führen können, nicht nur für Konfliktlösung und damit Ressourcenentlastung zu sorgen, sondern auch den Streitbeteiligten einen Mehrwert zu bieten.⁶¹⁵ Ob sie dies tatsächlich zu leisten vermag, muss an dieser Stelle offen bleiben.

Auch wenn sich die Akzeptanz nicht unmittelbar in das rechtliche Steuerungssystem einzufinden vermag, verfügt der Akzeptanzbegriff durchaus über rechtliche Bezüge.⁶¹⁶ Er kommt vor allem dort ins Spiel, wo es um die vom Demokratieprinzip geforderte Legitimation staatlicher Entscheidungen geht.⁶¹⁷

So spielt Akzeptanz im Rahmen eines responsiven Demokratiebegriffs eine Rolle. Nach einem aus der angloamerikanischen Politikwissenschaft stammenden Konzept, ist alles staatliche Handeln an die Interessen der Regierten materiell rückzukoppeln.⁶¹⁸ Der Bürger müsse sich in grundlegenden Entscheidungen wiederfinden, sowohl im inhaltlichen Konsens als auch im Dissens.⁶¹⁹ Akzeptanzförderung werde hier zumindest nahegelegt.⁶²⁰

612 Z. B. *Limbach*, in: Brand/Strempel (Hrsg.), *Soziologie des Rechts*, 1998, S. 207 ff.; *Kauffmann*, RuP 1996, S. 149 ff.

613 Hierzu vor allem: *Würtenberger*, *Die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen*, 1996; *Würtenberger*, in: Pichler (Hrsg.), *Rechtsakzeptanz und Handlungsorientierung*, 1998, S. 287 ff.; *Mecking*, NVwZ 1992, S. 354 ff.

614 So z.B. *Zeccola*, DÖV 2019, S. 100, S. 101.

615 In diesem Sinne: *Hoffmann-Riem*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Assmann/Schuppert (Hrsg.), *Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts*, 1993, S. 115 *Hoffmann-Riem/Schmidt-Assmann/Schuppert* (Hrsg.), *Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts*, 1993, S. 134; *Schmidt-Assmann*, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungs idee*, 2006, S. 103.

616 Eingehend dazu: *Müller-Franken*, *Maßvolles Verwalten*, 2004, S. 27 f.; in diesem Sinne auch: *Vofßkuhle*, *Das Kompensationsprinzip*, 1999, S. 93 f.

617 So wohl auch: *Siegel*, *Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund*, 2009, S. 80.

618 *Uppendahl*, ZParl 1981, S. 123 passim.

619 *Würtenberger*, NJW 1991, S. 257; *Würtenberger*, NJW 1991, S. 257.

620 *Würtenberger*, NJW 1991, S. 257, S. 261; der das jedoch explizit nur auf die planende Verwaltung bezieht, kritisch dazu: *Müller-Franken*, *Maßvolles Verwalten*, 2004, S. 27 f. nach dem es bei der responsiven Demokratie gerade nicht auf die Zustimmung, sondern auf einen Mehrwert durch die Einheit des Volkes als normative Größe ankommt.

Außerdem soll die Akzeptanz dem Ausgleich von Legitimationsdefiziten dienen.⁶²¹ Für alle staatlichen Handlungen sei ein bestimmtes Legitimationsniveau erforderlich.⁶²² Treten Legitimationsdefizite auf, beispielsweise organisatorisch-personeller Natur, können diese durch andere Legitimationskomponenten ausgeglichen werden. Die Akzeptanz dient in diesem Sinne als „eine gewisse demokratische Ergänzung der Verwaltungslegitimation“.⁶²³

Für die Verrechtlichung des Akzeptanzgedankens hat die Legitimation aber auch limitierende Wirkung.⁶²⁴ Vor allem die formalisierte Mitentscheidung findet dort ihre Grenzen, wo Legitimationssketten beeinträchtigt werden.

Letztlich lässt sich Akzeptanz mit diesen Überlegungen nur schwer in die juristische Systematik einpassen. Demnach lässt sie sich wohl am ehesten als "Verfassungserwartung"⁶²⁵ beschreiben, ein angestrebtes und vorausgesetztes, wenn auch nicht rechtlich gebotenes Leitbild.

Ähnlich umstritten wie die Einpassung der Akzeptanz ins Legitimationkonzept ist auch ihre Einordnung in das Verwaltungsverfahren.

Teilweise wird sie als eines der (Steuerungs-) Ziele des Verwaltungsverfahrens bezeichnet.⁶²⁶ Ziel des Verwaltungsverfahrens sei es, den Bürger zu integrieren und Konflikten vorzubeugen. Die Akzeptanzfunktion ergänzt die Rechtsschutzfunktion, indem sie das Gebot, rechtmäßige Entscheidungen zu treffen, dahingehend erweitert, dass gleichzeitig dafür zu sorgen ist, dass Entscheidungen auch hingenommen werden und damit

621 H. Hill, DVBl 1993, S. 973, S. 977; Kaltenborn, Streitvermeidung und Streitbeilegung im Verwaltungsrecht, 2007, S. 126; kritisch: Müller-Franken, Maßvolles Verwalten, 2004, S. 29 f.

622 Böckenförde, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Grundlagen von Staat und Verwaltung, 1987, S. 887, S. 901; BVerfG, Urt. v. 31.10.1990, 2 BvF 3/89, BVerfGE 83, 60, 72.

623 H. Hill, DVBl 1993, S. 973, S. 977.

624 Schmidt-Aßmann, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Das Handeln des Staates, 1988, S. 621, S. 642.

625 Zu dem Begriff der Verfassungserwartung: Müller-Franken, Maßvolles Verwalten, 2004, S. 32; in diesem Sinne auch: Schmidt-Assmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungs idee, 2006, S. 102.

626 In diesem Sinne auch: Ule, VerwArch 1971, S. 114, S. 125; Würtenberger, NJW 1991, S. 257, S. 261; Siegel, Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund, 2009, S. 78; Schuppert, Verwaltungswissenschaft, 2000, S. 815; anders: Röken, DÖV 1989, S. 18 ff.

kosteneffizient durchgesetzt werden können.⁶²⁷ Dies erscheint gerade in konfliktträchtigen Bereichen, wie z.B. dem Umwelt- und Planungsrecht, unerlässlich.⁶²⁸ Anschaulich formulierte dies Roman Herzog: „Denn wenn ein Staat [...] erst hinter jeden zweiten Bürger einen Polizisten stellen muß, um seinen Gesetzesgehorsam zu erzwingen, braucht er hinter jedem dritten Polizisten auch noch den vierten, der auf die drei anderen aufpaßt, die ja auch nur Glieder der Gesellschaft sind. Das schafft kein Staat, auch der rigoroseste Polizeistaat nicht“.⁶²⁹

Luhmann möchte die Verwaltung dagegen weitgehend von Legitimationsaufgaben entlasten, um sie funktional spezifisch auf ihre Aufgaben zu konzentrieren.⁶³⁰ Im Gegensatz zum gerichtlichen Verfahren sei das Verwaltungsverfahren nämlich gerade nicht davon geprägt, dass "in jedem Verfahren eine Enttäuschung fällig ist".⁶³¹ Vielmehr laufe das Verwaltungsverfahren in der Regel enttäuschungsfrei ab.

Auch ohne eine rechtlich spezifische Verankerung lässt sich Akzeptanz rechtsförmig in das Verwaltungsverfahren einbringen. Dies zum einen, wenn es Ermessensspielräume nutzt und sich dabei nicht gegen die Rechtsbindung der Verwaltung wendet.⁶³² Zum anderen aber auch, indem die im Verwaltungsverfahren genutzten Instrumente auf eine Weise ausgestaltet werden, die Akzeptanz nicht durch das Aushandeln der Entscheidung, sondern auf andere Weise erlangen.⁶³³ Eine akzeptanzgenerierende Entscheidung soll jedenfalls ein Mehrwert gegenüber einer mit Zwang durchzusetzenden Entscheidung sein.⁶³⁴

627 Ähnlich: Siegel, Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund, 2009, S. 79; Tyler/E. Allen Lind, in: Sanders/Hamilton (Hrsg.), Handbook of justice research in law, 2002, S. 65, S. 66.

628 Hoffmann-Riem, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Assmann/Schuppert (Hrsg.), Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts, 1993, S. 115, S. 133.

629 Herzog, in: Stern/Rüthers (Hrsg.), Freiheit und Verantwortung im Verfassungsstaat, 1984, S. 127, S. 128.

630 Luhmann, Legitimation durch Verfahren, 1983, S. 216.

631 Luhmann, Legitimation durch Verfahren, 1983, S. 210.

632 In diesem Sinne: Würtenberger, Die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen, 1996, S. 99 f.; Gurlit, in: Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (Hrsg.), Der Schutzauftrag des Rechts, 2011, S. 229, S. 244 f.; Schmidt-Assmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2006, S. 103; Siegel, Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund, 2009, S. 81; Fehling, in: Trute/Gross/H. C. Röhl/C. Möllers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 2008, S. 461, S. 472.

633 Schmidt-Assmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2006, S. 102 f.

634 Hoffmann-Riem, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Assmann/Schuppert (Hrsg.), Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts, 1993, S. 115, S. 134.

Das „Maß aller Dinge“ kann und darf die Akzeptanz aber nicht sein. In einer repräsentativen Demokratie, wie das Grundgesetz sie vorsieht, soll Entscheidungsgrundlage gerade nicht sein, was am lautesten artikuliert wurde, sei es auch von einer (temporären) Mehrheit.⁶³⁵

C. Akzeptanz durch Verfahren

I. Recht und Gerechtigkeit

Unabhängig von der rechtlichen Verortung der Akzeptanz, stellt sich die Frage, was dazu führt, dass Menschen Entscheidungen hinnehmen. Jedenfalls akzeptieren Menschen Entscheidungen, die für sie gut ausfallen. Dass die reine Lehre des *homo oeconomicus* in ihrer Generalität jedoch nicht haltbar ist, ist zwischenzeitlich – nicht nur wissenschaftlicher – Konsens.⁶³⁶

Akzeptanz soll vielmehr das Ergebnis gerechter oder gerecht getroffener Entscheidungen sein.⁶³⁷ Gerechtigkeit kann sich dabei auf das Ergebnis eines Verfahrens beziehen (Ergebnisgerechtigkeit)⁶³⁸ oder sich aus den Institutionen und ihren Verfahren ableiten (Verfahrensgerechtigkeit bzw. prozedurale Gerechtigkeit).⁶³⁹ Ein klassisches Beispiel für erste Überlegungen zur Ergebnisgerechtigkeit findet sich in *Aristoteles* Nikomachischer Ethik. Güter sollten proportional zu den Eigenschaften der Menschen aufgeteilt werden, die sie erhalten.⁶⁴⁰

635 Zur Gefahr der „Akzeptanzhörigkeit“: Lucke, in: Brand/Strempel (Hrsg.), *Soziologie des Rechts*, 1998, S. 221, S. 224, zu den Grenzen der Berücksichtigung von Akzeptanz auch: Benda, *DÖV* 1983, S. 305, S. 308 f.

636 Emanuel Vabid Towfigh/Petersen, *Ökonomische Methoden im Recht*, 2017, S. 34 f. m.w.N.; Jolls/Sunstein/Thaler, *Stan. L. Rev.* 1998, S. 1471, passim.

637 Vollmer, *ZfSoz* 1996, S. 147, S. 148; E. Allen Lind, in: Bierbrauer/Gottwald/Birnbreir-Stahlberger (Hrsg.), *Verfahrensgerechtigkeit*, 1995, S. 3, S. 11.

638 Zur Terminologie: Skitka/Winquist/Hutchinson, *Soc. Just. Research* 2003, S. 309 ff.

639 Schmidt, *ZfRSoz* 1993, S. 80 ff.; Vollmer, *ZfSoz* 1996, S. 147, S. 148; K. Röhl, *Rechtssoziologie*, 1987, S. 146 ff. Oft werden auch beide Aspekte berücksichtigt: M. Adler, in: M. Adler (Hrsg.), *Administrative Justice in Context*, 2010, S. 130, S. 132. Allgemein sehr instruktiv zu Fragen der Gerechtigkeit im Recht: *Tschentscher*, *Prozedurale Theorien der Gerechtigkeit*, 2000.

640 Dirlmeier, *Aristoteles Werke: Nikomachische Ethik*, 1974, S. 93 ff.

Zur Ausgestaltung der Verteilungsgerechtigkeit finden sich zahlreiche Ansätze und Ideen.⁶⁴¹ Die aus der empirischen Gerechtigkeitsforschung stammende Equity-Theorie hat es zu besonderer Popularität gebracht.⁶⁴² Sie beschäftigt sich mit der Frage, in welchem Verhältnis Kosten und Belohnung zueinander stehen.⁶⁴³ Den normativen Rahmen für die Bewertung dieses Verhältnisses liefert der Vergleich zu Anderen.⁶⁴⁴

„Inequity exists for Person whenever his perceived job inputs and/or outcomes stand psychologically in an obverse relation to what he perceives are the inputs and/or outcomes of Other.“⁶⁴⁵

Das Verfahren als institutionalisierte Entscheidungsfindung wird dabei nur in so weit in den Fokus genommen, als es so ausgestaltet sein sollte, dass es ein möglichst gerechtes Verteilungsergebnis erzielt (sog. externe Verfahrensgerechtigkeit).⁶⁴⁶

Empirische Evidenz legt aber nahe, dass der Ansatz, Akzeptanz nur unter Verteilungsgesichtspunkten zu betrachten, das menschliche Verhalten nicht umfassend zu erklären vermag.⁶⁴⁷ Vielmehr scheinen Menschen auch Entscheidungen zu akzeptieren, deren Verteilungsergebnis sie nicht als gerecht empfinden. Auch wenn sie mit einer für sie nachteiligen Entscheidung in der Regel weniger zufrieden sein werden, scheint sich das Ergebnis nicht zwangsläufig negativ auf die Akzeptanz auszuwirken.⁶⁴⁸ Im Gegenteil hat die Einschätzung der Fairness eines Verteilungsverfahrens, unabhängig vom Ergebnis, erheblichen Einfluss auf die Akzeptanz (sog.

641 Ausführlich hierzu: K. Röhl/H. C. Röhl, Allgemeine Rechtslehre, 2008, S. 339 m.w.N.

642 Sie beruht auf den Schriften von Stacy Adams: z.B. Adams, J. Abnormal Soc. Psychol. 1963, S. 422 passim.

643 Homans, Elementarformen sozialen Verhaltens, 1968, S. 196 ff.

644 Adams, J. Abnormal Soc. Psychol. 1963, S. 422, S. 424 f.

645 Adams, J. Abnormal Soc. Psychol. 1963, S. 422, S. 424 f.

646 K. Röhl, ZfRSoz 1993, S. 1, S. 6.

647 Thibaut/Walker, Procedural justice, 1975; Folger, J. Personality Soc. Psychol. 1977, S. 108; J. W. Adler/Hensler/Nelson/Rest, Simple justice, 1983; Folger/Rosenfield/Grove/Corkran, J. Personality Soc. Psychol. 1979, S. 2253; E. Allan Lind/Kurtz/Musante/Walker/Thibaut, J. Personality Soc. Psychol. 1980, S. 643; E. Allan Lind/Lissak/Conlon, J. Applied Soc. Psychol. 1983, S. 338; Tyler/E. Allen Lind, in: Sanders/Hamilton (Hrsg.), Handbook of justice research in law, 2002, S. 65 ff. m.w.N.

648 Tyler/E. Allen Lind, in: Sanders/Hamilton (Hrsg.), Handbook of justice research in law, 2002, S. 65, S. 68.

interne Verfahrensgerechtigkeit).⁶⁴⁹ Faire Verfahren können also dazu führen, dass Institutionen, auch wenn sie für den Adressaten oder die Adressatin nachteilige Entscheidungen treffen, nicht abgelehnt werden.⁶⁵⁰

Untersuchungen zur Verfahrensgerechtigkeit finden sich in verschiedenen Bereichen.⁶⁵¹ Analysiert wurden insbesondere gerichtliche und außergerichtliche Konfliktmittlungsverfahren⁶⁵², Verteilungsverfahren⁶⁵³ sowie das Verhalten gegenüber Autoritäten⁶⁵⁴.

Zur Erklärung dieses Phänomens existieren unterschiedliche Theorien. Nach der instrumentellen Theorie⁶⁵⁵ akzeptieren Menschen Verfahren dann, wenn Sie davon ausgehen, dass sie zu möglichst gerechten Ergebnissen führen. Diesen Zweck erkennen sie auch bei im Einzelfall nachteiligen Entscheidungen an. Doch nicht alle Theorien gehen davon aus, dass universell faire Entscheidungen überhaupt erreicht werden können. Vielmehr schwinde in der modernen Gesellschaft der Konsens über Verteilungsergebnisse und –maßstäbe.⁶⁵⁶ Nach der *Substitutionstheorie*⁶⁵⁷ tritt das Verfahren an die Stelle der materiellen Gerechtigkeit. Die Durchsetzung des

649 K. Röhl, ZfRSoz 1993, S. 1, S. 6.; im Gegensatz dazu geht Vollmer von zwei verschiedenen Ansätzen aus: Akzeptanz lasse sich entweder durch Verfahren oder durch Verhandlung generieren: Vollmer, ZfSoz 1996, S. 147 passim. Zur genauen Terminologie: Tschentscher, in: K. Röhl/Machura (Hrsg.), *Procedural Justice*, 1997, S. 105, S. 105 f.

650 E. Allan Lind/Tyler, *Social psychology of procedural justice*, 1988, S. 64.

651 Im deutschsprachigen Raum findet sich allerdings deutlich weniger Literatur als im anglo-amerikanischen. Zu nennen sind aber: K. Röhl, ZfRSoz 1993, S. 1; Bierbrauer/Gottwald/Birnbreir-Stahlberger (Hrsg.), *Verfahrensgerechtigkeit*, 1995; Hof, in: Bierbrauer/Gottwald/Birnbreir-Stahlberger (Hrsg.), *Verfahrensgerechtigkeit*, 1995, S. 53; Hoffmann, *Verfahrensgerechtigkeit*, 1992; E. Allen Lind, in: Bierbrauer/Gottwald/Birnbreir-Stahlberger (Hrsg.), *Verfahrensgerechtigkeit*, 1995, S. 3; Bottke, *Materielle und formelle Verfahrensgerechtigkeit im demokratischen Rechtsstaat*, 1991.

652 Tyler, *Why People Obey the Law*, 1990; Thibaut/Walker, *Procedural justice*, 1975; Tyler/Rasinski, *Law & Soc'y Rev.* 1991, S. 621; Hulst/van den Boos/Akerman/E. Allen Lind, *Utrecht L. Rev.* 2017, S. 114 ff.

653 Leventhal, in: Gergen/M. Greenberg/Willis (Hrsg.), *Social exchange*, 1980, S. 27 ff.; Hollander-Blumoff/Tyler, *Law & Soc. Inquiry* 2008, S. 473.

654 Tyler, *Why People Obey the Law*, 1990.

655 Thibaut/Walker, *Calif. L. Rev.* 1978, S. 541, passim.

656 Schmidt, ZfRSoz 1993, S. 80, S. 81.

657 Der Begriff stammt von: K. Röhl, ZfRSoz 1993, S. 1, S. 17. Rawls, *A theory of justice*, 1973, S. 85 spricht von „pure procedural justice“. Lind und Van den Bos sprechen von der „Fairness Heuristic Theory“: E. Allan Lind, in: J. Greenberg/Cropanzano (Hrsg.), *Advances in Organizational Justice*, 2001, S. 56, passim.

materiellen Rechts, manchmal auch das materielle Recht selber, ist geprägt von Ungewissheit.⁶⁵⁸ In den Konflikt eintretende Parteien müssen mit dieser Ungewissheit umgehen. Ein als fair empfundenenes Verfahren kann dann als Anker für die Parteien fungieren.⁶⁵⁹ Nach der *group value-Theorie*⁶⁶⁰ werden unfaire Entscheidungen als Einzelfall, unfaire Verfahren jedoch als institutionalisiertes Unrecht wahrgenommen. Im Verfahren manifestiert sich die Rolle des Einzelnen in der Gesellschaft. Menschen reagierten daher sehr sensibel auf die soziale Interaktion im Verfahren. Eine besondere Rolle weist *Luhmann* dem Verfahren zu. Es fördert nicht als eines von mehreren Faktoren die Akzeptanz, es ist vielmehr ganz alleine für die Akzeptanz von Entscheidungen verantwortlich.⁶⁶¹ Das Verfahren beeinflusst die soziale Umgebung so, dass ein unzufriedener Entscheidungsadressat nicht gegen diese zu mobilisieren vermag. Dadurch lernen die Betroffenen, ihre Erwartungen umzustrukturieren. Entscheidungen sollen im Ergebnis als unvermeidlich akzeptiert werden.⁶⁶²

Die Ideen der Verfahrensgerechtigkeit finden sich zunehmend auch im Recht und in der Rechtsanwendung wieder und werden hier vor allem unter dem Schlagwort „Prozeduralisierung“ diskutiert.⁶⁶³

Diese Entwicklung geht auch am Sozialrecht nicht vorbei. So urteilte das Bundesverfassungsgericht in seiner Hartz IV-Regelsatz-Entscheidung⁶⁶⁴: „Zur Ermittlung des Anspruchsumfangs hat der Gesetzgeber alle existenznotwendigen Aufwendungen in einem transparenten und sachgerechten Verfahren realitätsgerecht sowie nachvollziehbar auf der Grundlage verlässlicher Zahlen und schlüssiger Berechnungsverfahren zu bemessen.“ Ähnlich argumentiert das Bundesverfassungsgericht in der Asylbe-

658 K. Röhl, ZfRSoz 1993, S. 1, S. 17.

659 Solum, S. Cal. L. Rev. 2004, S. 181, S. 189 f.

660 E. Allan Lind/Tyler, Social psychology of procedural justice, 1988, S. 230 ff.; Tyler, J. Personality Soc. Psychol. 1989, S. 830, S. 830 f.

661 Luhmann geht von einer Selbstlegitimation des Verfahrens aus. Entscheidungen legitimieren sich alleine dadurch, dass sie ein bestimmtes Verfahren durchlaufen haben. Die einzelne - als ungerecht empfundene Entscheidung kann zwar die legitimierende Wirkung des Verfahrens in Frage stellen (S. 20), ihr selbst kommt aber keine legitimatorische Wirkung zu (*Luhmann*, Legitimation durch Verfahren, 1983, passim).

662 *Luhmann*, Legitimation durch Verfahren, 1983, S. 33 f.

663 Aus der umfangreichen Literatur z.B. *Sheplyakova* (Hrsg.), Prozeduralisierung des Rechts, 2018; *Quabeck*, Dienende Funktion des Verwaltungsverfahrens und Prozeduralisierung, 2010.

664 BVerfG, Urt. v. 09.02.2010, 1 BvL 1/09, 3/09, 4/09; BVerfGE 125, 175, 3. Leitsatz.

werberleistungsgesetz-Entscheidung⁶⁶⁵: „Eine Differenzierung ist nur möglich, sofern deren Bedarf an existenznotwendigen Leistungen von dem anderer Bedürftiger signifikant abweicht und dies folgerichtig in einem inhaltlich transparenten Verfahren anhand des tatsächlichen Bedarfs gerade dieser Gruppe belegt werden kann.“

Ein Bereich, in dem die Prozeduralisierung häufig eine Rolle spielt, ist das von Wissensdiskrepanzen geprägte Gesundheitsrecht.⁶⁶⁶ Hier wird Wissen oft durch Dritte eingebracht. So nehmen beispielsweise die §§ 35 ff. SGB V die Verfahrensgerechtigkeit in Bezug. Der gemeinsame Bundesausschuss hat danach mit Hilfe des Instituts für Qualität und Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen Beträge für die gesetzlichen Krankenkassen für Arznei- und Verbandsmittel festzulegen. Das anzuwendende Verfahren wurde in den §§ 35 ff. SGB V umfassend geregelt.

Welchen empirischen Evidenzen oder theoretischen Überlegungen man auch glauben mag, die Verfahrensgerechtigkeit scheint sich, in welchem Ausmaß auch immer, relevant auf die Akzeptanz auszuwirken.⁶⁶⁷ Sie ist sinnvollerweise als Hauptmaßstab der empirischen Analyse des Widerspruchsverfahrens zu Grunde zu legen.

Der Einfluss des Widerspruchsverfahrens auf die Akzeptanz von Entscheidungen, kann sich auf die Verfahrensausgestaltungen beziehen, nicht aber auf den Inhalt der Entscheidungen oder gar die angewandten gesetzlichen Regelungen.

II. Was macht Verfahren gerecht?

1. „Voice“ oder Kontrolle⁶⁶⁸

Sobald der Einfluss des Verfahrens auf das Gerechtigkeitsempfinden bekannt wurde, begann auch die Suche nach möglichen Einflussfaktoren. Schon in den frühen 1970er Jahren wurden die Effekte von „voice“, al-

665 BVerfG, Urt. v. 18.07.2012, 1 BvL 10/10, 2/11; BVerfGE 132, 134, 3. Leitsatz.

666 Dazu allgemein: *Quabeck*, Dienende Funktion des Verwaltungsverfahrens und Prozeduralisierung, 2010, S. 214 f.

667 So behaupten *Tyler* und *Huo*, dass die Verfahrensgerechtigkeit einen größeren Einfluss auf die Akzeptanz habe, als die Verteilungsgerechtigkeit: *Tyler/Huo*, Building trust in the law, 2002, S. 76 f.; kritisch *Raiser*, Grundlagen der Rechtssoziologie, 2013, S. 220 f.

668 Zusammenfassend: *Tyler/E. Allen Lind*, in: *Sanders/Hamilton* (Hrsg.), Handbook of justice research in law, 2002, S. 65, S. 70.

so der Artikulation von Interessen⁶⁶⁹, untersucht.⁶⁷⁰ Die meisten Untersuchungen fanden in einem organisationspsychologischen Kontext statt.⁶⁷¹ „Voice“ bezeichnet die Möglichkeit für einen Adressaten einer Verteilungsentscheidung, seine Vorstellung von einem gerechten Ergebnis zu artikulieren.⁶⁷² Die Überlegung zur Bedeutung des „voice“ liegt ein instrumentelles Modell zu Grunde. Die instrumentellen Modelle gehen von einem auf Eigeninteresse ausgerichteten menschlichen Streben aus. Müssen sie in bestimmten Situationen kooperieren, versuchen sie größtmöglichen Einfluss zu nehmen.⁶⁷³ Die Beteiligten empfinden das Verfahren vor allem dann als fair, wenn sie, zumindest langfristig, möglichst viel Einfluss ausüben vermögen.⁶⁷⁴ Erhalten die Beteiligten die Möglichkeit ihre Interessen zu artikulieren, müssen diese Äußerungen auch ernsthaft in das Verfahren mit einbezogen werden. Ansonsten kann die Artikulation sogar zu negativen Effekten führen.⁶⁷⁵ Voice bzw. control spielt nach wie vor in vielen Untersuchungen zur Verfahrensgerechtigkeit eine Rolle,⁶⁷⁶ wird häufig aber unter einem anderen Blickwinkel betrachtet. Der Wert, eine Stimme zu haben, liege nicht darin, dadurch mehr Kontrolle über das Verfahren zu haben, sondern vielmehr in der sozialen Anerkennung, die dadurch zum Ausdruck komme.⁶⁷⁷

Thibaut und *Walker* schlugen 1975 die Kriterien „Einfluss- und Prozesskontrolle“ vor.⁶⁷⁸ *Thibaut* und *Walker* verglichen in ihrer Untersuchung kontradiktorische und autokratische Streitbeilegungsverfahren. Dabei kamen sie zu dem Ergebnis, dass in kontradiktorischen Verfahren die Kontrolle aus Sicht der Beteiligten wesentlich zufriedenstellender verteilt war,

669 Übersetzt aus dem Englischen von „interest articulation“: *Hirschman*, Exit, voice, and loyalty, 1970, S. 30.

670 *Hirschman*, Exit, voice, and loyalty, 1970, S. 30 ff.

671 Siehe z.B.: *Potter*, J. Organizational Culture, Comm. Conflict 2006, S. 33, S. 34.

672 *Folger*, J. Personality Soc. Psychol. 1977, S. 108, S. 109; *Hirschman*, Exit, voice, and loyalty, 1970, S. 30.

673 E. Allan *Lind/Kanfer/Early*, J. Personality Soc. Psychol. 1990, S. 952, S. 952.

674 *Tyler/E. Allen Lind*, in: *Sanders/Hamilton* (Hrsg.), Handbook of justice research in law, 2002, S. 65, S. 75.

675 *Potter*, J. Organizational Culture, Comm. Conflict 2006, S. 33, passim.

676 Relativ aktuell zum Beispiel bei: *Kleine/Langenbach/Zhurakhovska*, J. Econ. Behav. & Org. 2017, S. 241 ff.; *Brockner/Ackerman/J. Greenberg/Gelfand, Michele J: Franscesco, Anne Marie/Z. X. Chen/Leung/Bierbrauer/Gomez/Kirkman/Shapiro*, J. Experimental Soc. Psychol. 2001, S. 300 zu kulturellen Unterschieden.

677 *Tyler/Blader*, Pers. Soc. Psychol. Rev. 2003, S. 349, S. 351.

678 *Thibaut/Walker*, Procedural justice, 1975, passim.

als in den autokratischen Verfahren.⁶⁷⁹ Der Einfluss der Ergebnis- und Prozesskontrolle auf das Gerechtigkeitsempfinden konnte in empirischen Untersuchungen nachgewiesen werden, schien als alleiniges Kriterium jedoch nicht auszureichen.⁶⁸⁰ Spätere Untersuchungen zeigten, dass die Prozesskontrolle im Verhältnis zur Ergebniskontrolle in *Thibaut* und *Walkers* Überlegungen unterschätzt wurde und in der Regel sogar die größere Rolle zu spielen scheint.⁶⁸¹

2. Die Leventhal- Kriterien

Der instrumentelle Ansatz wurde stetig weiterentwickelt. 1980 stellte *Leventhal* in seinem Aufsatz „What should be done with Equity Theory?“ sechs Kriterien der Verfahrensgerechtigkeit auf.⁶⁸² Obwohl er diese 1980 selber noch als spekulativ bezeichnet, ließen sich vor allem die Kriterien Widerspruchsfreiheit, Vorurteilsfreiheit, Genauigkeit und Repräsentation bei nachfolgenden Forschungsarbeiten für Verteilungsverfahren weitgehend empirisch bestätigen.⁶⁸³ Die sog. Leventhal-Kriterien⁶⁸⁴ sind:

1. Widerspruchsfreiheit („Consistency“)

Verteilungsprozesse sollten intrapersonell und temporär widerspruchsfrei und konsistent angewendet werden. Bei Verteilungsprozessen von denen mehrere Personen betroffen sind, sollten bei allen Personen die gleichen Verfahren angewendet werden und keinem Vorteile gewährt

679 Eine Ausnahme soll hier aber für wenig konfliktträchtige Situationen gelten, die sehr schnell und einfach gelöst werden können, sowie für sehr konfliktträchtige Situationen in denen keine Maßstäbe zur Konfliktlösung existieren: *Thibaut/Walker*, *Procedural justice*, 1975, S. 117.

680 *E. Allan Lind/Tyler*, *Social psychology of procedural justice*, 1988, S. 228 f. m.w.N.

681 *Tyler*, *J. Personality Soc. Psychol.* 1989, S. 830, S. 837.

682 *Leventhal*, in: *Gergen/M. Greenberg/Willis* (Hrsg.), *Social exchange*, 1980, S. 27 ff. Die Kriterien waren Teil des von Leventhal in diesem Aufsatz so bezeichneten „justice judgement model“, welches Erklären sollte, wie Gerechtigkeitsurteile gefällt werden.

683 *Tyler*, *Law & Soc'y Rev.* 1988, S. 103, S. 108 m.w.N.; *Barrett-Howard/Tyler*, *J. Personality Soc. Psychol.* 1986, S. 296 ff. *Colquitt/Conlon/Wesson. Michael J/Porter/Ng*, *J. Applied Psychol.* 2001, S. 425, S. 433 f.; *M. Adler*, in: *M. Adler* (Hrsg.), *Administrative Justice in Context*, 2010, S. 130, S. 138.

684 Alle Kriterien sind dem folgenden Aufsatz entnommen: *Leventhal*, in: *Gergen/M. Greenberg/Willis* (Hrsg.), *Social exchange*, 1980, S. 27, S. 40 ff.

werden. Zeitlich sollten Prozesse wenigstens kurzfristig konstant bleiben.

2. Unvoreingenommenheit („Bias-Suppression“)
Entscheidungen sind objektiv zu treffen. Im Verteilungsprozess sollten Eigeninteressen und Vorteile so weit wie möglich vermieden werden.
3. Genauigkeit („Accuracy“)
Alle Verteilungsprozesse sollten auf umfassender Informationsgrundlage so fehlerfrei wie möglich erfolgen.
4. Korrigierbarkeit („Correctability“)
Entscheidungen, die in einem Verteilungsprozess getroffen wurden, müssen zeitnah und ressourcenschonend korrigierbar sein.
5. Repräsentation („Representativeness“)
Die Positionen der Betroffenen müssen in allen Stufen des Verfahrens Eingang in den Prozess finden. Dies kann sich zum einen auf die Auswahl der Entscheider auswirken, zum anderen aber auch auf den Informationsfluss und die sonstige Einbeziehung in das Verfahren. Die Repräsentationskategorie entspricht im Wesentlichen den Kontrollkategorien von *Thibaut* und *Walker*.
6. Anstand/Werteorientierung („Ethicality“)
Verteilungsprozesse müssen den jeweiligen moralischen und ethischen Vorstellungen entsprechen.

3. Die Kriterien nach der *group value*- Theorie

Um die empirischen Unzulänglichkeiten der instrumentellen Modelle zu überwinden, entwickelten *Tyler* und *Lind* einen relationalen Ansatz zur Erklärung der Verfahrensgerechtigkeit.⁶⁸⁵ Es hatte sich gezeigt, dass der Einfluss der Verfahrensgerechtigkeit unter-, und der Einfluss der Ergebnissgerechtigkeit stets überschätzt wurden.⁶⁸⁶ Nach dem *group-value-Modell* definiert sich der Mensch vor allem über seine Beziehungen und seine Stellung in der Gesellschaft.⁶⁸⁷ Für jeden Menschen sei es besonders lohnenswert, Mitglied einer sozialen Gruppe zu sein.⁶⁸⁸ In allen menschlichen Handlungen gehe es letztendlich darum, stabil in die Gesellschaft eingliedert zu sein und nicht in ständiger Angst vor sozialem Absturz leben

685 *E. Allan Lind/Tyler*, Social psychology of procedural justice, 1988, S. 230 ff.

686 *E. Allan Lind/Tyler*, Social psychology of procedural justice, 1988, S. 135.

687 *Tyler*, J. Personality Soc. Psychol. 1989, S. 830, S. 831.

688 *Tyler*, J. Personality Soc. Psychol. 1989, S. 830, S. 831.

zu müssen. Wer entsprechend seiner Vorstellung von dieser Stellung behandelt wird, wird sich gerecht behandelt fühlen.⁶⁸⁹

Als Folge dieser sozialen Positionierung seien daher vor allem die Kriterien *Vertrauen* in die Entscheidungsträger, eine positive Rückmeldung im Verfahren über die Stellung des Entscheidungsadressaten (*Ansehen*) sowie die Unparteilichkeit des Verfahrens (*Neutralität*) relevant für das Gerechtigkeitsempfinden.⁶⁹⁰

Als Vertrauenswürdig wird ein Entscheidungsträger dann wahrgenommen, wenn er wohlwollend agiert. Er muss also zumindest versuchen gerecht zu handeln. Der Beurteilende nimmt vor allem die (vermuteten) Langzeitmotive des Entscheidenden in den Blick.⁶⁹¹ Außerdem wird vorhersehbares Verhalten als vertrauenswürdiger empfunden.⁶⁹²

Ein höflicher und respektvoller Umgang im Verfahren kann dazu führen, dass der Entscheidungsadressat sich in seinem sozialen Status bestätigt fühlt. Eine unhöfliche oder aggressive Behandlung kann dazu führen, dass sich der Betroffene um seine durch die Gesellschaft vermittelte Sicherheit fürchten muss.⁶⁹³

Ein unparteiisches Verfahren soll gleiche Ausgangsbedingungen für alle Beteiligten schaffen („level playing field“). Dies gewährleiste am ehesten nachhaltig gerechte Lösungen.⁶⁹⁴ Als gerecht wird eine Lösung dann empfunden, wenn unbeeinflusste Entscheidungsträger ehrlich und unter Zuhilfenahme angemessener Information entscheiden.⁶⁹⁵

Tyler und Lind haben die Kriterien der group-value- Theorie häufig auf das Verhältnis zu Autoritäten bezogen.⁶⁹⁶ In ihren Untersuchungen ging es um Kontakte mit der Polizei und Gerichten.⁶⁹⁷

689 Smith/Tyler/Huo/Ortiz/E. Allen Lind, J. Experimental Soc. Psychol. 1998, S. 470, S. 471.

690 Tyler/E. Allen Lind, in: Sanders/Hamilton (Hrsg.), Handbook of justice research in law, 2002, S. 65, S. 75. Die Bezeichnungen im englischen Originaltext lauten: „trust“, „standing“ and „neutrality“. Die Übersetzungen sind: E. Allen Lind, in: Bierbrauer/Gottwald/Birnbreir-Stahlberger (Hrsg.), Verfahrensgerechtigkeit, 1995, S. 3, S. 7 entnommen.

691 Tyler, J. Personality Soc. Psychol. 1989, S. 830, S. 831.

692 Tyler/Huo, Building trust in the law, 2002, S. 59.

693 Tyler, J. Personality Soc. Psychol. 1989, S. 830, S. 831.

694 Tyler, J. Personality Soc. Psychol. 1989, S. 830, S. 831.

695 Tyler, J. Personality Soc. Psychol. 1989, S. 830, S. 831.

696 In diesem Zusammenhang sprechen sie auch von einem „relational model of authority“: Tyler/E. Allan Lind, in: Zanner (Hrsg.), Advances in Experimental Social Psychology Vol. 25, 1992, S. 115, passim.

697 So z.B. in Tyler, Why People Obey the Law, 1990.

Auch wenn die group-value- Theorie eine andere – nämlich rein psychologische – Perspektive wählt, hat sie dennoch mehr mit den instrumentellen Ansätzen gemein, als auf den ersten Blick anzunehmen ist. Auch *Tyler* und *Lind* erkennen Kriterien wie Prozesskontrolle und voice an, bewerten sie jedoch aus Perspektive des Entscheidungsadressaten. So soll es beispielsweise nicht darauf ankommen, wie viel Einfluss auf die Entscheidung geübt wird, sondern ob der Entscheidende übermittelte Informationen angemessen beurteilt.⁶⁹⁸

In der organisationalen Gerechtigkeitsforschung brachten *Bies* und *Moag* Mitte der 1980er Jahre das Konzept der interaktionalen Gerechtigkeit in den Diskurs ein.⁶⁹⁹ Je nach Verständnis des Begriffes der Verfahrensgerechtigkeit geht das Konzept aber bereits darin auf.⁷⁰⁰ Da hier der weite Begriff der Verfahrensgerechtigkeit im Sinne der group-value- Theorie zu Grunde gelegt wird, kommt der interaktionalen Gerechtigkeit kein eigener Erklärungswert zu.

Im deutschen Diskurs um die Rechts- und Entscheidungsakzeptanz werden diese Zusammenhänge in aller Regel stark abgekürzt, simplifiziert und wenig systematisch dargestellt. Akzeptanz speist sich danach vor allem aus Partizipation.⁷⁰¹ Dabei geht es nicht nur um die aktive Beteiligung des Bürgers am Verwaltungsverfahren, sondern auch um die Anerkennung seiner Subjektqualität. Häufig wird auf die Begründung der behördlichen Handlung abgestellt.⁷⁰² Aber auch die Unparteilichkeit der entscheidenden Institution,⁷⁰³ die Anhörung⁷⁰⁴ oder die inhaltliche Konsenssuche bei Großverfahren gelten als Akzeptanzfördernd.

698 E. Allen Lind, in: Bierbrauer/Gottwald/Birnbreier-Stahlberger (Hrsg.), Verfahrensgerechtigkeit, 1995, S. 3, S. 7. Dies soll dann in dem Vertrauenskriterium aufgehen.

699 Bies/Moag, in: Sheppard/Lewicki/Bazerman (Hrsg.), Research on negotiations in organizations, 1986, S. 43, passim.

700 Einen instruktiven Überblick in diese Frage bietet: Bobocel/Gosse, in: Cropanzano/Ambrose (Hrsg.), The Oxford handbook of justice in the workplace, 2015, S. 51, S. 62.

701 Z.B. Zeccola, DÖV 2019, S. 100 f.

702 Luhmann, Legitimation durch Verfahren, 1983, S. 211; Kischel, Die Begründung, 2003, S. 55; Strobbusch, DVP 2013, S. 271, S. 276; Langenbach, Der Anhörungseffekt, 2017, S. 31 f.

703 Fehling, Verwaltung zwischen Unparteilichkeit und Gestaltungsaufgabe, 2001, S. 84 f.

704 Hier im verwaltungsgerichtlichen Verfahren: Ortloff, in: Bierbrauer/Gottwald/Birnbreier-Stahlberger (Hrsg.), Verfahrensgerechtigkeit, 1995, S. 233 ff.

D. Akzeptanz durch ein faires Widerspruchsverfahren?

I. Übertragbarkeit bisheriger Forschungsergebnisse

Während des sozialrechtlichen Widerspruchsverfahrens sieht sich (meist) eine unterstützungssuchende Person einer Autorität gegenüber, die einseitig über ihre Eingaben zu entscheiden hat. Dies gilt umso mehr, als es sich bei sozialrechtlichen Widerspruchsverfahren häufig um Verfahren handelt, die in erheblichem Maße von Ungewissheit oder zumindest Unsicherheit geprägt sind. Sei es durch hochkomplexe Regelungsmaterien, die selten Rechtsklarheit versprechen (bspw. bei SGB II- Leistungen),⁷⁰⁵ durch tatsächlich schwer nachweisbare Sachverhalte (zum Beispiel bei medizinischen Fragen) oder auch durch hochgradig technisch-mathematische Inhalte (wie z.B. bei Leistungsberechnungen in der Rente). Widerspruchsführende befinden sich daher häufig in einer besonders vulnerablen Situation, in der Gerechtigkeitserwägungen eine ganz besonders herausragende Rolle spielen könnten.

Studien zur Verfahrensgerechtigkeit in internen Rechtsschutzverfahren liegen, soweit ersichtlich,⁷⁰⁶ nicht vor. Anders als im gerichtlichen Verfahren⁷⁰⁷ ist im Widerspruchsverfahren jedoch keine dritte, neutrale Person als Konfliktmittler tätig. Anders als im Ausgangsverfahren⁷⁰⁸ findet aber auch nicht mehr der Aushandlungsprozess statt, das Verfahren befindet sich bereits in der Konfliktphase. Der oder die Widerspruchsführende greift also eine Entscheidung an und sieht sich in der Konfliktlösung der Behörde gegenüber, die zugleich Gegner und Richter ist. Er ist also in besonderer Weise der Behörde ausgeliefert.

705 Unklare Gesetze wurden bei einer Befragung von 83,3 % der befragten Richter*innen als Grund für die Zunahme von Klagen genannt. Besonders häufig von Richter*innen aus dem Bereich des SGB III: Braun, Bernhard/Buhr/Höland/Welti, Gebührenrecht im sozialgerichtlichen Verfahren, 2009, S. 180.

706 Lediglich in der Studie von van den Bos/van der Velden/E. Allan Lind, Utrecht L. Rev. 2014, S. 1, passim finden sich auch Ausführungen zur verwaltungsinternen Konfliktlösung. Allerdings stehen hier formlose Überprüfungsverfahren im Mittelpunkt.

707 Empirische Erkenntnis zum gerichtlichen Verfahren vor allem: Tyler/Huo, Building trust in the law, 2002, passim; zusammenfassend: Tyler, Court Rev. 2008, S. 26, passim.

708 Erkenntnisse zu Verwaltungungsverfahren: van den Bos/van der Velden/E. Allan Lind, Utrecht L. Rev. 2014, S. 1, passim; Tyler, Why People Obey the Law, 1990, passim (zum Kontakt mit der Polizei).

Ein Großteil der vorhandenen Forschung zur Verfahrensgerechtigkeit stammt aus den Vereinigten Staaten. Es gibt aber zumindest Hinweise darauf, dass die kulturellen Unterschiede zwischen Deutschland und den Vereinigten Staaten in diesen Fragen keine allzu große Rolle spielen.⁷⁰⁹

II. Akzeptanzkriterien im Widerspruchsverfahren

Widerspruchsverfahren in den verschiedenen sozialrechtlichen Rechtsbereichen unterscheiden sich erheblich.⁷¹⁰ Bei der Deutschen Rentenversicherung Bund läuft ein Widerspruchsverfahren in der Regel folgendermaßen ab:⁷¹¹ Der Widerspruchsführende legt gemäß § 83 SGG Widerspruch ein. Der Widerspruch wird dann der Sozialgerichtsstelle bei den Dezernaten zugeleitet. Bei Unklarheiten erfolgt ein Schriftwechsel. Bestehen medizinische Fragen, schaltet die Deutsche Rentenversicherung Bund den sozialmedizinischen Dienst ein. Dieser empfiehlt, welche Ermittlungen betrieben und welche Gutachten eingeholt werden sollten. Er wertet das vorhandene Material aus und gibt eine Stellungnahme ab. Hilft die Sozialgerichtsstelle nicht ab, wird der Widerspruch der zentralen Widerspruchsstelle zugeleitet.⁷¹² Dort erhält der zuständige Referent einen Vermerk und einen Entwurf des Widerspruchsbescheides aus dem zuständigen Dezernat. Ein Widerspruchsausschuss entscheidet dann in einer seiner monatlichen Sitzungen⁷¹³ über den Widerspruch. Sowohl medizinische Sachverständige,⁷¹⁴ als auch der Widerspruchsführende selbst,⁷¹⁵ können in der Sitzung angehört werden. Beides ist aber äußerst selten der Fall.⁷¹⁶

709 Brockner/Ackerman/J. Greenberg/Gelfand, Michele J: *Franscesco, Anne Marie/Z. X. Chen/Leung/Bierbrauer/Gomez/Kirkman/Shapiro*, J. Experimental Soc. Psychol. 2001, S. 300.

710 Zu den rechtlichen Unterschieden: siehe S. 44 ff.; zu den rechtstatsächlichen Unterschieden: S. 61 ff.

711 Die Informationen stammen aus einem persönlichen Gespräch am 15.06.2016 mit dem Leiter einer Widerspruchsstelle der Deutschen Rentenversicherung Bund sowie der Geschäftsordnung für die Widerspruchsausschüsse der Deutschen Rentenversicherung Bund (GO WSA DRV BUND).

712 § 3 Abs. 1 GO WSA DRV BUND.

713 § 4 Abs. 2 GO WSA DRV BUND.

714 § 9 GO WSA DRV BUND.

715 § 27 GO WSA DRV BUND.

716 In einer Untersuchung von Höland und Welti gaben für das gesamte Sozialversicherungsrecht 2 % der ehrenamtlichen Mitglieder der Widerspruchsausschüsse an, dass „ab und zu“, 12 % der Mitglieder, dass „selten“ Widerspruchsführende

Es handelt sich daher in der Regel um ein Verfahren, von dem der Widerspruchsführende wenig mitbekommt. Er gibt seinen Widerspruch gleichsam in eine „black box“ ein, die dann eine, wie auch immer geartete, Entscheidung auswirft. Persönliche Anwesenheit oder mündliche Anhörung ist in der Regel nicht vorgesehen. Die einzige Möglichkeit für den Widerspruchsführenden Einfluss auszuüben und sich zu artikulieren, wird daher oft das Widerspruchsschreiben sein, der einzige Maßstab für das Verhalten der Behörde dagegen der Widerspruchsbescheid.

Insoweit das Widerspruchsverfahren also tatsächlich Akzeptanz generiert, dürfte dafür weniger eine soziale Interaktion mit der Widerspruchsbehörde, als vielmehr eine generelle Haltung ihr gegenüber verantwortlich sein.

Einen persönlichen sozialen Kontakt erleben allerdings diejenigen Widerspruchsführenden, die medizinisch begutachtet werden: das Zusammentreffen mit dem Begutachtenden. Und, während in der Literatur die vor Gericht stattfindende Kommunikation zwischen Mediziner*innen und Jurist*innen häufig in den Blick genommen wird,⁷¹⁷ finden sich kaum Hinweise zur Kommunikation mit dem Begutachteten.⁷¹⁸ Aus Sicht der Widerspruchsführenden dürfte die Begutachtung aber Teil des Verfahrens sein. Deswegen werden auch hier die Kriterien der Verfahrensgerechtigkeit, insbesondere diejenigen, die sich auf die Bewertung persönlicher Kontakte niederschlagen, eine Rolle spielen. In wie fern sich dieser Kontakt auf die Akzeptanz auswirkt, bleibt zu untersuchen.

in Sitzungen anwesend seien: M. Fischer/Welti, in: Höland/Welti (Hrsg.), *Recht und Praxis der Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung*, 2019, S. 72, S. 86.

717 Kater, *Das ärztliche Gutachten im sozialgerichtlichen Verfahren*, 2011, passim; Brettel/Vogt, *Ärztliche Begutachtung im Sozialrecht*, 2018, S. 23 ff.; Thomann (Hrsg.), *Einführung in die medizinische Sachverständigentätigkeit vor Sozialgerichten*, 2015, S. 43 ff.

718 So findet sich in den Hinweisen der Deutschen Rentenversicherung Bund an die Begutachtenden lediglich die Aufforderung: „Den Probanden sollen sie [Anmerkung der Verfasserin: die Gutachter*innen] das Gefühl vermitteln, dass sie ihnen vorurteilsfrei gegenüberstehen. Die Person herabwürdigende Äußerungen wecken Zweifel an der Objektivität und dürfen im Gutachten nicht enthalten sein. *Deutsche Rentenversicherung Bund*, *Das ärztliche Gutachten für die gesetzliche Rentenversicherung*, 2018, S. 20.

3. Teil: Empirischer Teil

1. Kapitel: Konzeption und Anlage der Befragung

A. Leistungen und Grenzen der empirischen Untersuchung

Die im Rahmen dieser Arbeit vorgenommene empirische Untersuchung soll Erkenntnisse zu einem bisher unterbeleuchteten Aspekt des Widerspruchsverfahrens liefern: der Perspektive der Widerspruchsführenden.

Im ersten Teil wurden die Funktionen des sozialrechtlichen Vorverfahrens herausgearbeitet und untersucht, inwiefern sie für die Widerspruchsführenden relevant werden.⁷¹⁹ Die einschlägigen Aspekte wurden im 2. Teil theoretisch konzeptionalisiert, um sie messbar zu machen. Aus den im ersten Teil gewonnenen Funktionen des Widerspruchsverfahrens, teilweise aber auch aus den Überlegungen zur Akzeptanz und zum Zugang zum Recht im 2. Teil, wurden Hypothesen gebildet.⁷²⁰ Diese werden in diesem Kapitel mithilfe statistischer Methoden überprüft.

Im Kern sind die folgenden Fragen zu beantworten: Wie bewerten die Widerspruchsführenden das Verfahren? Generiert es aus ihrer Perspektive tatsächlich Akzeptanz? Und stellt es sich für sie als niedrigschwelliger dar? Erfüllt es also seine ihm theoretisch zugeschriebenen Funktionen, soweit sie sich – zumindest auch – an die Widerspruchsführenden richten?

Neben der Überprüfung theoretisch angelegter Hypothesen hat die Untersuchung in einigen Bereichen einen vorwiegend explorativen – also einen hypothesengenerierenden – Charakter.

Ziel- und Studienpopulation sind Widerspruchsführende bei der Deutschen Rentenversicherung Bund. Sie ist der größte Träger der Deutschen Rentenversicherung und überregional tätig. Rund 23 Millionen Personen sind dort versichert.⁷²¹ Aussagen über Versicherte der Regionalträger, anderer Sozialversicherungen oder gar über andere Bereiche des Sozialrechts

719 Siehe dazu S. 68 ff.

720 Siehe dazu S. 142 ff.

721 Deutsche Rentenversicherung Bund, Unternehmensprofil, im Internet: <https://www.deutsche-rentenversicherung.de/Bund/DE/Ueber-uns/Organisation/unternehmensprofil.html?nn=c34fa0c0-f788-4e62-90c1-8478d975fc49> (Stand 30.04.2020).

lassen sich nicht treffen. Schon aufgrund der äußerlich sichtbaren Unterschiede in der Handhabung der Widerspruchsverfahren⁷²² werden sich Erkenntnisse auch kaum übertragen lassen. Dennoch vermögen die Ergebnisse Indizien zu produzieren, die zur Bewertung und weiteren Erforschung der anderen Verfahren herangezogen werden können.

Um seriös beantworten zu können, ob das Widerspruchsverfahren kausal Akzeptanz generiert und welche Verfahrensgestaltungen dazu führen, bedürfte es mindestens mehrerer Kontrollgruppen: Eine Gruppe, die ohne Widerspruchsverfahren klagen kann, und Kontrollgruppen, bei denen die Verfahrensgestaltungen und die Kommunikation variiert wurden. Da die gesetzlichen Regelungen aber ein Widerspruchsverfahren in einer gesetzlich bestimmten Form vorsehen, ist es praktisch nicht möglich, solche Kontrollgruppen zu akquirieren. Ein solches Forschungsdesign wäre lediglich als Laborstudie denkbar, die allerdings auch wieder methodische Probleme mit sich brächte.

Des Weiteren sind nicht alle Widerspruchsführenden bei der Deutschen Rentenversicherung Bund erfasst. Aussagen kann eine Stichprobe immer höchstens über ihre Grundgesamtheit treffen. Jedes Element aus der Grundgesamtheit muss theoretisch Teil der Stichprobe sein können.⁷²³ Die Grundgesamtheit besteht bei dieser Untersuchung aus Personen, die von der Deutschen Rentenversicherung Bund einen Widerspruchsbescheid erhalten haben. Aufgrund der Befragung können demnach keine Aussagen über Personen, die von der Deutschen Rentenversicherung Bund einen Abhilfebescheid erhalten oder ihren Widerspruch zurückgenommen haben, getroffen werden. Dabei handelt es sich um einen ganz erheblichen Anteil an Widerspruchsführenden.⁷²⁴ Da sich die Befragung schwerpunktmäßig mit Akzeptanz und dem Klageverhalten befasst, ist dieser Personenkreis aber auch wenig relevant für die Untersuchung. Ihm fehlt es regelmäßig schon an einer Beschwer für eine Klage.

Ausgenommen sind des Weiteren Widerspruchsbescheide aus dem Sachgebiet der Betriebsprüfungen. Widersprüche gegen das Ergebnis von Betriebsprüfungen werden bei der Deutschen Rentenversicherung in einer anderen Abteilung bearbeitet. Neben einem enormen organisatorischen

722 Siehe dazu S. 61.

723 Schnell/P. B. Hill/Esser, Methoden der empirischen Sozialforschung, 2018, S. 241.

724 2018 wurden bei der Deutschen Rentenversicherung Bund etwa 49,2 % der Widersprüche abgeholfen, 12 % der Widerspruchsführenden nahmen Ihren Widerspruchsbescheid zurück: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Tätigkeit der Widerspruchsstellen der Sozialversicherung und der Kriegsopferversorgung, Berichtsjahr: 2018, 2019, S. 1.

Mehraufwand, den eine Einbeziehung auch dieser Abteilung mit sich gebracht hätte, wären Widerspruchsführende aus dem Bereich der Betriebsprüfung für die hiesige Fragestellung uninteressant. Der Bildung von Gerechtigkeitsurteilen dürften bei juristischen Personen und Gesellschaften andere Mechanismen zugrunde liegen als bei natürlichen Personen. Auch im Ausland lebende Widerspruchsführende sind ausgeschlossen.

B. Untersuchungsgegenstand

I. Forschungshypothesen

1. Dimensionen der Untersuchung

Erhoben wurde die Wahrnehmung des Widerspruchsverfahrens durch die Widerspruchsführenden. Die Untersuchung beinhaltet eine mehrdimensionale Analyse mit explorativem sowie hypothesenprüfendem Charakter. Sie gliedert sich in drei empirische Hauptdimensionen: die Rezeption der Widerspruchsentscheidung und des -verfahrens, die Klageentscheidung und die Wahrnehmung der Rechtsschutzschwellen und -barrieren. Die drei empirischen Dimensionen bilden zwei theoretische Aspekte ab: die Akzeptanzfunktion sowie die Niederschwelligkeit des Widerspruchsverfahrens. Die Rezeption des Widerspruchs und die Klageentscheidung beziehen sich auf die Akzeptanzfunktion.⁷²⁵ Erstere misst, ob Widerspruchsführende ihre Entscheidung akzeptieren. Insofern setzt sie die Überlegungen zur Funktion des Verfahrens um. Darüber hinaus richtet sie ihr Augenmerk aber auch darauf, was dem Akzeptanzurteil zu Grunde liegt. Hierfür dient die Konzeptionalisierung, die diese Aspekte offenlegt. Die zweite Dimension fragt danach, wie sich die Akzeptanz auf die Klageentscheidung auswirkt und welche alternativen Motivatoren noch in Frage kommen. Hier wird die Akzeptanzfunktion aus der Perspektive der Gerichte betrachtet und in den Blick genommen, ob tatsächlich die Akzeptanz der Entscheidung zu ihrer Entlastung führt. Die dritte Dimension beantwortet Fragen im Zusammenhang mit der Rechtsschutzfunktion.⁷²⁶

725 Zur Akzeptanz im Widerspruchsverfahren S. 92 ff.; zur Konzeptionalisierung S. 120 ff.

726 Zum Rechtsschutz im Widerspruchsverfahren S. 76 ff.; zur Konzeptionalisierung S. 113 ff.

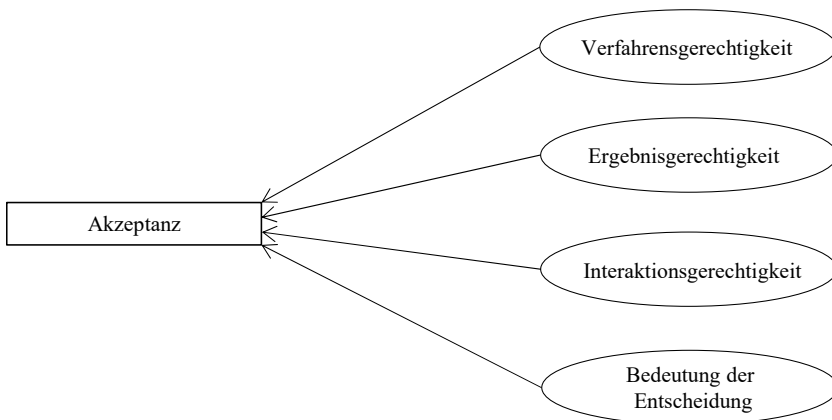
2. Die Wahrnehmung der Widerspruchsentscheidung

In dieser Dimension soll aufgeklärt werden, wie die Widerspruchsführenden ihr Gerechtigkeitsurteil fällen und welche Auswirkungen die Beurteilung verschiedener Gerechtigkeitsaspekte auf die Akzeptanzbewertung hat.

Deskriptiv wird untersucht, wie zufrieden die Widerspruchsführenden mit Bescheid und Verfahren sind, wie viele den Bescheid akzeptieren und wie sie ihn bewerten.

Was sich auf die Akzeptanz auswirkt und wie Sie sich erklären lässt, ist Gegenstand der weiteren Analyse. Dabei wurde der Einfluss unterschiedlicher Gerechtigkeitsvorstellungen getestet. Hierbei wurden die Überlegungen aus dem 2. Teil zugrunde gelegt, der den Akzeptanzbegriff konzeptualisiert.⁷²⁷ Befragt wurden die Widerspruchsführenden zur Einschätzung der Verfahrensgerechtigkeit, der Ergebnissgerechtigkeit sowie der Interaktionsgerechtigkeit in Bezug auf die Kommunikation mit den Begutachtenden (siehe auch Abb. 10). Als vermutete gerechtigkeitsunabhängige Einflussgröße auf die Akzeptanz der Entscheidung wurde außerdem deren Bedeutung abgefragt. All diese Aspekte sind nach den theoretischen Grundlegungen geeignet, auf die Akzeptanz einzuwirken.⁷²⁸

Abb. 10: Modell zur Erklärung der Akzeptanz



727 Insbesondere zum Verhältnis Akzeptanz und Gerechtigkeit, S. 127 ff.

728 Siehe S. 120 ff.

Diesem Modell liegen also die folgenden Hypothesen zu Grunde:

- H₁: Je gerechter die Widerspruchsführenden das Verfahren empfinden, desto eher akzeptieren sie die Entscheidung.
- H₂: Je gerechter die Widerspruchsführenden das Ergebnis des Widerspruchsverfahrens empfinden, desto eher akzeptieren sie die Entscheidung.
- H₃: Je gerechter die Widerspruchsführenden die Kommunikation mit den Begutachtenden empfinden, desto eher akzeptieren sie die Entscheidung.
- H₄: Die Verfahrensgerechtigkeit hat größeren Einfluss auf die Akzeptanz als die Ergebnisgerechtigkeit.⁷²⁹
- H₅: Je wichtiger die Widerspruchsentscheidung für das eigene Leben ist, desto seltener können Widerspruchsführende eine negative Entscheidung akzeptieren.⁷³⁰

Im Verhältnis von Ergebnis- und Verfahrensgerechtigkeit wird untersucht, ob sich die persönliche Gerechtigkeitspräferenz auswirkt, ob also die Vorstellung, mit der Widerspruchsführende in ein Verfahren starten, auch ihr Akzeptanzurteil prägt.⁷³¹ Dieser Analyse liegt die Hypothese zu Grunde:

- H₆: Je eher die Widerspruchsführenden ein faires Verfahren einer für sie guten Entscheidung vorziehen, desto mehr Einfluss hat die Verfahrensgerechtigkeit auf die Akzeptanz.

Da aus verfahrensrechtlicher Sicht – auf die es hier ankommen soll – weder auf das Ergebnis noch in entscheidendem Umfang auf die Kommunikation mit den Begutachtenden oder die Bedeutung der Entscheidung Einfluss genommen werden kann, wird der Schwerpunkt auf die Verfahrensgerechtigkeit gelegt.

Es wird also weiter überprüft, welche Faktoren die Verfahrensgerechtigkeit zu beeinflussen vermögen (hierzu Abb. 11). Dazu hält vor allem die

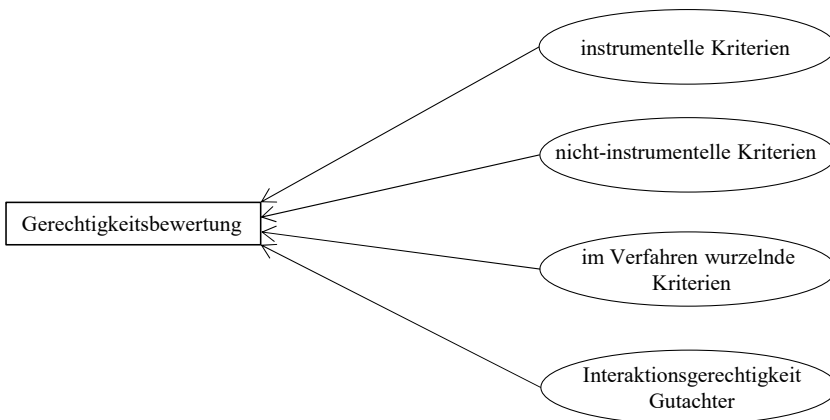
729 Dazu: S. 128 ff.

730 Da die Spannweite der Entscheidung im Widerspruchsverfahren sehr groß ist, also beispielsweise von der Finanzierung einer Computerarbeitsbrille bis zur Gewährung voller Erwerbsminderungsrente reicht, war zu erwarten, dass sich diese Bedeutung der Entscheidung für das eigene Leben auch auf die Akzeptanz der Entscheidung auswirken könnte.

731 Auch hier liegen wieder die allgemeinen Ausführungen zu Recht und Gerechtigkeit zu Grunde: S. 127 ff.

Sozialpsychologie unterschiedliche Theorien bereit. Ihr entstammen Überlegungen zu instrumentellen und nicht-instrumentellen Theorien.⁷³² Die instrumentellen Theorien sehen den Einfluss auf Verfahren und Ergebnis als entscheidend an.⁷³³ Wer also mehr Einfluss üben kann, wird das Verfahren gerechter finden. Die nicht-instrumentellen Theorien orientieren sich auch an anderen Größen. Hier wurden die Leventhal-Kriterien zu Grunde gelegt.⁷³⁴ Aber auch der Einfluss von im Verfahren wurzelnden Kriterien soll überprüft werden. Die Entscheidung durch einen Widerspruchsausschuss⁷³⁵ und die Qualität der Begründung der Entscheidung⁷³⁶ werden im Kontext des Widerspruchsverfahrens immer wieder als akzeptanzfördernd bezeichnet. Dasselbe gilt grundsätzlich für Partizipation.⁷³⁷ Die persönliche Teilnahme an der Sitzung eines Widerspruchsausschusses könnte damit Einfluss auf die Gerechtigkeitsbewertung haben. Auch die Kommunikation mit den Begutachtenden⁷³⁸ soll als Einflussfaktor überprüft werden.

Abb. 11: Modell zum Einfluss verschiedener Kriterien auf die Gerechtigkeitsbewertung des Verfahrens



732 Zu den Unterschieden ausführlich: S. 131 ff.

733 S. 131 ff.

734 Dazu: S. 131 ff.

735 Siehe S. 52 ff.

736 Siehe S. 136 ff.

737 Siehe S. 136 ff.

738 Siehe S. 138 ff.

Grundlage sind also die folgenden Hypothesen:

- H₇: Die nicht-instrumentellen Kriterien haben größeren Einfluss auf die Gerechtigkeitsbewertung als die instrumentellen Kriterien.
- H₈: Das Wissen um die Existenz von Widerspruchsausschüssen beeinflusst die Gerechtigkeitsbewertung.
- H₉: Je besser der Kontakt mit den Begutachtenden, desto gerechter finden die Widerspruchsführenden die Entscheidung.

3. Die Klageentscheidung

Gegenstand dieser Dimension ist der Übergang vom Widerspruch- in das Klageverfahren. Auch diese Überlegungen beziehen sich auf die Akzeptanzfunktion.⁷³⁹ Es wird ermittelt, ob tatsächlich ein beachtlicher Teil der Widerspruchsführenden nicht klagt, weil er die Entscheidung akzeptiert oder ob andere Motive leitend sind. Die Alternativmotive wurden aus den Ausführungen zu persönlichen Defiziten und Zugangshindernissen abgeleitet.⁷⁴⁰ In, vor der Erhebung geführten, explorativen Interviews⁷⁴¹ deutete sich an, dass die Akzeptanz nicht die ihr zugeschriebene Rolle in der Entlastung der Gerichte spielen dürfte.

- H₁₄: Verfahrensbarrieren spielen bei der Entscheidung nicht zu klagen eine größere Rolle als die Akzeptanz.
- H₁₅: In der Motivation nicht zu klagen spielen Verfahrensbarrieren und -hindernisse bei Befragten mit niedrigem sozioökonomischem Status eine größere Rolle als bei Befragten mit hohem sozioökonomischem Status.

Daneben wurde überprüft, welche Faktoren sich unabhängig von der Bewertung durch die Widerspruchsführenden auf die Klageentscheidung auswirken. Auch hier wurden die aus der Literatur bekannten Defizite und Schwellen zugrunde gelegt.⁷⁴²

739 Siehe dazu: S. 138 ff.

740 Siehe S. 113 ff.

741 Dazu ausführlicher: S. 158 ff.

742 Siehe S. 113 ff.

- H₁₆: Widerspruchsführende mit niedrigem sozialem Status klagen seltener als solche mit hohem sozialem Status.
- H₁₇: Widerspruchsführende mit Migrationshintergrund klagen seltener als solche ohne Migrationshintergrund.
- H₁₈: Ältere Widerspruchsführende klagen seltener als jüngere Widerspruchsführende.

4. Die Rechtsschutzfunktion

Das Widerspruchsverfahren soll auch im Hinblick auf seine Rechtsschutzfunktion überprüft werden. Konkret soll ermittelt werden, ob das Widerspruchsverfahren tatsächlich als niedrigschwelliger empfunden wird, wie dies in der Literatur stets angenommen wird.⁷⁴³

- H₁₉: Das Widerspruchsverfahren wird niedrigschwelliger empfunden als das Klageverfahren.

II. Von der Hypothese zum Messinstrument

1. Gütekriterien für Messinstrumente

Theoretische Konzepte können über einzelne Items oder Indizes gemessen werden. Werden mit einem Konzept mehrere Dimensionen angesprochen, kann aus den einzelnen Indikatoren ein Index gebildet werden.⁷⁴⁴ Dieser ermöglicht es, Fehlereinflüsse zu reduzieren und herauszufiltern. Die Bewertung der Qualität von Items und Indizes erfolgt anhand der Gütekriterien⁷⁴⁵ Objektivität, Reliabilität und Validität.

Objektivität beschreibt das Ausmaß der Unabhängigkeit des Resultats von Einflüssen außerhalb der untersuchenden Person.⁷⁴⁶ Um die Durchführungsobjektivität zu gewährleisten, wurde ein standardisierter Fragebogen eingesetzt. Alle Personen, die mit der Eingabe der Daten befasst wa-

743 Was als Schwellen in Betracht zu kommen vermag, wird auf den S. 76 ff. dargelegt.

744 Schnell/P. B. Hill/Esner, Methoden der empirischen Sozialforschung, 2018, S. 147.

745 Siehe z.B.: Schirmer, Empirische Methoden der Sozialforschung, 2009, S. 70; Rammstedt, Zur Bestimmung der Güte von Multi-Item-Skalen: Eine Einführung, 2004, S. 2.

746 Diekmann, Empirische Sozialforschung, 2014, S. 249 f.

ren, wurden genau instruiert, wie sie beispielsweise mit fehlenden Daten oder Mehrfachnennungen umzugehen hatten. Die Interpretationsobjektivität wird hingegen durch die Dokumentation der Auswertung in diesem Text sowie in während der Auswertung erstellten Do-Files⁷⁴⁷ sichergestellt.

Durch die Validität wird der Grad der Genauigkeit ermittelt, mit dem ein Messinstrument das Phänomen erfasst, das untersucht werden soll.⁷⁴⁸ Unterschieden werden in der Regel Inhalts-, Kriteriums- und Konstruktvalidität.⁷⁴⁹ Ein Messinstrument kann als inhaltlich valide gelten, wenn alle Aspekte der zu messenden Dimension berücksichtigt wurden.⁷⁵⁰ Zur Beurteilung der Inhaltsvalidität kann es aber keine objektiven Kriterien geben. Die Kriteriumsvalidität gibt an, in welchem Maße die Messungen mit anderen Merkmalen außerhalb der Testsituation korrelieren.⁷⁵¹ Für die vorliegende Untersuchung existiert jedoch kein geeignetes Kriterium für eine Korrelationsanalyse. Bei einer Konstruktvalidierung wird geprüft, in wie fern die tatsächlich gemessenen Items das Konstrukt erfassen.⁷⁵² Dies kann mittels einer Dimensionalitätsprüfung erfolgen.⁷⁵³ Anhand einer Interitemkorrelation oder einer Faktorenanalyse⁷⁵⁴ kann überprüft werden, ob die Struktur des Indexes den Erwartungen entspricht.

Die Reliabilität beschreibt die Zuverlässigkeit, mit der eine Skala ein Merkmal misst.⁷⁵⁵ Neben wiederholten Messungen oder Parallelmessungen kann die Reliabilität bei eindimensionalen und äquivalenten Items mit der sog. „split-half“-Methode festgestellt werden.⁷⁵⁶ Cronbachs Alpha,

747 Zur Bedeutung von Do-Files und ihrer Erstellung bei Stata: *Frauke Kreuter/Ulrich Kohler*, Datenanalyse mit Stata, 2016, S. 34.

748 *Diekmann*, Empirische Sozialforschung, 2014, S. 257; *Schnell/P. B. Hill/Esser*, Methoden der empirischen Sozialforschung, 2018, S. 135; *Rammstedt*, Zur Bestimmung der Güte von Multi-Item-Skalen: Eine Einführung, 2004, S. 16.

749 *Schnell/P. B. Hill/Esser*, Methoden der empirischen Sozialforschung, 2018, S. 136.

750 *Schnell/P. B. Hill/Esser*, Methoden der empirischen Sozialforschung, 2018, S. 136.

751 *Diekmann*, Empirische Sozialforschung, 2014, S. 258; *Döring/Bortz*, Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften, 2016, S. 447.

752 *D. Krebs/Menold*, in: N. Baur/Blasius (Hrsg.), Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung, 2019, S. 489, S. 497.

753 *Rammstedt*, Zur Bestimmung der Güte von Multi-Item-Skalen: Eine Einführung, 2004, S. 19.

754 Ausführlich zur konfirmatorischen Faktorenanalyse z.B.: *Reinecke*, Strukturgleichungsmodelle in den Sozialwissenschaften, 2014, S. 137 f.

755 *D. Krebs/Menold*, in: N. Baur/Blasius (Hrsg.), Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung, 2019, S. 489, S. 491 f.

756 *D. Krebs/Menold*, in: N. Baur/Blasius (Hrsg.), Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung, 2019, S. 489, S. 494.

als Maß für die interne Konsistenz, ist der Mittelwert aller möglichen „split-half“-Korrelationen. Ein Cronbachs Alpha $> 0,8$ gilt als erwünscht, $> 0,7$ als akzeptiert.⁷⁵⁷

Neben den genannten Gütekriterien wird bei Indizes üblicherweise noch die Trennschärfe der Items überprüft.⁷⁵⁸ Diese soll eine Einschätzung darüber erlauben, wie gut ein Item zwischen Personen mit niedriger und hoher Merkmalsausprägung trennt.⁷⁵⁹ Der Wert sollte mindestens 0,3 betragen, ab 0,5 gilt die Trennschärfe als hoch.⁷⁶⁰ Die Beurteilung der Trennschärfe kann anhand einer Item-Test-Korrelation erfolgen.⁷⁶¹

2. Operationalisierung

a. Die Wahrnehmung der Widerspruchsentscheidung

aa. Akzeptanz durch Gerechtigkeit

Durch Operationalisierung werden theoretische Merkmale beobachtbaren Sachverhalten zugeordnet.⁷⁶² Die Forschungshypothesen werden also messbar gemacht.

Die erste zentrale empirische Dimension umfasst die Wahrnehmung der Widerspruchsentscheidung.⁷⁶³ Hier stehen insbesondere die Aspekte Akzeptanz und Gerechtigkeit im Fokus. Akzeptanz als Begriff lässt sich, auf Grund stark divergierender Bedeutungszuschreibungen, kaum unmittelbar operationalisieren.⁷⁶⁴ Sie muss also indirekt abgefragt werden. Der Begriff wurde für diese Untersuchung konzeptualisiert und in diesem Sin-

757 D. Krebs/Menold, in: N. Baur/Blasius (Hrsg.), Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung, 2019, S. 489, S. 495.

758 Diekmann, Empirische Sozialforschung, 2014, S. 244.

759 Döring/Bortz, Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften, 2016, S. 268.

760 Döring/Bortz, Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften, 2016, S. 478.

761 Döring/Bortz, Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften, 2016, S. 478.

762 So auch: Schnell/P. B. Hill/Esner, Methoden der empirischen Sozialforschung, 2018, S. 113.

763 Siehe S. 143 ff.

764 So auch: Weinberger, in: Pichler (Hrsg.), Rechtsakzeptanz und Handlungsorientierung, 1998, S. 73, S. 74.

ne abprüfbar gemacht.⁷⁶⁵ Die Messung der Akzeptanz erfolgte in zwei Items:

(1) *Die Widerspruchsentscheidung kann ich hinnehmen.*

(2) *Haben Sie gegen den Widerspruchsbescheid geklagt?*

Wobei einmal die Hinnehmbarkeit abgefragt wurde (1) und einmal die tatsächliche Hinnahme (2). Es handelt sich bei der in den Berechnungen verwendeten Akzeptanzvariablen um ein 7er-skaliertes Item, das um all jene Fälle bereinigt wurde, die geklagt haben.

Nach den theoretischen Überlegungen war davon auszugehen, dass die Akzeptanz einer Entscheidung ein weites Bewertungsspektrum abdecken kann. Dieses Bewertungsspektrum wurde anhand zweier Items gemessen.

(1) *Mit der Widerspruchsentscheidung bin ich zufrieden.*

(2) *Die Widerspruchsentscheidung ist richtig.*

Das erste Item sollte eher die emotionale, das zweite die inhaltliche Bewertung abdecken.

Weiterhin wurden die Befragten gebeten, die Gerechtigkeit des Verfahrens und des Ergebnisses einzuschätzen.

(1) *Das Ergebnis des Widerspruchsverfahrens ist ungerecht.*⁷⁶⁶

(2) *Die Art und Weise, wie mein Widerspruchsverfahren durchgeführt wurde, war gerecht.*

Die Fragen wurden absichtlich sprachlich unterschiedlich gestaltet, um zu vermeiden, dass Befragte den Unterschied zwischen den Fragen nicht erfassen. Die Frage 2 ist der PASS-Studie entnommen.⁷⁶⁷

Auch die Fragen zum Kontakt mit den Begutachtenden wurden an diejenigen in dieser Studie angelehnt. Abgefragt wurde die Interaktionsgerechtigkeit in vier Items:

(1) *Der/Die Gutachter/in hat mir den Ablauf der Untersuchung nachvollziehbar erklärt.*

(2) *Der/Die Gutachter/in hat unangemessene Kommentare oder Bemerkungen gemacht.*

(3) *Der/Die Gutachter/in hat mich höflich und mit Respekt behandelt.*

(4) *Der/Die Gutachter/in hat meine Fragen zufriedenstellend beantwortet.*

Um die Interaktionsgerechtigkeit im Verhältnis zu den Begutachtenden abbilden, wurde ein Mittelwertindex gebildet (Tab. 1). Dieser ist reliabel. All seine Items verfügen über ausreichend Trennschärfe.

⁷⁶⁵ Siehe S. 120 ff.

⁷⁶⁶ Die Ergebnissgerechtigkeit wurde invertiert, um die Aufmerksamkeit der Befragten zu erhöhen.

⁷⁶⁷ May, ZSR 2018, S. 51, S. 63 f.

Tab. 1: Indexanalyse Interaktionsgerechtigkeit

	Item- Test- Korrelation	Cronbachs Alpha
Erklärungen	0,80	0,84
Bemerkungen	0,76	0,87
Behandlung	0,84	0,81
Fragen	0,89	0,78
Testskala		0,86

Die Bedeutung für die eigene Lebenssituation⁷⁶⁸ wurde über die folgende Frage erhoben:

Die Widerspruchsentscheidung ist wichtig für mein Leben.

Auch die persönliche Präferenz der Befragten im Hinblick auf die beiden Gerechtigkeitsmodelle wurde gemessen. Umfasst war daher auch eine Frage zum Verhältnis von Verfahrensgerechtigkeit und substantieller Qualität. Dieses Item wurde aus dem GESIS-Panel übernommen.⁷⁶⁹

bb. Die Bildung von Urteilen über die Verfahrensgerechtigkeit

Weiterhin sollte geklärt werden, welche Kriterien die Bildung eines Verfahrensgerechtigkeitsurteils beeinflussen. Dabei wurden die theoretisch entwickelten Konzepte zu Grunde gelegt.⁷⁷⁰ Nichtinstrumentelle und instrumentelle sowie im Verfahren wurzelnde Kriterien sollten verglichen werden.⁷⁷¹

Die instrumentellen Kriterien wurden in zwei Items abgefragt:

- (1) *Das Widerspruchsverfahren ist so gestaltet, dass ich meine Meinungen und Sichtweisen einbringen kann.*
- (2) *Das Widerspruchsverfahren war so gestaltet, dass ich ausreichend Einfluss auf das Ergebnis nehmen konnte.*

Auch diese Fragen sind im Wesentlichen der PASS-Studie entnommen.⁷⁷²

⁷⁶⁸ Dazu S. 143 ff.

⁷⁶⁹ GESIS- Leibniz Institut für Sozialwissenschaften, GESIS-Panel 2015, Standard-Edition; Welle cd, 2015.

⁷⁷⁰ Siehe S. 131.

⁷⁷¹ Siehe auch S. 143 ff.

⁷⁷² May, ZSR 2018, S. 51, S. 63 f.

Die nicht-instrumentellen Kriterien, die sich an den Leventhal-Kriterien orientierten, wurden in fünf Items gemessen:

- (1) *Das Widerspruchsverfahren ist so ausgestaltet, dass ich alle Informationen, die ich für wichtig halte, angeben kann.*
- (2) *Die Regeln und Vorschriften im Widerspruchsverfahren werden für alle einheitlich angewendet.*
- (3) *Die Regeln und Vorschriften im Widerspruchsverfahren stellen sicher, dass niemand bevorzugt oder benachteiligt wird.*
- (4) *Bitte geben Sie an, wie groß das Vertrauen ist, das Sie der Deutschen Rentenversicherung Bund entgegen bringen.*
- (5) *Wussten Sie, dass Sie gegen den Widerspruchsbescheid klagen können?*

Die Kriterien nach Leventhal beinhalten zusätzlich auch die bereits genannten instrumentellen Kriterien. Die Formulierung der Items wurde teilweise aus der PASS-Studie übernommen.⁷⁷³ Wo dies notwendig war, wurden sie angepasst. Das Item zum Vertrauen in die Deutsche Rentenversicherung Bund wurde an ein Item des ALLBUS angelehnt.⁷⁷⁴ Das Vertrauen in die Sozialgerichte wurde zur Kontrolle der Klageentscheidung abgefragt, das Vertrauen in das Bundesverfassungsgericht zur Herstellung von Vergleichbarkeit.

Die im Verfahren wurzelnden Kriterien wurden in drei Items abgefragt:

- (1) *Die Begründung des Widerspruchsbescheides ist leicht zu verstehen.*
- (2) *Waren Sie in einer Sitzung des Widersprachausschusses anwesend?*
- (3) *Wer entscheidet Ihrer Ansicht nach bei der Rentenversicherung über Ihren Widerspruch?*
 - (a) *die gleiche Person, die auch schon über den Bescheid entschieden hat, gegen den Widerspruch eingelegt wurde*
 - (b) *ein Ausschuss aus Ehrenamtlichen und Behördenpersonal*
 - (c) *eine höhere Stelle derselben Behörde*
 - (d) *weiß nicht*

Da in der Literatur zum Widerspruchsverfahren häufig die akzeptanzgenerierende Funktion der Ausschüsse angesprochen wird, soll auch diese überprüft werden. Mangels Kontrollgruppe ist es jedoch nicht möglich, den Einfluss der Ausschüsse auf die Akzeptanz direkt zu bestimmen. Aus den explorativen Interviews ergab sich die Annahme, dass eine beachtliche Anzahl an Widerspruchsführenden gar nicht um die Existenz der Ausschüsse

773 May, ZSR 2018, S. 51, S. 63 f.

774 GESIS- Leibniz Institut für Sozialwissenschaften, Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften ALLBUS 2012, 2012.

weiß. Abgefragt wird deshalb die Kenntnis der über den Widerspruch entscheidenden Stelle.

b. Die Klageentscheidung

Inhaltlich soll die Frage beantwortet werden, warum so viele Widerspruchsführende einen ablehnenden Bescheid erhalten, Widerspruch einlegen, aber dann nicht gegen ihren abgelehnten Widerspruch klagen. Die Widerspruchsführenden werden also gefragt ob sie gegen ihren Bescheid geklagt haben.

Die Motive für die Entscheidung nicht zu klagen wurden in fünfzehn Items abgefragt:

- (1) *Ich habe nicht geklagt, weil mein Widerspruch zumindest teilweise Erfolg hatte.*
- (2) *Ich habe nicht geklagt, weil ich die Entscheidung hinnehmbar fand.*
- (3) *Ich habe nicht geklagt, weil ich mir eine Klage nicht zutraue.*
- (4) *Ich habe nicht geklagt, weil ich Angst hatte, was die Leute sagen würden.*
- (5) *Ich habe nicht geklagt, weil das Gericht mir nicht glauben wird.*
- (6) *Ich habe nicht geklagt, weil meine Erfolgschancen gering sind.*
- (7) *Ich habe nicht geklagt, weil der Gerichtsprozess lange dauern wird.*
- (8) *Ich habe nicht geklagt, weil eine Klage viel Arbeit ist.*
- (9) *Ich habe nicht geklagt, weil der Gerichtsprozess teuer wird.*
- (10) *Ich habe nicht geklagt, weil der Sachverhalt jetzt vollständig aufgeklärt ist.*
- (11) *Ich habe nicht geklagt, weil ich nicht nochmal von einem Gutachter begutachtet werden möchte.*
- (12) *Ich habe nicht geklagt, weil ich keine Lust habe, mich auch noch mit dem Gericht rumzuärgern.*
- (13) *Ich habe nicht geklagt, weil sich meine Situation geändert hat.*
- (14) *Ich habe nicht geklagt, weil mir eine andere Person von einer Klage abgeraten hat.*
- (15) *Ich habe nicht geklagt, weil ich zumindest fair behandelt wurde.*

Dabei sollten die Befragten jeweils auf einer 7er-Skala angeben, inwiefern dieser Grund für ihre Entscheidung eine Rolle spielte. Die Motive wurden den in der Literatur gewonnenen Gründen, nicht zu klagen, entnommen. Es wird aufgeführt, dass ein faires Verfahren die Akzeptanz fördern und Widerspruchsführende deshalb von einer Klage absehen (2, 15). Alternativ wurden aber auch Zugangsbarrieren und Defizite abgefragt (3-9, 12).⁷⁷⁵

775 Dazu: S. 113 ff.

Außerdem wurden Umstände berücksichtigt, aus denen sich ein Klageverzicht ergeben könnte (1, 10, 11, 13, 14). Diese ergaben sich teilweise aus eigenen Überlegungen, aber auch aus den Experteninterviews.⁷⁷⁶ Die Frage endete mit einer offenen Kategorie, in der die Befragten auch einen anderen Grund nennen konnten.

Entsprechend wurden diejenigen Befragten, die geklagt hatten, nach den Klagegründen gefragt:

- (1) *Ich habe geklagt, weil der Sachverhalt nicht vollständig aufgeklärt war.*
- (2) *Ich habe geklagt, weil ich die Entscheidung nicht binnehmbar finde.*
- (3) *Ich habe geklagt, weil das Gericht mir glauben wird.*
- (4) *Ich habe geklagt, weil meine Erfolgschancen gut sind.*
- (5) *Ich habe geklagt, weil ich unfair behandelt wurde.*
- (6) *Ich habe geklagt, weil ich nochmal von einem Gutachter begutachtet werden möchte.*
- (7) *Ich habe geklagt, weil mir eine andere Person zu einer Klage geraten hat.*
- (8) *Ich habe geklagt, weil ich es einfach mal versuchen wollte.*

Alle Items, die im Zusammenhang mit der Entscheidung zu klagen, nicht sinnvollerweise eingesetzt werden konnten, wurden ausgelassen.

c. Die Rechtsschutzfunktion

Um beurteilen zu können, ob die Widerspruchsführenden das Verfahren tatsächlich als niedrigschwelliger empfinden als das Klageverfahren, wurden Items zu den Zugangshindernissen aufgenommen. Diese wurden in Übereinstimmung mit den theoretischen Erkenntnissen formuliert.⁷⁷⁷ Die für die vorliegende Konstellation relevantesten Hindernisse wurden ausgewählt.

Es wurden vier Items zur Beurteilung gestellt:

- (1) *Das Gerichtsverfahren ist teuer.*
- (2) *Ich traue mir das Gerichtsverfahren nicht zu.*
- (3) *Das Gerichtsverfahren ist kompliziert.*
- (4) *Das Gerichtsverfahren dauert lange.*

Die gleichen Items wurden auch für das Widerspruchsverfahren verwendet. Allerdings wurden die Widerspruchsführenden gebeten dies retrospektiv zu beurteilen. Gefragt war gerade nicht nach der Erfahrung im vorausgehenden Verfahren.

⁷⁷⁶ Siehe S. 158 ff.

⁷⁷⁷ Siehe hierzu: S. 113 ff.

Abgefragt wurde auch, ob sich Widerspruchsführende in den Verfahren vertreten oder beraten ließen. Auf dieser Grundlage sollten die vertretungsbedingten Kosten beider Verfahren besser eingeschätzt werden können.⁷⁷⁸

Zur übersichtlichen Darstellung der Ergebnisse der Analyse der Rechtsschutzfunktion wurden hier Indizes gebildet (vgl. Tab. 2 und Tab. 3), die jeweils abbilden, als wie hoch- oder niedrigschwellig die jeweiligen Verfahren empfunden werden. Alle Items verfügen über die notwendige Trennschärfe. Die Reliabilität der Indizes ist akzeptabel. Da die Einbeziehung aller in der Literatur diskutierter Dimensionen im Vordergrund stand, tritt die Reliabilität ohnehin in den Hintergrund.

Tab. 2: Analyse Index „Rechtsschutz durch Widerspruchsverfahren“

	Item- Test- Korrelation	Cronbachs Alpha
Kosten	0,64	0,66
Zutrauen	0,73	0,61
Schwierigkeit	0,84	0,49
Dauer	0,65	0,68
		0,69

Tab. 3: Analyse Index „Rechtsschutz durch Gerichtsverfahren“

	Item- Test- Korrelation	Cronbachs Alpha
Kosten	0,81	0,63
Zutrauen	0,80	0,57
Schwierigkeit	0,85	0,72
Dauer	0,60	0,75
		0,73

d. Weitere Aspekte

Auch Items, die für alle Dimensionen bedeutsam werden können, wurden aufgenommen. So ist anzunehmen, dass der Grund für die Einlegung des Widerspruchs Einfluss auf die Wahrnehmung und Bedeutung des Verfahrens haben kann. So könnte ein als fair empfundenenes Widerspruchsverfahren vermutlich eher bei Widersprüchen zu Akzeptanz führen, die eingeleitet wurden, weil sich der Widerspruchsführende unfair behandelt fühlt,

⁷⁷⁸ Siehe S. 114ff.

als bei Widersprüchen, die sich in einer für den Widerspruchsführende unbefriedigenden Gesetzeslage begründen.

Die Gründe für den Widerspruch wurden daher in sechs Items abgefragt:

- (1) *Ich habe Widerspruch eingelegt, weil der Entscheidung nicht zutreffende Tatsachen zugrunde gelegt wurden.*
- (2) *Ich habe Widerspruch eingelegt, weil ich die Entscheidung der Rentenversicherung falsch finde.*
- (3) *Ich habe Widerspruch eingelegt, weil ich mich von der Rentenversicherung unfair behandelt fühlte.*
- (4) *Ich habe Widerspruch eingelegt, weil ich es einfach mal versuchen wollte.*
- (5) *Ich habe Widerspruch eingelegt, weil eine andere Person mir dazu geraten hat.*
- (6) *Ich habe Widerspruch eingelegt, weil die Entscheidung für mich wichtig ist.*

Die Befragten wurden gebeten, ihre Zustimmung zu allen Gründen auf einer 7er-Skala ausdrücken.

Auch zentrale Merkmale der Verfahren, wie der Ausgang der Entscheidung und das Sachgebiet aus dem das Widerspruchsverfahren stammt, wurden abgefragt.

Das Gleiche gilt für zentrale soziodemografische Merkmale. Diese dienten einerseits der Überprüfung des Rücklaufs anhand der Stichprobe. Andererseits wurden sie als Kontroll- bzw. Moderatorvariablen eingesetzt. Ihr Einfluss auf Kausalitäten wurde bei der Auswertung kontrolliert. Daneben diente die Erhebung soziodemografischen Daten aber auch einem eigenen Forschungsinteresse: Welchen Einfluss haben sozioökonomische Faktoren auf das Klageverhalten und die Wahrnehmung des Verfahrens?

Um auszuschließen, dass einzelne Personen in einem Unternehmen oder einer Gesellschaft fälschlicherweise ihre eigenen Daten zugrunde legen, wurde die Versicherteneigenschaft abgefragt. Legt ein Unternehmen Widerspruch ein, sind die demografischen Daten nicht auswertbar. Dies konnte freilich nur in den wenigen Statusfeststellungsverfahren zum Tragen kommen. Die Frage nach Geschlecht, Alter, Schulabschluss, Erwerbstätigkeit und Hauptwohnsitz sind den demografischen Standards des statistischen Bundesamtes entnommen.⁷⁷⁹ Der Fragebogen beinhaltet außerdem Fragen zum Migrationshintergrund und dem sozioökonomischen Status. Diese werden häufig sehr aufwendig mit einer Vielzahl von Items

779 Statistisches Bundesamt, Demografische Standards, Fragebogenversion, 2016, im Internet: www.destatis.de/DE/Methoden/Demografische-Regionale-Standards/textbaustein-demografische-standards.html.

abgefragt. Da es auf diese Konzepte hier jedoch nicht zentral ankam und die Befürchtung bestand, dass ein umfangreicher Fragebogen und eine detaillierte Operationalisierung sozioökonomischer Aspekte zu einer hohen Ausfallrate führen würde, wurden die Konzepte vereinfacht und verkürzt aufgenommen. Der hier abgefragte Migrationshintergrund beinhaltet die Staatsangehörigkeit, Geburtsort der Befragten und der Eltern sowie die Muttersprache der Befragten.⁷⁸⁰ Vergleichbarkeit zur Definition des statistischen Bundesamtes besteht mangels der Aufnahme aller dort verwendeten Items nicht.

Aus diesen Merkmalen wurde ein Index gebildet. Zielvariable ist eine dichotome Variable, die mit „ja“ beantwortet wird, falls eines der dichotomen Items: „Muttersprache Deutsch“ und „Geburtsland Befragte*r und Eltern: Deutschland“, mit „nein“ beantwortet wird. Der oder die Befragte verfügt dann über einen Migrationshintergrund im Sinne dieser Untersuchung.⁷⁸¹

Um die Position des oder der Befragten in der sozialen Hierarchie anschaulicher abbilden zu können, wurde ein Index zur Erfassung des sozioökonomischen Status gebildet. Die Bildung bestimmter Klassen und Schichten zur Analyse gesellschaftlicher Phänomene hat eine lange und wechselvolle Tradition.⁷⁸² Auch wenn bis heute kein Konsens über die Operationalisierung des sozioökonomischen Status besteht, herrscht Einigkeit, dass er die Komponenten Bildung, Beruf und Einkommen einzubeziehen hat.⁷⁸³ Da auch die Messung des sozioökonomischen Status sehr komplex erfolgt und diese nicht den Schwerpunkt dieser Arbeit bilden soll, wurde hier ein abgespeckter Index gebildet, auch auf die Gefahr eines zu hohen Vereinfachungsgerades hin. Bildung wurde lediglich als schulische, nicht als berufliche Bildung erhoben. Da die Abfrage des Berufes sehr

780 Die Formulierung wurde den Demografischen Standards entnommen.

781 Die demografischen Standards zur Abfrage des Migrationsstatus sind sehr komplex angelegt (siehe z. B. Statistisches Bundesamt, Demografische Standards 2016, im Internet: https://www.destatis.de/GPStatistik/servlets/MCRFileNodeServlet/DEMonografie_derivate_00001549/Band17_DemographischeStandards1030817169004.pdf, abgerufen am: 29.12.2019). Da der Migrationshintergrund hier nur eine sehr geringe Rolle spielt, wurde bewusst darauf verzichtet, einen umfangreichen Fragenkatalog zu dem Thema Migration in den Fragebogen einzubringen. Für den Migrationsstatus können hier daher aber auch nur Geburtsland und Staatsangehörigkeit eine Rolle spielen.

782 Dazu ausführlich z.B.: Weischer, Sozialstrukturanalyse, 2011.

783 Weischer, Sozialstrukturanalyse, 2011, S. 372.

viele Befragungs- und Auswertungsressourcen bindet,⁷⁸⁴ wurde lediglich die berufliche Stellung abgefragt. Diese ist deutlich leichter zu erheben und liefert ähnliche Ergebnisse.⁷⁸⁵ Da die Abfrage des Einkommens häufig mit sehr hohen Ausfallraten behaftet und fehleranfällig ist,⁷⁸⁶ wurde darauf verzichtet. Stattdessen wurde abgefragt, wie gut die Befragten von ihrem Einkommen leben können. Die berufliche Stellung wurde angelehnt an die Vorgaben der Prestigeskala von *Hoffmeyer-Zlotnik* auf einer fünf-Punkte-Skala codiert.⁷⁸⁷ Anhand der Merkmale schulische Bildung, berufliches Prestige und der Selbsteinschätzung des Einkommens wurde dann ein Index gebildet.

C. Ablauf der Untersuchung

I. Explorative Vorgespräche

Im Vorfeld der Befragung wurden explorative Interviews mit Praktizierenden aus dem Bereich des sozialrechtlichen Widerspruchsverfahrens geführt. Diese dienten dazu, die theoriegeleiteten Hypothesen um Erkenntnisse aus der Praxis zu ergänzen sowie die Gestaltung des Fragebogens den Anforderungen aus der Praxis anzupassen. Auch im Bereich des Widerspruchsverfahrens weicht das gelebte nicht unerheblich vom geschriebenen Recht ab.⁷⁸⁸

Die Interviews erfolgten als offene Leitfadeninterviews. Es wurde ein besonderes Augenmerk auf eine narrative Erzählweise gelegt. Die Gesprächspartner sollten ihre eigenen Erfahrungen mit dem Widerspruchsverfahren schildern. Dabei sollte ein Verständnis für verschiedene Abläufe und Perspektiven entwickelt werden.

784 Sie erfolgt über mehrere Fragen, die Zuordnung eines Wertes gestaltet sich dank der Vielzahl an Berufen sehr aufwändig.

785 *Hoffmeyer-Zlotnik*, ZUMA Nachrichten 2003, S. 114, passim.

786 Z. B. Statistisches Bundesamt: Demografische Standards, 2016, S. 23, im Internet: https://www.destatis.de/GPStatistik/servlets/MCRFileNodeServlet/DEMonografie_derivate_00001549/Band17_DemographischeStandards1030817169004.pdf, abgerufen am 29.12.2019.

787 *Hoffmeyer-Zlotnik*, ZUMA Nachrichten 2003, S. 114, S. 122.

788 So können beispielsweise gem. §§ 8, 9 der Geschäftsordnung für die Widerspruchsausschüsse der Deutschen Rentenversicherung Bund, Widerspruchsführende und medizinische Sachverständige in der Sitzung des Widerspruchsausschusses gehört werden. In der Praxis ist diese Regelung aber beinahe irrelevant.

Die Interviews wurden auf unterschiedlichen Ebenen geführt. Zum einen erfolgten Gespräche mit Mitgliedern der Verwaltungsträger (einem Leiter einer Widerspruchsstelle der Deutschen Rentenversicherung, einer Leiterin einer Rechtsmittelstelle eines Jobcenters und einem ehrenamtlichen Mitglied eines Widerspruchsausschusses der Deutschen Rentenversicherung). Weitere Gespräche erfolgten mit Vertretern der Widerspruchsführenden (einem mit dem Sozialrecht befassten Anwalt, einer Beraterin eines deutschen Sozialverbandes und einer Beraterin einer gewerkschaftlichen Rechtsschutzorganisation). Auch ein Richter der Sozialgerichtsbarkeit wurde befragt.

Die Ergebnisse der Befragung wurden dokumentiert und fanden Eingang in die Entwicklung der Fragestellung und des Fragebogens.

II. Festlegung der Untersuchungsform

Die Wahl der Datenerhebungstechnik richtet sich nach der Angemessenheit des Instruments in Bezug auf das Erhebungsziel.⁷⁸⁹ Da für die vorliegenden Fragestellungen gerade die Meinung der Widerspruchsführenden von Bedeutung war, kam lediglich die Befragung⁷⁹⁰ als zielführende Form der Datenerhebung in Betracht. Aus methodischen und praktischen Gründen fiel vorliegend die Wahl auf eine standardisierte schriftliche Befragung. Neben wirtschaftlichen Faktoren spielten bei der Entscheidung zwischen schriftlicher Befragung und Interview vor allem methodische Aspekte eine Rolle. Der Interviewende tritt nicht als „Störfaktor“ in der Befragungssituation auf. Entsprechend ist bei Interviews zu erwarten, dass die Befragten ihre Antworten eher an den Maßstäben sozialer Erwünschtheit ausrichten.⁷⁹¹ Außerdem können sie intensiver über die Fragen nachdenken.⁷⁹² Der Druck, der durch die Anwesenheit der Interviewenden entsteht, entfällt. Der Teilnahmzeitpunkt ist für die Befragten frei wähl-

789 Schnell/P. B. Hill/Esner, Methoden der empirischen Sozialforschung, 2018, S. 293.

790 Daneben werden meist die Beobachtung und die Inhaltsanalyse als Verfahren der Sozialforschung zur Datenerhebung genannt: siehe z.B. Schnell/P. B. Hill/Esner, Methoden der empirischen Sozialforschung, 2018, S. 291; Kromrey/Roose/Strübing, Empirische Sozialforschung, 2016, S. 301 ff.

791 Atteslander, Methoden der empirischen Sozialforschung, 2010, S. 15; Schnell/P. B. Hill/Esner, Methoden der empirischen Sozialforschung, 2018, S. 327.

792 Schnell/P. B. Hill/Esner, Methoden der empirischen Sozialforschung, 2018, S. 327; Diekmann, Empirische Sozialforschung, 2014, S. 514.

bar.⁷⁹³ Letztlich kann auch nur so glaubhaft vollständige Anonymität zugesichert werden.⁷⁹⁴ Als Nachteile der schriftlichen Befragung gelten vor allem die höheren Ausfallquoten, die systematisch bedingt sein können, sowie die fehlende Kontrolle über die Erhebungssituation.⁷⁹⁵ So ist beispielsweise nicht nachvollziehbar, wer letztendlich den Fragebogen ausgefüllt hat. Die Befragten sind in der Befragungssituation auf sich alleine gestellt und können keine Hilfestellungen erhalten.⁷⁹⁶

Ursprünglich wurde der Fragebogen zusätzlich zur schriftlichen Version auch als Web-Version zur Verfügung gestellt. Auf diese Weise sollten die Befragten unkompliziert online an der Befragung teilnehmen können, ohne den Papierfragebogen später zur Post bringen zu müssen. Den Befragten wurde in dem postalisch versandten Anschreiben ein Zugangscode zugewiesen, der ihnen eine Teilnahme ermöglichte. Da der Pretest allerdings nur eine extrem niedrige Rate an Online-Teilnehmenden auswies (etwa 4 %), wurde für die Hauptbefragung auf die Onlineversion des Fragebogens verzichtet. Schwierigkeiten bei der Vergleichbarkeit der Ergebnisse, die sich bei sog. Mixed-method-Surveys ergeben können,⁷⁹⁷ wurden auf diese Weise vermieden.

Auf Incentives, wie beispielsweise Gutscheine, und Nachkontaktierungen zur Erhöhung der Rücklaufquote wurde verzichtet. Es ist davon auszugehen, dass Incentives die Rücklaufquote in der Regel erhöhen.⁷⁹⁸ Dies gilt jedoch vor allem für die finanziell sehr aufwendigen unbedingten Incentives. Diese erhalten die Befragten unabhängig davon, ob sie an der Befragung teilnehmen. Die Wirkung bedingter Incentives ist jedoch zweifelhaft und birgt einen sehr hohen administrativen Aufwand.⁷⁹⁹

793 Schnell/P. B. Hill/Esner, Methoden der empirischen Sozialforschung, 2018, S. 327.

794 Schnell/P. B. Hill/Esner, Methoden der empirischen Sozialforschung, 2018, S. 327.

795 Atteslander, Methoden der empirischen Sozialforschung, 2010, S. 157; Diekmann, Empirische Sozialforschung, 2014, S. 515; Schnell/P. B. Hill/Esner, Methoden der empirischen Sozialforschung, 2018, S. 327.

796 Atteslander, Methoden der empirischen Sozialforschung, 2010, S. 157; Diekmann, Empirische Sozialforschung, 2014, S. 515.

797 So z.B. Schnell/P. B. Hill/Esner, Methoden der empirischen Sozialforschung, 2018, S. 351.

798 Dazu vor allem die Metastudien von Church, Pub. Opinion Q. 1993, S. 62 ff. und Edwards/Roberts/Clarke, Mike, DiGuseppi, Carolyn/Pratap/Wentz/Kwan, BMJ 2002, S. 1 ff.

799 Zur zumindest geminderten Wirksamkeit bedingter Incentives beispielsweise: Diekmann/Jann, ZUMA Nachrichten 2001, S. 18 ff.; aber auch Edwards/Roberts/Clarke, Mike, DiGuseppi, Carolyn/Pratap/Wentz/Kwan, BMJ 2002, S. 1, passim.

Welchen Einfluss Incentives auf die Datenqualität haben ist unklar. So gibt es sowohl Hinweise auf eine Verbesserung als auch auf eine Verschlechterung des systematischen Stichprobenausfalls.⁸⁰⁰ Nachkontaktierungen, die als sehr wirkungsvoll angesehen werden,⁸⁰¹ wurden nicht durchgeführt. Dies erwies sich in dieser Untersuchung auf Grund des datenschutzbedingten Versands der Fragebögen durch die Rentenversicherung als nicht realisierbar.

III. Gestaltung des Fragebogens

Der Fragebogen⁸⁰² umfasst insgesamt 16 Seiten mit 33 Fragen. Sein Titel lautete: „Wie denken Sie über das Widerspruchsverfahren?“. Nach den Hinweisen zum Umgang mit dem Fragebogen folgt ein Abschnitt mit Fragen zum Widerspruchsbescheid. Anschließend werden Widerspruchsführende zum Verfahren befragt. Dieser Abschnitt beinhaltet auch Fragen zum Kontakt mit den medizinischen Gutachter*innen. Es folgt ein Komplex mit Fragen zu persönlichen Einschätzungen und Einstellungen. Im Anschluss nehmen die Widerspruchsführenden zu ihrer Klageentscheidung Stellung. Der Fragenbogen endet mit einem Abschnitt demografischer Items. Die letzte Frage eröffnet den Teilnehmer*innen die Möglichkeit, eigene Anmerkungen und Ergänzungen vorzunehmen.

Teilweise stehen die Items für sich, mitunter fragen sie aber auch mehrere Aspekte ab, beinhalten also Unterkategorien. Einige Items sind als Fragen formuliert, andere als Aussagen („Stimmen sie dieser Aussage zu?“).

Die Merkmalsausprägungen sind unterschiedlich skaliert. Für einige Items wird eine Nominalskala verwendet. Sie verfügen also über binäre oder kategoriale Antwortmöglichkeiten. Viele Items sind dagegen ordinalskaliert. Zwischen den Antwortmöglichkeiten besteht dabei eine Rangfolge (bspw. Klein – mittel – groß).⁸⁰³ Im Gegensatz zu intervallskalierten Messinstrumenten sind die Abstände zwischen den Kategorien hier jedoch nicht notwendig gleich groß, also nicht interpretierbar.⁸⁰⁴ Im Fragebogen kommt in der Regel eine Skala zur Messung der Zustimmung zu verschie-

800 *Pfarr*, Incentives, 2015, S. 1.

801 *Dillman*, Mail and internet surveys, 2007, S. 150 f., *Shih/Fan*, Field Methods 2008, S. 249, S. 260.

802 Der Fragebogen findet sich in Anhang 1.

803 *Diekmann*, Empirische Sozialforschung, 2014, S. 286.

804 *Schnell/P. B. Hill/Esler*, Methoden der empirischen Sozialforschung, 2018, S. 125.

denen Aussagen zum Einsatz. Häufig wurde ein Konzept dabei durch mehrere Items erfasst (sog. Likert-Skala).⁸⁰⁵ Die Ordinalskalen werden in der Auswertung jedoch als intervallskaliert behandelt.⁸⁰⁶ Es ist davon auszugehen, dass die Abstände zwischen den Werten als gleich groß eingeschätzt werden.

Es werden in der Regel 7er-Skalen eingesetzt. Diese verfügen über einen mittleren Ausprägungswert.⁸⁰⁷

Abb. 12: Verwendeter Skalentyp: endpunktbenannte 7er-Skala

	stimme gar nicht zu						stimme voll zu	keine Angabe	weiß nicht
	1	2	3	4	5	6	7		
Mit der Widerspruchsentscheidung bin ich zufrieden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Als Ausfallkategorien werden „weiß nicht“ und „keine Angabe“ angeboten. Item non-response bleibt dadurch interpretierbar. Für die Auswertung kann es durchaus einen Unterschied machen, ob Befragte eine Frage nicht beantworten können oder wollen.

Aus Gründen der Qualitätssicherung werden, wo das möglich ist, bereits getestete Fragen aus anderen Untersuchungen verwendet. Dies ermöglicht zugleich, die Ergebnisse in ein Verhältnis mit Resultaten aus anderen Surveys zu setzen.

Die Fragebögen sollten anonym ausgefüllt werden. Sie sind mit einer Nummer versehen, die lediglich der Zuordnung des Papierfragebogens zu den elektronisch erfassten Antworten dient und nicht mit personenbezogenen Daten in Zusammenhang gebracht werden kann.

805 Kromrey/Roose/Strübing, Empirische Sozialforschung, 2016, S. 239 f.

806 Auch wenn hier streng genommen die Abstände nicht interpretierbar sind, werden Likert-Skalen häufig als intervallskaliert betrachtet. Dies erweitert die Interpretationsmöglichkeiten beträchtlich: Diekmann, Empirische Sozialforschung, 2014, S. 292; Kromrey/Roose/Strübing, Empirische Sozialforschung, 2016, S. 239 f.

807 Zu den Vor- und Nachteilen: Franzen, in: N. Baur/Blasius (Hrsg.), Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung, 2019, S. 665, passim.

IV. Pretest

Im Mai 2019 wurde ein Pretest unter Feldbedingungen durchgeführt. Der Fragebogen wurde zu diesem Zweck an 100 Widerspruchsführende versandt. Die Befragung und ihre Durchführung glichen der Hauptuntersuchung. Die Rücklaufquote im Pretest betrug 26 %. Mit dem Pretest sollte vor allem das Erhebungsinstrument im Hinblick auf die Verständlichkeit der Fragen, die Varianz bei den Antworten und die Länge evaluiert werden. In Folge des Pretests wurden einzelne Frageformulierungen geändert oder durch andere Fragen ersetzt.

V. Stichprobenziehung

Die Grundgesamtheit in der vorliegenden Untersuchung besteht aus Widerspruchsführenden bei der Deutschen Rentenversicherung Bund. Die Grundgesamtheit wird jedoch dadurch begrenzt, dass nur Widerspruchsführende befragt werden, deren Widerspruch nicht vollständig abgeholfen wurde, die also in den „zweiten Teil“ des Verfahrens eingetreten sind und entweder einen ablehnenden oder (zumindest teilweise) stattgebenden Widerspruchsbescheid erhalten haben.⁸⁰⁸ Dabei handelt es sich jedoch um eine empirisch nicht darstellbare, theoretisch unendliche Anzahl an Elementen der Grundgesamtheit. Um aber eine Teilerhebung durchzuführen, von der auf die Grundgesamtheit verallgemeinert werden kann, muss die Zahl der Fälle auf eine empirisch angebbare Grundgesamtheit reduziert werden.⁸⁰⁹ In dieser Untersuchung bietet sich dabei vor allem eine zeitliche Eingrenzung an. Teil der Auswahlgesamtheit – das sind alle Elemente einer Grundgesamtheit, die eine Chance haben, in die Stichprobe zu gelangen⁸¹⁰ – sind daher nur Widerspruchsführende, die ihren Widerspruchsbescheid 2019 erhalten haben.

Die Stichprobe wurde dann als „einfache Klumpenstichprobe“ gezogen.⁸¹¹ Die Grundgesamtheit wird dabei in einzelne Cluster zerlegt,

808 Der Fragebogen ging den Widerspruchsführenden zu einem Zeitpunkt zu, in dem Sie bereits den Widerspruch erhalten hatten und ihre Klageentscheidung treffen mussten.

809 Kromrey/Roose/Strübing, Empirische Sozialforschung, 2016, S. 258.

810 vgl. Schnell/P. B. Hill/Esser, Methoden der empirischen Sozialforschung, 2018, S. 245.

811 Kromrey, Massenkommunikation, S. 221, S. 289 f.

die möglichst alle ihre Zusammensetzung aufweisen.⁸¹² Für diese Untersuchung wurde ein zeitliches Cluster ausgewählt. Die ersten 3.000 Widerspruchsführenden, die in einem bestimmten Zeitraum einen Widerspruchsbescheid von der Deutschen Rentenversicherung Bund erhalten haben, gelangten in die Stichprobe. Hinweise darauf, dass die Zusammensetzung der Widerspruchsführenden in verschiedenen Zeiträumen voneinander abweicht, gibt es nicht.

VI. Ablauf der Untersuchung

Die Fragebögen wurden im Juni 2019 kuvertiert. Im Umschlag enthalten waren jeweils ein Anschreiben, das auf die besondere Bedeutung der Untersuchung hinwies und Kontaktdaten enthielt, sowie ein Rückumschlag zur portofreien Rücksendung. Nach der Kuvertierung wurden die geschlossenen Umschläge gesammelt der Deutschen Rentenversicherung Bund ausgeliefert. Diese brachte sodann die Adressen der Widerspruchsführenden auf den Umschlägen an. Versendet wurden die Fragebögen jeweils vier Wochen nach dem Widerspruchsbescheid. Da Fragen zur Klageentscheidung gestellt wurden, sollte diese bereits getroffen, die Rechtsmittelfrist also abgelaufen sein. Die Fragebögen wurden zwischen dem 28. Juni und dem 10. Juli 2019 von der Deutschen Rentenversicherung Bund versandt. Die Teilnehmenden wurden gebeten, den ausgefüllten Fragebogen innerhalb von drei Wochen an das Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik zu senden. Der letzte verwertete ausgefüllte Fragebogen ging am 30. August 2019 ein.

Nach Ablauf der Frist im August 2019 waren 648 Fragebögen eingegangen. 638 konnten ausgewertet werden.⁸¹³

812 Zur Klumpenauswahl z.B: *Stein*, S. 135, S. 148.

813 Fünf Fragebögen wurden vollständig unausgefüllt zurück geschickt. Weitere fünf Fragebögen konnten nicht ausgewertet werden, da Sie den formalen Anforderungen an die Stichprobe (= mit einem Widerspruchsbescheid abgeschlossenes Verfahren) nicht entsprachen.

VII. Datenmanagement

Nach Eingang der Fragebögen wurden diese informationstechnisch erfasst. Die Dateneingabe erfolgte mithilfe mehrerer Hilfskräfte in eine Excel-Datei, die dann zur Bearbeitung importiert wurde.

Die Auswertung der Daten erfolgte schließlich mit der Statistiksoftware Stata (Version 13.1).

Vor der statistischen Nutzung wurde der Rohdatensatz bereinigt.⁸¹⁴ So sollten Beobachtungen von der Analyse ausgeschlossen werden, die sich als evident unwahr, falsch oder nicht den Voraussetzungen der Grundgesamtheit entsprechend herausstellten. Dabei wurden fünf Datensätze vor der Analyse entfernt, da die Befragten angaben, ihr Widerspruchsverfahren sei nicht durch Bescheid beendet worden.⁸¹⁵

Im Anschluss an die Datenbereinigung wurden die Daten zur weiteren Verwendung codiert. Damit konnten sie sowohl deskriptiv analysiert, als auch zur Berechnung von Indizes herangezogen und multivariaten Analyseverfahren unterzogen werden.

Tab. 4: Kurzbeschreibung der Befragung

Kurzbeschreibung der Befragung	
Art der Befragung:	Paper & pencil
Erhebungsinstrument:	Standardisierter Fragebogen
angestrebte Grundgesamtheit:	Personen, die einen Widerspruchsbescheid von der Deutschen Rentenversicherung Bund erhalten haben. Nicht enthalten sind Widersprüche aus dem Ausland sowie aus dem Bereich der Betriebsprüfung.
Feldzeit:	28.06.2019 bis 30.08.2019
Auswahlverfahren:	Klumpenstichprobe
Stichprobenansatz:	3.000
Realisierte Samplegröße:	n=648
Ausschöpfungsquote:	21,6 %

814 Zur hier angewendeten Vorhergehensweise: *Mitchell*, Data Management Using Stata, 2011, S. 45 - 76.

815 Diese Widerspruchsführenden gaben an, ihr Verfahren sei noch gar nicht oder durch Rücknahme beendet.

D. Auswertungsmethoden

I. Beschreibung und Analyse der Daten

1. Lage-, Streuungs- und Zusammenhangsmaße

Um inhaltliche Aussagen über die erhobenen Daten treffen zu können, wurden diese mit statistischen Methoden ausgewertet. Ziel der deskriptiven Statistik ist es, Daten übersichtlich und anschaulich zu vermitteln.⁸¹⁶ Ermittelt werden daher je nach Fragestellung und Skalenniveau⁸¹⁷, Lage- und Streuungsmaße, wie Median, arithmetisches Mittel, Standardabweichung und Varianz.⁸¹⁸

Über die Betrachtung einzelner Variablen hinaus interessierten vor allem die Zusammenhänge zwischen Variablen. Zur Messung des Zusammenhanges stehen verschiedene Messmethoden und Maße zur Verfügung. Welche Methoden zum Einsatz kommen, richtet sich in erster Linie nach den Skalenniveaus der verwendeten Variablen. Der Zusammenhang zwischen nominalskalierten Variablen wurde über den Kontingenzkoeffizienten dargestellt.⁸¹⁹ Anhand einer Indifferenztafel⁸²⁰ wird dabei der Unterschied zwischen den erhobenen Daten und einem fiktiven Datensatz, der keinen Unterschied zwischen den überprüften Merkmalen macht, berechnet (sog. χ^2 -Unabhängigkeitstest). Da χ^2 von der Anzahl der Tabellenfelder abhängig ist, wurde nicht χ^2 , sondern Cramers V zur Interpretation berechnet.⁸²¹ Der Zusammenhang ordinalskalierter Variablen wurde durch Rangkorrelationen berechnet. Die Korrelation wird dabei nicht auf Basis verschiedener Datenpunkte, sondern ihrer Ränge betrach-

816 Bortz/Schuster, Statistik für Human- und Sozialwissenschaftler, 2010, S. 3.

817 Zu den Skalenniveaus beispielsweise: Fahrmeir/Heumann/Künstler/Pigeot/Tutz, Statistik, 2016, S. 15 f.; Jann, Einführung in die Statistik, 2005, S. 13 f.

818 Ein instruktiver Überblick über die Lage- und Streuungsmaße findet sich z.B. bei: Bortz/Schuster, Statistik für Human- und Sozialwissenschaftler, 2010, S. 25 f. oder bei Gebrügge/Weins, Grundkurs Statistik für Politologen und Soziologen, 2010, S. 120 f.

819 Bamberg/F. Baur/Krapp, Statistik, 2017, S. 36.

820 Bei der Indifferenztafel werden die Häufigkeiten so angegeben, als würde zwischen den Gruppen kein Unterschied bestehen. Von 100 Widerspruchsführenden wären also 50 Frauen und 50 Männer. Zur Indifferenztafel: Benninghaus, Deskriptive Statistik, 2007, S. 104 f.

821 Cramer's V basiert auf χ^2 : $V = \sqrt{\frac{\chi^2}{n \cdot (R - 1)}}$.

tet. Als Vergleichsmaß diene Spearmans ρ .⁸²² Lineare Zusammenhänge zwischen mindestens intervallskalierten Variablen lassen sich durch die Produkt-Moment-Korrelation (auch *Bravais-Pearson-Korrelation*)⁸²³ darstellen. Es handelt sich dabei um das standardisierte mittlere Abweichungsprodukt. Alle Zusammenhangsmaße bewegen sich zwischen 0 und 1.⁸²⁴ Über die Interpretation, vor allem die Frage wann ein Zusammenhang als stark und wann als schwach zu bezeichnen ist, herrscht Uneinigkeit.⁸²⁵ Für die Verbalisierung der Zusammenhangsgrößen wurde dem Vorschlag von Kühnel/ Krebs⁸²⁶ gefolgt (Tab. 5). Zusammenhangsmaße lassen keine Aussagen über Kausalitäten zu.

Tab. 5: Interpretation des Korrelationskoeffizienten nach Kühnel/ Krebs

Betrag des Koeffizienten	Interpretation
$< 0,05$	unbedeutend
$0,05 < r < 0,25$	gering
$0,25 \leq r \leq 0,50$	mittel
$r \geq 0,50$	stark

2. Die multivariate lineare Regression

Aussagen über Abhängigkeiten lassen sich mit Regressionsmodellen machen. Bei der hier verwendeten linearen Regression soll die Beziehung zwischen einer oder mehreren unabhängigen Variablen (auch: Prädiktoren)⁸²⁷ und einer abhängigen Variable (auch: Kriterium) möglichst gut

822 Zur Rangkkorrelation: Kühnel/D. Krebs, Statistik für die Sozialwissenschaften, 2014, S. 445; Gebring/Weins, Grundkurs Statistik für Politologen und Soziologen, 2010, S. 156 f.; Fahrmeir/Heumann/Künstler/Pigeot/Tutz, Statistik, 2016, S. 133 f.

823 Bamberg/F. Baur/Krapp, Statistik, 2017, S. 33.

824 Zur Berechnung der Produkt-Moment-Korrelation z.B.: Fahrmeir/Heumann/Künstler/Pigeot/Tutz, Statistik, 2016, S. 126 f.; Gebring/Weins, Grundkurs Statistik für Politologen und Soziologen, 2010, S. 165 f.

825 Die Diskrepanzen sind hier sehr groß. Vorschläge finden sich z.B. bei: Cohen, Statistical Power Analysis for the Behavioral Science, 1988, S. 83; Fahrmeir/Heumann/Künstler/Pigeot/Tutz, Statistik, 2016, S. 130.

826 Kühnel/D. Krebs, Statistik für die Sozialwissenschaften, 2014, S. 442.

827 Die Begriffe werden meistens, wie auch in dieser Arbeit, synonym verwendet. Bortz/Schuster verweisen allerdings auf geringfügige Unterschiede in der Bedeutung: Bortz/Schuster, Statistik für Human- und Sozialwissenschaftler, 2010, S. 184.

vorhergesagt werden. Bei einer einfachen linearen Regression wird also die Gerade gesucht, die den Zusammenhang am besten abbildet. Ermittelt wird die Regressionsgerade mit der *Methode der kleinsten Quadrate* (*Ordinary-Least-Squares-Methode*). Dafür wird für jeden tatsächlichen Wert der Abstand zum vorhergesagten Wert berechnet. Diese Differenz wird als Residuum bezeichnet. Damit sich negative und positive Werte nicht gegenseitig aufheben, werden sie quadriert.⁸²⁸ Der berechnete Regressionskoeffizient gibt die Steigung dieser Geraden an.⁸²⁹ Die Modellgüte wird maßgeblich in dem Determinationskoeffizienten R^2 wiedergespiegelt. Es handelt sich um ein normiertes Maß für die Abweichung der Beobachtungen von der Regressionsgeraden.⁸³⁰ Der Determinationskoeffizient gibt den Anteil der Varianz an der Gesamtvarianz an, der durch die Prädiktoren erklärt wird.⁸³¹ Für die Analyse wurde stets das angepasste R^2 verwendet, das sich nur verbessert, wenn die Aufnahme zusätzlicher Prädiktoren auch einen Beitrag zur Erklärungskraft liefert.⁸³² Bei jeder Regression muss überprüft werden, ob die Modellvoraussetzungen vorliegen.⁸³³ Dass die Residuen normalverteilt sind, ist für inferenzstatistische Tests relevant.⁸³⁴ Allerdings wirkt sich die Verletzung dieser Annahme nur bei Modellen mit einer sehr geringen Anzahl an Beobachtungen (etwa $N < 40$) problematisch aus.⁸³⁵ Weiterhin soll die Residualvarianz, also die Varianz der Fehlerterme, jeweils etwa gleich groß sein (sog. Homoskedastizität).⁸³⁶ Da diese Annahme teilweise nicht vorlag, wurden zur Berechnung robuste Standardfehler verwendet.⁸³⁷ Des Weiteren muss im Rahmen der Modelldiagnose die Linearität der Zusammenhänge überprüft werden. Stehen Variablen nicht in einem linearen Zusammenhang, lassen sie sich teilweise durch Quadrierung oder Logarithmierung für Analysen durch lineare

828 Backhaus/Erichson/Plinke/Weiber, *Multivariate Analysemethoden*, 2018, S. 62 f.; Fahrmeir/Heumann/Künstler/Pigeot/Tutz, *Statistik*, 2016, S. 146 f.; Bortz/Schuster, *Statistik für Human- und Sozialwissenschaftler*, 2010, S. 186 f.

829 Bortz/Schuster, *Statistik für Human- und Sozialwissenschaftler*, 2010, S. 188.

830 Bortz/Schuster, *Statistik für Human- und Sozialwissenschaftler*, 2010, S. 192.

831 Fahrmeir/Heumann/Künstler/Pigeot/Tutz, *Statistik*, 2016, S. 151.

832 R^2 erhöht sich automatisch mit jeder hinzugenommenen Variable.

833 Ausführlich zu den Modellvoraussetzungen: Backhaus/Erichson/Plinke/Weiber, *Multivariate Analysemethoden*, 2018, S. 89 f.; Fahrmeir/Kneib/Lang, *Regression*, 2009, S. 168 f.

834 Backhaus/Erichson/Plinke/Weiber, *Multivariate Analysemethoden*, 2018, S. 102.

835 Lumley/Diehr/Emerson/L. Chen, *Annu. Rev. Pub. Health* 2002, S. 151, passim.

836 Fahrmeir/Kneib/Lang, *Regression*, 2009, S. 129 f.

837 Dazu: Frauke Kreuter/Ulrich Kohler, *Datenanalyse mit Stata*, 2016, S. 309.

Modelle zugänglich machen.⁸³⁸ Auch eine etwaige Multikollinearität, also eine hohe Korrelation zwischen den Prädiktoren,⁸³⁹ wurde untersucht.

3. Die logistische Regression

Eines anderen Regressionsmodelles bedarf es, wenn die abhängige Variable dichotom oder kategorial skaliert ist. Die lineare Regression beruht auf der Homoskedastizitätsannahme. Die Varianz der Fehler (Residuen) soll für alle Werte konstant sein. Bei einer dichotomen Variablen wird die Varianz jedoch größer, wenn sich die vorhergesagten Werte 0,5 annähern. Die Residuen sind bei solchen Modellen daher immer heteroskedastisch.⁸⁴⁰ Weiterhin können die vorhergesagten Werte größer als eins und kleiner als Null werden. Da sich bei dichotomen Werten lediglich die Wahrscheinlichkeiten voraussagen lassen, zur einen oder anderen Gruppe zu gehören, und Wahrscheinlichkeiten nur zwischen 0 und 1 liegen können, sind einige Werte eines linearen Wahrscheinlichkeitsmodells schlicht nicht interpretierbar.⁸⁴¹ Die Chance, dass bei einer Manipulation eines Prädiktors der ein oder andere Wert der Kriteriumsvariable eintritt, lässt sich mit Hilfe eines Logit-Modells darstellen.⁸⁴² Solche Modelle bedienen sich sog. Logits zur Wahrscheinlichkeitsberechnung. Bei Logits handelt es sich um den natürlichen Logarithmus der Odds, also der logarithmierten Chancen für den Eintritt eines Wertes der Kriteriumsvariablen.⁸⁴³ Logits besitzen gegenüber Odds den Vorteil, dass sie auch negative Werte annehmen können und so anzuzeigen vermögen, ob eine Chance steigt oder fällt.⁸⁴⁴ Zur Schätzung der Koeffizienten wird bei Logit-Modellen nicht das OLS-Verfahren, sondern die Maximum-Likelihood-Methode angewendet, die jeweils den für eine Verteilung plausibelsten Parameter sucht.⁸⁴⁵ Zur Interpretation der Logits, die als logarithmierte Chancen kaum intuitive Aussagekraft besitzen, wurden die margins (Marginaleffek-

838 Zur Linearität: z.B. *Backhaus/Erichson/Plinke/Weiber*, *Multivariate Analysemethoden*, 2018, S. 91 f.; *Gebring/Weins*, *Grundkurs Statistik für Politologen und Soziologen*, 2010, S. 188 f.

839 *Frauke Kreuter/Ulrich Kohler*, *Datenanalyse mit Stata*, 2016, S. 309.

840 *Frauke Kreuter/Ulrich Kohler*, *Datenanalyse mit Stata*, 2016, S. 354.

841 *Kühnel/D. Krebs*, *Statistik für die Sozialwissenschaften*, 2014, S. 662.

842 Vgl. siehe z.B. *Fahrmeir/Kneib/Lang*, *Regression*, 2009, S. 190.

843 *Fahrmeir/Kneib/Lang*, *Regression*, 2009, S. 190.

844 *Frauke Kreuter/Ulrich Kohler*, *Datenanalyse mit Stata*, 2016, S. 367.

845 *Kühnel/D. Krebs*, *Statistik für die Sozialwissenschaften*, 2014, S. 666 f.

te) verwendet.⁸⁴⁶ Marginaleffekte beschreiben die Mittelwerte der vorhergesagten Werte an einer bestimmten Stelle. Da sich diese jedoch, anders als bei der linearen Regression, für jeden Wert unterscheiden, wurden durchschnittliche Marginaleffekte betrachtet. Es handelt sich um die Steigungen der Regressionslinien, wenn alle anderen unabhängigen Variablen ihren durchschnittlichen Wert annehmen. Deutlich schwieriger als bei der linearen Regression ist die Modellgüte bei Logit-Modellen zu bewerten. Das ausgegebene Pseudo-R² sagt nicht unmittelbar aus, wie viel Varianz ein Modell erklärt.⁸⁴⁷ Die Bewertung der Modellgüte erfolgt daher vielmehr aus einer Gesamtschau der Kriterien Sensitivität, Spezifität, dem Count R² und dem Pearsons-Chi-Quadrat.⁸⁴⁸ Im Anschluss an die Berechnung eines Logit-Modells erfolgt wie bei der linearen Regression eine Modelldiagnostik. Überprüft werden hier vor allem die Linearität sowie die Existenz besonders einflussreicher Ausreißer.⁸⁴⁹

II. Inferenzstatistische Methoden

Repräsentativität und Inferenz

Ziel sozialwissenschaftlicher Untersuchungen ist in der Regel die Gewinnung eines möglichst „repräsentativen“ Datensatzes, der Schlussfolgerungen (Inferenzen) zulässt.⁸⁵⁰

Nicht der Begriff der Repräsentativität an sich, sondern seine Verwendung, stößt in der Wissenschaft häufig auf Kritik.⁸⁵¹ Er sei schwammig, statistisch nicht bestimmbar, zumindest aber überflüssig. Da nur eine Zufallsauswahl repräsentativ sei, erschöpfe sich die Bedeutung der Repräsentativität in der Zufallsauswahl. Im Hinblick auf einzelne Merkmale lässt sich der Repräsentanzschluss auch durch Gewichtung erreichen.⁸⁵²

846 Zur Berechnung und Interpretation der durchschnittlichen Marginaleffekte: *Frauke Kreuter/Ulrich Kohler*, Datenanalyse mit Stata, 2016, S. 369.

847 Stata verwendet hier das R² nach *McFadden*.

848 *Backhaus/Erichson/Plinke/Weiber*, Multivariate Analysemethoden, 2018, S. 296 f.

849 *Frauke Kreuter/Ulrich Kohler*, Datenanalyse mit Stata, 2016, S. 379 f.

850 *Schnell/P. B. Hill/Esner*, Methoden der empirischen Sozialforschung, 2018, S. 1.

851 So z.B. *Schnell/P. B. Hill/Esner*, Methoden der empirischen Sozialforschung, 2018, S. 279; *Diekmann*, Empirische Sozialforschung, 2014, S. 430 f.

852 *Döring/Bortz*, Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften, 2016; sehr kritisch, jedenfalls zur Herstellung globaler Repräsentanz: *Schnell*, ZfS 1993, S. 16, passim.

Eine Stichprobe ist also im engeren Sinne „repräsentativ“ für Ihre Grundgesamtheit, wenn Sie vollständig zufällig gezogen wurde.⁸⁵³ Ein „Repräsentanznachweis“ würde einen Abgleich aller (nicht nur der demografischen) Merkmale erfordern. Dies ist allerdings in aller Regel mangels Kenntnisse aller Merkmale in der Grundgesamtheit schlicht nicht zu leisten.

Betrüge die Ausschöpfungsquote⁸⁵⁴ nun 100 %, wäre eine zufällige Verteilung der Merkmale im Datensatz sehr wahrscheinlich. Probleme können sich allerdings dort ergeben, wo – und das ist fast immer der Fall – die Ausschöpfungsquote geringer ist. Verzerren bestimmte Faktoren oder Merkmale den Rücklauf,⁸⁵⁵ können die Daten – jedenfalls ohne Gewichtung – nicht als repräsentativ bezeichnet werden.

2. Schätzverfahren

Die bereits erläuterten Methoden befähigen dazu, Aussagen über die Stichprobe zu treffen. Aussagen über die Grundgesamtheit lassen sich nicht ohne weiteres ableiten. Die Übertragung der Ergebnisse erfolgt vielmehr durch Schätzung.

Bei der Punktschätzung dient ein bestimmter Parameter der Stichprobe (z.B. das arithmetische Mittel) als Schätzer für das arithmetische Mittel der Grundgesamtheit. Je nach Güte der Stichprobe, Erwartungstreue und Varianz der Schätzfunktion liefern Punktschätzungen mehr oder weniger zuverlässige Ergebnisse.⁸⁵⁶ Deshalb ist es in der Regel sinnvoll sog. Konfidenzintervalle zu berechnen. Dabei handelt es sich um Intervalle, die mit einer bestimmten angegebenen Wahrscheinlichkeit (in der Regel 90, 95 oder 99 %) den Populationszielwert (z.B. den Mittelwert) enthalten.⁸⁵⁷ Die Bestimmung von Konfidenzintervallen ist ein parametrisches Verfahren.

853 Kühnel/D. Krebs, Statistik für die Sozialwissenschaften, 2014, S. 222.

854 Also das Verhältnis derjenigen Personen die an der Umfrage tatsächlich teilgenommen haben zu denjenigen, die zur Teilnahme ausgewählt wurden.

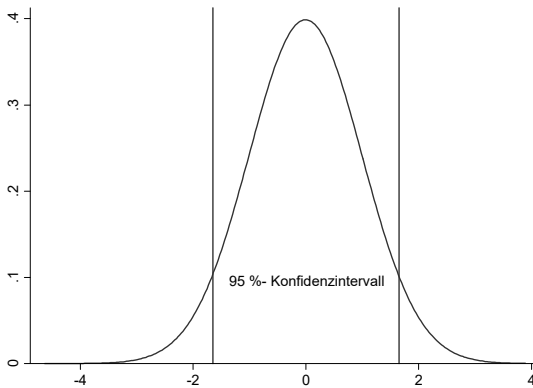
855 So ist beispielweise bekannt, dass Frauen in der Umfrageforschung häufig überrepräsentiert sind: bspw. Bourque/Clark, Processing data, 1992, S. 59.

856 Zur Punktschätzung genauer: Jann, Einführung in die Statistik, 2005, S. 127 f.; Fahrmeir/Heumann/Künstler/Pigeot/Tutz, Statistik, 2016, S. 338 f.

857 Zu Konfidenzintervallen: Kühnel/D. Krebs, Statistik für die Sozialwissenschaften, 2014; S. 234 f.; Jann, Einführung in die Statistik, 2005, S. 131; Fahrmeir/Heumann/Künstler/Pigeot/Tutz, Statistik, 2016, S. 356 f.; Bortz/Schuster, Statistik für Human- und Sozialwissenschaftler, 2010, S. 92 f.

Unabhängig von der Frage, ob die Grundgesamtheit normalverteilt ist, sorgt jedenfalls der zentrale Grenzwertsatz dafür, dass sich die Verteilung bei Stichproben $n > 30$ asymptotisch einer Normalverteilung annähert.⁸⁵⁸

Abb. 13: Standardnormalverteilung mit 95 %- Konfidenzintervall



3. Testverfahren

Neben dem Schätzen gilt das Prüfen von Vermutungen als zweiter zentraler Anwendungsfall der Inferenzstatistik. Eine solche Überprüfung erfolgt anhand sog. Signifikanztests. Untersucht wird dabei die Frage, ob ein beobachteter Effekt zufällig entstanden sein kann, wenn man annimmt, dass in der Grundgesamtheit kein Effekt besteht.⁸⁵⁹ In einem ersten Schritt müssen daher Forschungs- und Nullhypothese definiert werden. Überprüft wird jeweils die Nullhypothese.⁸⁶⁰ So zum Beispiel:

- H1** *(Forschungshypothese): Männer lassen sich im Widerspruchsverfahren seltener anwaltlich vertreten als Frauen.*
- H0** *(Nullhypothese): Männer lassen sich nicht seltener anwaltlich vertreten als Frauen.*

858 Kühnel/D. Krebs, Statistik für die Sozialwissenschaften, 2014, S. 200.

859 Schnell/P. B. Hill/Esser, Methoden der empirischen Sozialforschung, 2018, S. 409.

860 Gebrügge/Weins, Grundkurs Statistik für Politologen und Soziologen, 2010, S. 140.

Trifft die Nullhypothese zu, lassen sich Männer also gleich häufig oder häufiger anwaltlich vertreten, kann die Forschungshypothese mit einer bestimmten, vorher definierten Irrtumswahrscheinlichkeit abgelehnt werden. Die Irrtumswahrscheinlichkeit bestimmt das Signifikanzniveau. In den Sozialwissenschaften wird in der Regel mit Irrtumswahrscheinlichkeiten von 1, 5 oder 10 % gearbeitet. Soll also getestet werden, ob eine Forschungshypothese zum Signifikanzniveau $\alpha=0,05$ (d.h. die Irrtumswahrscheinlichkeit beträgt 5 %) signifikant ist, darf die Nullhypothese in weniger als 5 von 100 Stichproben zutreffen. Wird die Nullhypothese beibehalten, ist ein Ergebnis dagegen nicht statistisch signifikant zum Signifikanzniveau α .

Je nach Form der verwendeten Daten und Untersuchungsziel werden zur Überprüfung der Signifikanz verschiedene Tests verwendet. Konfidenzintervalle können nicht nur zur Schätzung, sondern auch zur Überprüfung von Hypothesen herangezogen werden. Liegt ein Wert, der für die Nullhypothese spricht, in dem vorher bestimmten Konfidenzintervall, kann nicht mit hinreichender Sicherheit ausgeschlossen werden, dass die Forschungshypothese nicht bestätigt ist.⁸⁶¹

Der Chi-Quadrat-Test, der weder metrische, noch normalverteilte Daten voraussetzt, überprüft Zusammenhänge anhand einer Indifferenztafel. Der Chi-Quadrat-Unabhängigkeitstest überprüft, ob Merkmale einer Kreuztafel voneinander abhängen.⁸⁶² Der Chi-Quadrat-Anpassungstest überprüft, ob eine bestimmte vorgegebene Verteilung vorliegt.⁸⁶³

Der t-Test⁸⁶⁴ ist auf parametrische bzw. wegen des zentralen Grenzwertsatzes bei $n>30$ auf metrische Daten angewiesen. Er überprüft beispielsweise, ob ein Mittelwert im Annahmebereich eines erwarteten Mittelwerts liegt (sog. Einstichproben t-Test) oder ob sich die Mittelwerte zweier Stichproben entsprechen (Zweistichproben t-Test für unabhängige Stichproben). Anhand des f-Tests⁸⁶⁵ lassen sich als Ein- oder Zweistichproben-tests Varianzen überprüfen.

861 Kühnel/D. Krebs, Statistik für die Sozialwissenschaften, 2014, S. 261.

862 Schnell/P. B. Hill/Esler, Methoden der empirischen Sozialforschung, 2018, S. 409.

863 Fahrmeir/Heumann/Künstler/Pigeot/Tutz, Statistik, 2016, S. 409 f.

864 Die t-Verteilung entspricht einer Normalverteilung mit unbekannter Varianz. Da die Varianz der Grundgesamtheit in aller Regel nicht bekannt ist, muss also anhand der T-Verteilung geprüft werden.

865 Die f-Verteilung beschreibt den Quotienten zweier χ^2 -verteilter Zufallsvariablen, dividiert durch die Anzahl ihrer Freiheitsgrade.

Im Rahmen der Regressionsanalyse wird das Bestimmtheitsmaß anhand eines globalen *F*-Tests überprüft.⁸⁶⁶ Es wird getestet, ob das Modell geeignet ist, die Varianz der abhängigen Variablen zu erklären. Die Regressionskoeffizienten werden einem *t*-Tests unterzogen.⁸⁶⁷ Dieser überprüft den Koeffizienten anhand der Nullhypothese: Ist er nicht gleich Null, gibt er an mit welcher Wahrscheinlichkeit die Abweichung zufällig ist.

Für alle Tests gilt: ein Effekt ist signifikant, wenn die Irrtumswahrscheinlichkeit 5 % oder weniger beträgt, d.h. $p \leq 0,05$ ist. Über die Stärke oder die Bedeutung eines Effekts sagt die Signifikanz grundsätzlich nichts aus.⁸⁶⁸

E. Stichprobenanalyse

I. Die Widerspruchsführenden

Mehrheitlich weiblich, deutsch und etwa 55 Jahre im Durchschnitt waren die an der Befragung teilnehmenden. Frauen machten 65 % der Befragten aus, Männer 35 %. Fast 85 % wurden zwischen 1950 und 1979 geboren. Nur 1 % verfügt nicht über die deutsche Staatsangehörigkeit.

Tab. 6: Geschlecht und Alter in gezogener und realisierter Stichprobe

	Stichprobenauswahl	realisierte Stichprobe
Geschlecht	männlich = 36,3% weiblich = 63,7 %	männlich = 35,0 % weiblich = 65,0 %
Jahrgänge		
	-1939	2,5 %
	1940-1949	4,5 %
	1950-1959	28,8 %
	1960-1969	38,1 %
	1970-1979	16,5 %
	1980-1989	7,9 %
	1990-2000	1,7 %

866 ausführlich dazu z.B. *Backhaus/Erichson/Plinke/Weiber*, Multivariate Analysemethoden, 2018, S. 74 f.

867 Zum *t*-Test im Rahmen der Regressionsanalyse: *Bortz/Schuster*, Statistik für Human- und Sozialwissenschaftler, 2010, S. 194 f.

868 *Schnell/P. B. Hill/Esser*, Methoden der empirischen Sozialforschung, 2018, S. 413.

Das Profil der realisierten Stichprobe entspricht damit im Wesentlichen dem der Stichprobenauswahl (Tab. 6).⁸⁶⁹ Weder Geschlecht noch Alter weichen signifikant ab.⁸⁷⁰ In dieser Hinsicht ist der Rücklauf daher nicht verzerrt. Weitere demografische Daten zur Stichprobenauswahl und zur Grundgesamtheit liegen nicht vor.

Woher das relativ unausgeglichene Geschlechterverhältnis, sowohl in der gezogenen als auch in der realisierten Stichprobenauswahl, rührt, bleibt unklar. Besonders deutlich wird es jedenfalls bei der Erwerbsminderungsrente (8:2) und bei den Rehabilitationsleistungen (7:3). Die allgemeine Statistik der gesamten Deutschen Rentenversicherung spiegelt das jedoch nicht wieder. 2018 waren 51,4 % der Rentenzugänge im Bereich der Erwerbsminderungsrente weiblich.⁸⁷¹ Dies galt auch für 49,8 % derjenigen, die 2018 eine Rehabilitationsleistung bewilligt bekommen haben.⁸⁷² Ob das unausgeglichene Geschlechterverhältnis also speziell bei der Deutschen Rentenversicherung Bund vorkommt, in der Bewilligungsrate von Leistungen und Rente begründet liegt oder zufällig bei der Ziehung der Stichprobe entstanden ist, kann nicht beantwortet werden. Da das Geschlecht, wie im Laufe der Auswertung zu sehen sein wird, jedoch für die Ergebnisse keine Rolle spielt, wirkt sich diese Unsicherheit nicht auf die Qualität der Untersuchung aus.

99,5 % der Befragten gaben an, in ihrer Eigenschaft als Versicherte Widerspruch eingelegt zu haben. Nur 0,5 % legten als Unternehmen Widerspruch ein.⁸⁷³ Dieses Verhältnis überrascht nicht. Der Bereich der Betriebsprüfungen wurde nicht erfasst⁸⁷⁴ und der Anteil der Statusfeststellungsverfahren ist gering.⁸⁷⁵

869 Geschlecht und Alter aller Widerspruchsführenden wird nicht erhoben. Die Deutsche Rentenversicherung Bund hat aber für die ausgewählten 3.000 Personen, die in die Stichprobe gelangt sind, Alter, Geschlecht und Vertretungs- bzw. Beratungsstatus erhoben (siehe Anhang 2).

870 Chi-quadrat Goodness-of-Fit-Test für das Geschlecht: $\chi^2=0,46$, $p=0,499$; für das Alter: $\chi^2=5,76$, $p=0,451$.

871 Deutsche Rentenversicherung Bund: Übersichtstabelle Rentenzugänge und wegfälle 2018, im Internet: <https://statistik-rente.de/drv/> (Stand: 19.12.2019).

872 Deutsche Rentenversicherung Bund: Abgeschlossene Leistungen zur medizinischen Rehabilitation zur Teilhabe am Arbeitsleben in 2018, im Internet: <https://statistik-rente.de/drv/> (Stand: 19.12.2018).

873 Dies kann lediglich Widerspruchsführende aus dem Bereich der Statusfeststellungsverfahren betreffen.

874 Siehe hierzu: S. 141.

875 Nur etwa 3 % der Verfahren stammten aus Statusfeststellungsverfahren: S. 182.

Insgesamt verfügen etwa 11 % der Teilnehmenden über einen Migrationshintergrund (Tab. 7). Dieser lässt sich unterschiedlich definieren.⁸⁷⁶ Hier wurde ein Migrationshintergrund angenommen, wenn Befragte die deutsche Staatsangehörigkeit nicht besaßen, sie selbst, Vater oder Mutter der Befragten nicht in Deutschland geboren wurden oder Deutsch nicht als ihre Muttersprache betrachten.

Von den Befragten verfügt nur etwa 1 % nicht über die deutsche Staatsangehörigkeit, knapp über 5 % sind nicht in Deutschland geboren und 3,5 % bezeichnen Deutsch nicht als ihre Muttersprache. 9 % der Väter und etwa 7 % der Mütter der Befragten sind in einem anderen Land zur Welt gekommen. Vergleichszahlen sind nicht verfügbar. Das statistische Bundesamt, das eine andere Definition zugrunde legt, weist etwa 25,5 % der Personen einen Migrationshintergrund zu.⁸⁷⁷ Es liegt also eine Verzerrung vor, die zumindest teilweise in der Operationalisierung begründet liegt. In der Statistik der Rentenversicherung gibt es Hinweise darauf, dass bereits Leistungen (hier der Rehabilitation) von Migrant*innen deutlich seltener in Anspruch genommen werden, als von Personen ohne Migrationshintergrund.⁸⁷⁸ Für Erwerbsminderungsrenten gilt dies allerdings nicht.⁸⁷⁹

876 Zur Operationalisierung des Migrationshintergrundes: S. 156.

877 Statistisches Bundesamt (Destatis), Bevölkerung 2018 in Privathaushalten nach Migrationsstatus, im Internet: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/08/PD19_314_12511.html).

878 Brzoska/Voigtländer/Reutin/Yilmaz-Aslan/Barz/Starikow/Reiss/Dröge/Hinz/Exner/Sriedelmeyer/Krupa/Spallek/Berg-Beckhoff/Schott/Thomas und Razum/Oliver, Rehabilitative Versorgung und gesundheitsbedingte Frühberentung von Personen mit Migrationshintergrund in Deutschland, Abschlussbericht, 2010, im Internet: www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/forschungsbericht-f402-rehabilitation-migrationshintergrund.pdf?__blob=publicationFile (Stand: 28.04.2020)., S. 100.

879 Brzoska/Voigtländer/Reutin/Yilmaz-Aslan/Barz/Starikow/Reiss/Dröge/Hinz/Exner/Sriedelmeyer/Krupa/Spallek/Berg-Beckhoff/Schott/Thomas und Razum/Oliver, Rehabilitative Versorgung und gesundheitsbedingte Frühberentung von Personen mit Migrationshintergrund in Deutschland, Abschlussbericht, 2010, im Internet: www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/forschungsbericht-f402-rehabilitation-migrationshintergrund.pdf?__blob=publicationFile (Stand: 28.04.2020)., S. 68 ff.

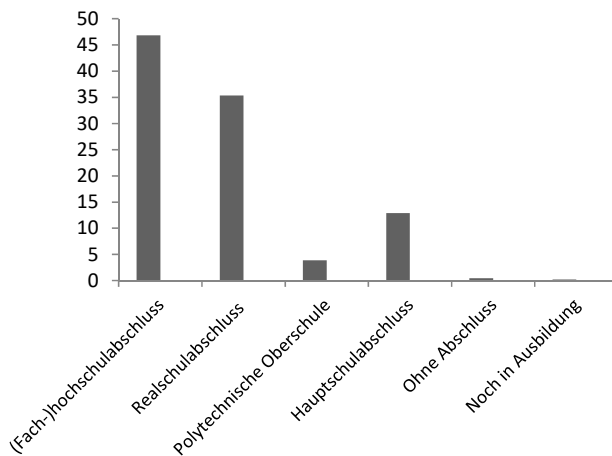
Tab. 7: Demografische Daten zur Migration

Item	in % der Befragten
Staatsangehörigkeit Deutsch	99
Geburtsland Befragte*r Deutschland	94
Geburtsland Vater Deutschland	91
Geburtsland Mutter Deutschland	93
Muttersprache Deutsch	97

Der sozioökonomische Status wurde anhand verschiedener Items erhoben. Der schulische Bildungsabschluss, der Erwerbsstatus, die berufliche Stellung und das selbstberichtete und selbstreferentielle Einkommen flossen in die Bewertung ein.⁸⁸⁰

Die Befragten wiesen insgesamt ein hohes schulisches Ausbildungsniveau auf (Abb. 14). 46,8 % verfügen über Abitur oder Fachhochschulreife, 35,3 % über einen Realschulabschluss und 12,9 % über einen Hauptschulabschluss.

Abb. 14: Schulische Bildungsabschlüsse (in %)



Im Vergleich zur Gesamtbevölkerung sind damit die höheren Schulabschlüsse – (Fach-)Hochschulreife und Realschulabschluss – überrepräsen-

⁸⁸⁰ Genauer zur Operationalisierung: S. 157.

tiert.⁸⁸¹ Auch hier bleibt jedoch unklar, an welcher Stelle eine Verzerrung auftritt. Mangels Daten zur Grundgesamtheit und der gezogenen Stichprobe ist dies nicht nachvollziehbar. Aus anderem Kontext gibt es jedoch Hinweise darauf, dass Personen, die Rehabilitationsleistungen in Anspruch nehmen, tendenziell über einen niedrigeren Schulabschluss als die Gesamtbevölkerung verfügen.⁸⁸² Eine systematische Verzerrung im Rücklauf ist denkbar, aber letztendlich nicht nachzuweisen. Wo der Bildungsabschluss relevant wird, ist dies zu bedenken.

Eine knappe Mehrheit der Befragten (58 %) war zum Zeitpunkt der Befragung erwerbstätig, davon 41,0 % in Vollzeit, 17,4 % in Teilzeit, 0,8 % in Altersteilzeit, 2,1 % geringfügig und 0,2 % gelegentlich (Abb. 15). 17,4 % gaben an berentet, etwa 8 % erwerbsunfähig und knapp 10 % arbeitslos zu sein. Die Anzahl an Erwerbstätigen entspricht exakt der im letzten Mikrozensus ermittelten Quote.⁸⁸³ Die Anzahl an Erwerbslosen liegt deutlich höher.⁸⁸⁴

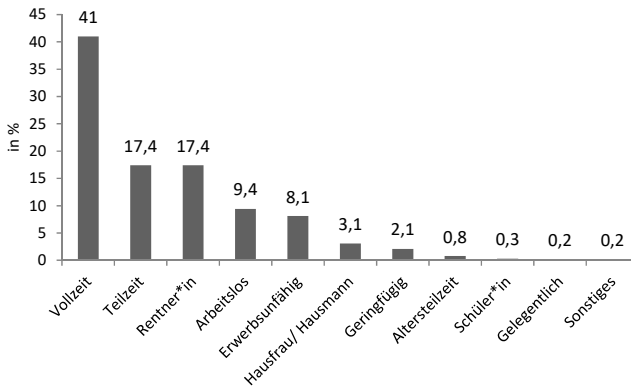
881 Daten zur Gesamtbevölkerung: *Statistisches Bundesamt*, Bevölkerung nach Bildungsabschluss in Deutschland, 2017, im Internet: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-ForschungKultur/Bildungsstand/Tabelle/bildungsabschluss.html>. (Stand 02.05.2020).

882 Jankowiak/Kaluscha/Krischak, Bestehen soziale Unterschiede bei der Beantragung und Inanspruchnahme von medizinischen und beruflichen Rehabilitationsleistungen?, 17. Deutschen Kongreß für Versorgungsforschung. Berlin. 10.-12.10.2018, im Internet: www.egms.de/static/en/meetings/dkvf2018/18dkvf074.shtml. (Stand: 10.02.2020).

883 Statistisches Bundesamt: Bevölkerung nach Migrationsstatus, Staatsangehörigkeit und Erwerbsstatus, im Internet: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Bildungsstand/Tabellen/liste-bildungsabschluss-privathaush-berufl-bildungsabschluss.html>. (Stand: 29.01.2020).

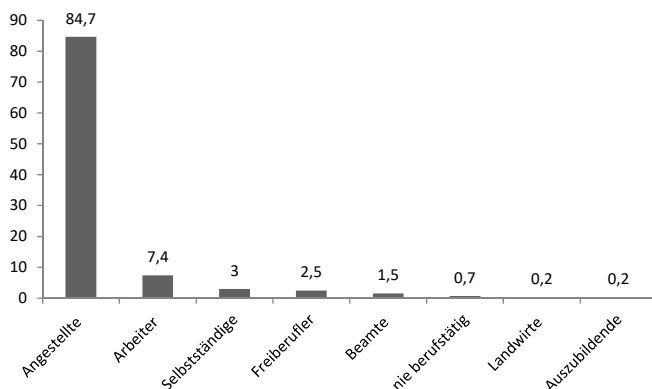
884 Zum Vergleich: im Dezember 2019 betrug die Arbeitslosenquote 4,9 %: Agentur für Arbeit: Bundesrepublik Deutschland: <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Regionen/Politische-Gebietsstruktur-Nav.html>. (Stand: 29.01.2020).

Abb. 15: Erwerbsstatus (in %)



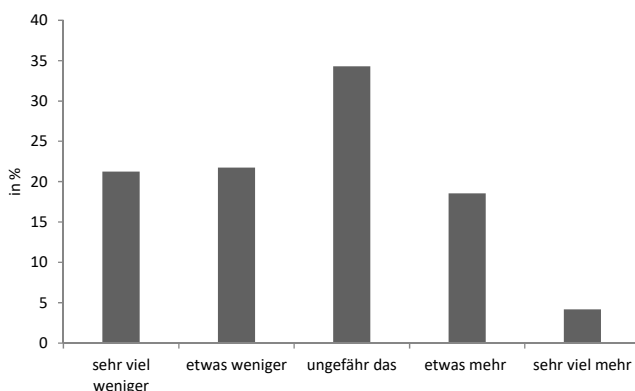
Auch die berufliche Stellung wurde erhoben (Abb. 16). 45 % der Teilnehmenden waren oder sind als qualifizierte Angestellte beschäftigt, fast 20 % in hochqualifizierter Tätigkeit. Zusammen mit den Angestellten ohne (4,0 %) und mit Abschluss (12,9 %) sowie denjenigen mit Führungsaufgaben (2,8 %) stellten die angestellten Erwerbstätigen damit fast 85 % der Teilnehmenden. Vor allem die niedrige Anzahl an verbeamteten Teilnehmer*innen erklärt sich wohl aus der Struktur der Rentenversicherung. Beamte und Beamtinnen treten bei der Deutschen Rentenversicherung in der Regel lediglich im Kontext der Hinterbliebenenrente oder der Nachversicherung in Erscheinung. Auch die verhältnismäßig niedrige Zahl an Selbstständigen lässt sich damit erklären, dass Selbstständige keiner Versicherungspflicht unterliegen.

Abb. 16: Berufliche Stellung (in %)



Etwa ein Drittel der Befragten gab an, ungefähr das zu verdienen, was für das eigene Leben benötigt wird (Abb. 17). 42 % führten an, weniger oder sehr viel weniger zu haben, etwa 23 % mehr oder sehr viel mehr. Der größte Anteil verfügt also über die zum Leben notwendigen finanziellen Mittel. Von den übrigen Befragten gibt die Mehrheit an, weniger Einkommen als benötigt zur Verfügung zu haben.

Abb. 17: Einkommen – selbstreferentiell (in %): Im Verhältnis zu dem, was ich brauche, ist das Gesamteinkommen meines Haushaltes...



Entsprechend der Versichertenstruktur der Deutschen Rentenversicherung Bund verteilen sich die Befragten auf verschiedene Bundesländer (Tab.

8). Im Vergleich zur Gesamtbevölkerung⁸⁸⁵ sind Niedersachsen, Sachsen, Brandenburg und Thüringen stark überrepräsentiert, Nordrhein-Westfalen stark unterrepräsentiert. Es lässt sich allerdings nicht beantworten, ob sich das bereits in der Struktur der Widerspruchsführenden widerspiegelt, oder ob es sich hier um einen verzerrten Rücklauf handelt.

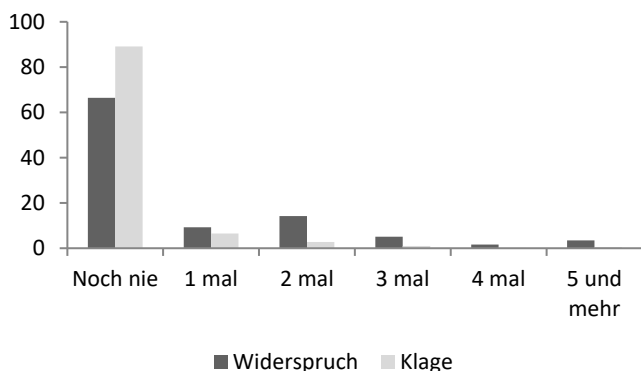
Tab. 8: Rückläufe nach Bundesländern

Bundesland	Prozent
Nordrhein-Westfalen	17,3
Bayern	14,4
Niedersachsen	14,0
Baden-Württemberg	12,0
Hessen	7,4
Sachsen	6,6
Rheinland-Pfalz	6,1
Brandenburg	4,9
Berlin	3,6
Mecklenburg-Vorpommern	3,2
Schleswig-Holstein	3,2
Sachsen-Anhalt	2,4
Thüringen	1,9
Hamburg	1,5
Bremen	0,8
Saarland	0,7
Total	100

Für viele Befragte handelte es sich nicht um das erste Widerspruchsverfahren (Abb. 18). Etwa ein Drittel (34,8 %) hatte bereits zuvor schon mindestens einmal Widerspruch eingelegt, etwa 3,5 % fünf Mal und öfter. 11 % der Befragten haben bereits vor dem Sozialgericht geklagt, davon 6,5 % einmal.

885 Statistisches Bundesamt: Bevölkerung mit Hauptstädten nach Fläche, Bevölkerung und Bevölkerungsdichte am 31.12.2018. Im Internet: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/02-bundeslaender.html> (abgerufen am 02.01.2020).

Abb. 18: Widerspruchs- und Klageerfahrung (in %): Wie oft haben Sie bereits Widerspruch/ Klage eingelegt?



II. Die Widerspruchsverfahren

Die Rentenversicherung entscheidet über unterschiedliche Sachbereiche, die Versicherungspflicht und -leistungen betreffen. Aus Praktikabilitätsgründen wurden Widerspruchsführende aus dem Bereich der Betriebsprüfungen nicht in die Stichprobe mit aufgenommen.⁸⁸⁶

Über 50 % der Teilnehmenden legten Widerspruch gegen einen Bescheid aus dem Bereich der Rehabilitationsleistungen ein (Tab. 9). Widersprüche aus der Alters- und der Erwerbsminderungsrente teilten sich etwa gleich auf die restlichen 50 % auf. Ein sehr geringer Anteil (etwa 3%) der Widersprüche stammt aus Statusfeststellungsverfahren.

Tab. 9: Widersprüche nach Sachgebieten

	Häufigkeit	Prozent
Altersrente	123	19,5
Erwerbsminderungsrente	129	20,5
Rehabilitation	358	56,8
Statusfeststellung	20	3,1
Gesamt	630	100

⁸⁸⁶ siehe hierzu: S. 141.

Dieses Verhältnis entspricht in etwa dem Eingang an Widersprüchen bei der Deutschen Rentenversicherung Bund (Tab. 10).⁸⁸⁷

Tab. 10: Widersprüche nach Sachgebieten bei der DRV Bund 2018⁸⁸⁸

	Häufigkeit	Prozent
Rente (Alter und Erwerbsminderung)	30.025	43,2
Rehabilitation	35.694	51,4
Zusatzversorgung	(512)	
Statusfeststellung	3768	5,4
Betriebsprüfung	(3882)	
Gesamt	69.487	100

Da es sich hierbei um die Zahlen für 2018 handelt, lässt sich nicht überprüfen, ob signifikante Abweichungen vorliegen. Im Vergleich scheinen Statusfeststellungsverfahren jedenfalls leicht unter- und Rehabilitationsleistungen leicht überrepräsentiert.

Ob sich die Anzahl der Bescheide im Ausgangsverfahren und die Widersprüche über die verschiedenen Sachgebiete im Verhältnis entsprechen, lässt sich ebenso nicht ermitteln. Zahlen zur Anzahl der Ausgangsbescheide liegen nicht vor. Die Vermutung, dass die Bereiche Rehabilitationsleistungen und insbesondere Erwerbsminderungsrente deutlich streitanfälliger sind als die Altersrente, lässt sich mangels einschlägiger Daten nicht belegen.

Die Erfolgsquote von Widersprüchen bei der Deutschen Rentenversicherung Bund in der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit ist vergleichsweise hoch.⁸⁸⁹ Bereits im Abhilfeverfahren sind viele Widersprüche erfolgreich.⁸⁹⁰ Gelangt ein Verfahren in den Widerspruchsausschuss, besteht nur noch eine sehr geringe Chance das Verfahren zu einem für den Widerspruchsführenden erfolgreichen Abschluss zu bringen (Tab. 11). Etwa 95 % der Widersprüche wurden von den Ausschüssen zurückgewiesen, nur 0,8 % hatten vollen Erfolg.

⁸⁸⁷ B. Betz (DRV Bund) in persönlicher E-Mail am 14.02.2020.

⁸⁸⁸ Bei der Berechnung der Prozente wurden die Betriebsprüfungen, sowie die Zusatzversorgungsverfahren ausgenommen, da diese nicht in die Grundgesamtheit einfließen.

⁸⁸⁹ Siehe S. 84.

⁸⁹⁰ Im Jahr 2018 wurden 49,2 % der Widersprüche durch Abhilfe erledigt: *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*, Tätigkeit der Widerspruchsstellen der Sozialversicherung und der Kriegsopferversorgung, Berichtsjahr: 2018, 2019, S. 1.

Tab. 11: Ausgang der Widerspruchsverfahren im Sample

	Prozent
voller Erfolg	0,8
teilweiser Erfolg	2,6
ohne Erfolg	94,9

Im Vergleich zur Statistik des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales⁸⁹¹, allerdings für das Jahr 2018, wäre dieses Ergebnis sogar noch zu Gunsten einer höheren Erfolgsquote verzerrt (Tab. 12). Allerdings liegen die Daten noch innerhalb der aus den Vorjahren ersichtlichen Schwankungsbreite,⁸⁹² sodass ohne Kenntnisse der Zahlen aus 2019 nicht von einer signifikanten Abweichung ausgegangen werden kann.

Tab. 12: Ausgang der Widerspruchsverfahren bei der DRV Bund 2018

	Prozent
voller Erfolg	0,1
teilweiser Erfolg	0,5
ohne Erfolg	99,3

Da die Zahlen jedes Jahr nicht unerheblichen Schwankungen unterliegen, sind Abweichungen hier auch nicht zwangsläufig ein Anzeichen dafür, dass Verzerrungen vorliegen. Die Erfolgsquote ist mit 1,7 % erfolgreichen und 11 % teilweise erfolgreichen Widersprüchen bei der Altersrente am höchsten. Aufgrund der geringen Anzahl an stattgegebenen Widersprüchen, verbietet sich hier jedoch eine Aussage über die Grundgesamtheit.

Etwa 35 % der Befragten ließen sich im Widerspruchsverfahren beraten oder vertreten (Tab. 13). In der Stichprobe wurde erfasst, wer sich rechtlich vertreten ließ. Dies war bei 21,4 % der Widerspruchsführenden der Fall. Da sich die Beratung aber in der Statistik der Rentenversicherung nicht abbilden lässt, sind die Kennzahlen nicht vergleichbar. Subtrahiert man aber diejenigen Widerspruchsführenden, die von „jemand anderem“, also nicht vertretungsberechtigten, beraten wurden, nähern sich die Quoten an. Da nicht auszuschließen ist, dass einzelne Widerspruchsführende

891 Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Tätigkeit der Widerspruchsstellen der Sozialversicherung und der Kriegsopferversorgung, Berichtsjahr: 2018, 2019, S. 1.

892 vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Tätigkeit der Widerspruchsstellen der Sozialversicherung und der Kriegsopferversorgung, Berichtsjahr: 2017, 2018, 2016, 2015, 2014.

auch von vertretungsberechtigten Personen nur beraten wurden, ist eine Verzerrung hier zumindest nicht zwingend anzunehmen.

Tab. 13: Vertretung und Beratung in gezogener und realisierter Stichprobe

	Stichprobenauswahl	realisierte Stichprobe
Vertretung	21,4 %	
Vertretung und Beratung		35,1 %, davon 9,3 % jedenfalls nur beratend

Keiner der Befragten war in einer Sitzung eines Widerspruchsausschusses anwesend.⁸⁹³ Nach § 27 der Geschäftsordnung der Widerspruchsausschüsse der Deutschen Rentenversicherung Bund ist die Ladung des Widerspruchsführenden grundsätzlich möglich.

Viele Verfahren der Rentenversicherung weisen einen medizinischen Bezug auf. In 282 Fällen wurde im Laufe des Widerspruchsverfahrens ein medizinisches Gutachten eingeholt. 63 % der Gutachten stammen aus Verfahren zu Rehabilitationsleistungen, die anderen 37 % betrafen Widersprüche aus der Erwerbsminderungsrente.

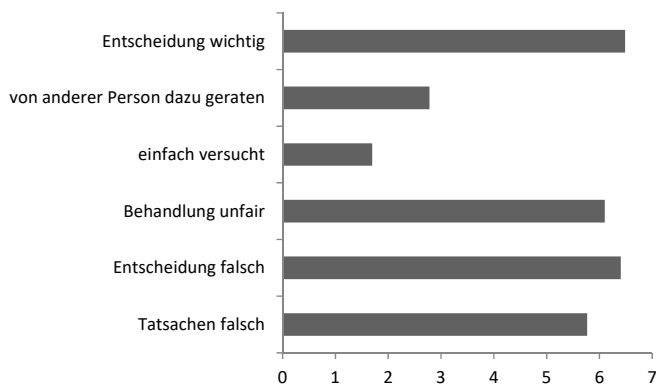
Zu der Frage, warum die Widerspruchsführenden ursprünglich Widerspruch eingelegt hatten, waren fast durchweg sehr hohe Zustimmungswerte zu verzeichnen (Abb. 19).⁸⁹⁴ Lediglich die Antwortoptionen „ich wollte es einfach mal versuchen“ und „weil eine andere Person mir dazu geraten hat“ fanden weniger Anklang bei den Befragten.⁸⁹⁵

893 Im Pretest gab einer der Befragten an, anwesend gewesen zu sein.

894 Arithmetisches Mittel bei der auf endpunktbenannter 7-er Skala von 1 (stimme gar nicht zu) bis 7 (stimme voll zu): Ich habe Widerspruch eingelegt, weil (a) der Entscheidung nicht zutreffende Tatsachen zugrunde gelegt wurden (5,77) (b) weil ich die Entscheidung der Rentenversicherung falsch finde (6,4) (c) weil ich mich von der Rentenversicherung unfair behandelt fühlte (6,10) (d) weil die Entscheidung für mich wichtig war (6,48).

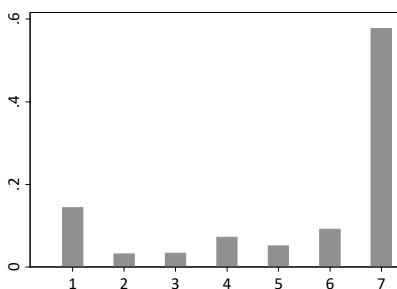
895 Arithmetisches Mittel bei der auf endpunktbenannter 7-er Skala von 1 (stimme gar nicht zu) bis 7 (stimme voll zu): Ich habe Widerspruch eingelegt, (a) weil ich es einfach mal versuchen wollte (1,70) (b) weil eine andere Person mir dazu geraten hat (2,78).

Abb. 19: Widerspruchsmotive (arith. Mittel): „Warum haben Sie Widerspruch eingelegt?“



Auch die Bedeutung der Entscheidung für das eigene Leben, wurde als hoch eingestuft (Abb. 20). Fast 58 % der Befragten gaben an der Aussage, „Die Widerspruchsentscheidung ist wichtig für mein Leben“, voll zuzustimmen.⁸⁹⁶

Abb. 20: Histogramm Bedeutung der Entscheidung für das eigene Leben



Zwischen den verschiedenen Sachgebieten, zeigten sich deutliche Unterschiede. Während Widerspruchsführende aus der Rentenversicherung der Aussage zu 44,8 % voll zustimmten, galt dies für 58,4 % der Widerspruchsführenden aus den Rehabilitationsleistungen und für ganze 73,2 % derje-

⁸⁹⁶ 7 auf endpunktbenannter 7er-Skala.

nigen aus der Erwerbsminderungsrente.⁸⁹⁷ Zwischen den Geschlechtern bestehen zwar Unterschiede in der Bewertung der Bedeutung, diese werden jedoch nicht signifikant.

III. Verzerrungen durch non-response?

Eine Kontrolle ausgewählter Merkmale⁸⁹⁸ für die vorliegende Untersuchung ergab keine nennenswerten Verzerrungen durch systematische Ausfälle. Sowohl das Geschlecht⁸⁹⁹ als auch das Alter⁹⁰⁰ weichen im Rücklauf nicht signifikant von der Stichprobe ab. Die Angaben zur Vertretung liegen nicht in vergleichbarer Form vor. Soweit nachvollziehbar entsprechen sich aber im Wesentlichen.⁹⁰¹ Auf eine Redressmentgewichtung wurde daher verzichtet.

Letztlich lässt sich eine Verzerrung in die eine oder andere Richtung aber natürlich nicht ausschließen. Dass beispielsweise besonders unzufriedene Widerspruchsführende häufiger an einer solchen Befragung teilnehmen und damit das Ergebnis verzerren, ist nicht unwahrscheinlich. Überprüft werden kann dies, mangels Angaben zur Zufriedenheit in der Grundgesamtheit oder der Stichprobenauswahl jedoch nicht.

897 Nur 35 % der Widerspruchsführenden aus den Statusfeststellungsverfahren stimmten der Aussage voll zu. Allerdings ist diese Zahl aufgrund der geringen Anzahl an Beobachtungen wenig aussagekräftig.

898 Leider sind für die Grundgesamtheit weder soziodemografische Daten noch Angaben zur Vertretung bekannt. Diese werden von der DRV Bund nicht erhoben. Eigens für die Untersuchung wurden einzelne Daten zum Sample erhoben (siehe Anhang 2). Hierzu wurden Alter und Geschlecht ausgewählt, da diese bekannte „Verzerrungsfaktoren“ sind. Andere Merkmale wie Bundesland und Migrationsgeschichte konnten aus praktischen Gründen leider nicht erhoben werden. Das Merkmal „Vertretung“ wurde ausgewählt um zu kontrollieren, dass nicht weniger vertretene Widerspruchsführende teilnehmen. Der Pretest legte die Vermutung nahe, dass dies der Fall sein könnte.

899 T-test: $p < 0,05$.

900 $\chi^2 = 5,76$, $p = 0,451$.

901 Rechnet man die anderen Vertretenden, also diejenigen die nach dem SGG nicht vertretungsberechtigt sind, heraus, ergibt sich eine Vertretungsquote von 26,3 %. Ein χ^2 -Test ergibt hier noch keine Signifikanz ($p = 0,0024$). Dennoch ist davon auszugehen, dass von diesen 26,3 % nicht alle Widerspruchsführenden vertreten, sondern einige nur beraten wurden. Auf eine Gewichtung wurde daher verzichtet.

2. Kapitel: Auswertung der Befragung

A. Akzeptanz und Gerechtigkeit

I. Die Bewertung der Widerspruchsentscheidung

Unabhängig davon, welcher Ansatzpunkt gewählt wird, welche konkreten Fragen gestellt und welche Einflüsse kontrolliert werden: Die Befragten sind mit dem Widerspruchsverfahren und seiner Durchführung größtenteils unzufrieden. 90 % stimmen der Widerspruchsentscheidung nicht zu, etwa 95 % geben an, mit der Entscheidung nicht zufrieden zu sein⁹⁰² und nur etwa 5 % halten Ihre Widerspruchsentscheidung für richtig⁹⁰³. Werden die erfolgreichen Widersprüche herausgerechnet, verschlechtert sich die Bewertung erwartungsgemäß noch.⁹⁰⁴ Das betroffene Rechtsgebiet sowie soziodemografische Kennwerte haben allenfalls einen sehr geringen Einfluss auf die Bewertung der Entscheidung.⁹⁰⁵

Etwa 10 % der Befragten geben schließlich an, die Entscheidung zu akzeptieren.⁹⁰⁶ Weitere 8 % zeigen sich unentschieden. Diejenigen Widerspruchsführenden, die den Bescheid überwiegend akzeptieren, bewerten Zufriedenheit ($\bar{x} = 2,25$ statt $\bar{x} = 1,13$) und inhaltliche Richtigkeit ($\bar{x} = 2,55$ statt $\bar{x} = 1,19$) höher als diejenigen, die ihn nicht akzeptieren. Dennoch

902 Umfasst sind alle Antworten zwischen 5 und 7 der endpunktbenannten Skala mit 7= stimme voll zu.

903 Umfasst sind alle Antworten zwischen 5 und 7 der endpunktbenannten Skala mit 7= stimme voll zu.

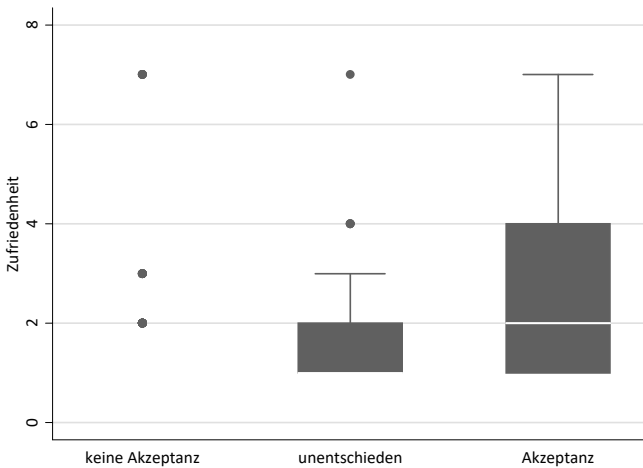
904 Allerdings auf Grund der geringen Anzahl an erfolgreichen Widersprüchen nur marginal: 4,9 % (im Vergleich zu 5,3 %) halten Ihren Bescheid dann für richtig, 95,5 % (im Vergleich zu 95,1 %) sind mit der Entscheidung nicht zufrieden. Die Unterschiede im Hinblick auf die Zufriedenheit und die inhaltliche Bewertung sind jeweils signifikant ($p < 0,05$).

905 Die Unterschiede zwischen den Rechtsgebieten, dem Alter und den subjektivem Einkommen sind im Hinblick auf die Zufriedenheit, aber nicht auf die inhaltliche Bewertung, signifikant, jedoch äußerst gering (Rechtsgebiet: Cramers $V = 0,14$; Alter: $r = 0,09$; subj. Einkommen: Spearmans $\rho = 0,04$). Im Hinblick auf das Geschlecht, den Migrationshintergrund und die Bildung ergeben sich keine signifikanten Unterschiede.

906 Umfasst sind hier alle Personen, die auf einer endpunktbenannten Skala zwischen 1 und 7= stimme voll zu, 5-7 im Hinblick auf die Aussage: „Die Widerspruchsentscheidung kann ich hinnehmen“ wählten. Personen, die angaben, die Entscheidung hinnehmen zu können, aber geklagt haben, wurden als „nicht akzeptierend“ kategorisiert. Zum theoretischen Hintergrund der Operationalisierung siehe: S. 120.

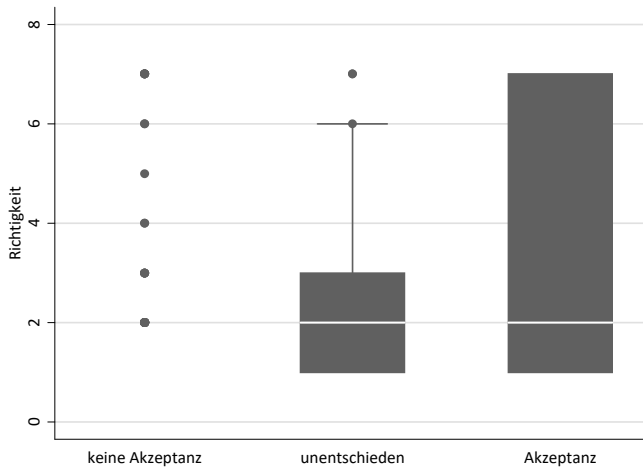
fällt auch hier die Bewertung eher schlecht aus. Auch in der Gruppe dieser Befragten sind 81,6 % unzufrieden mit der Entscheidung, 74,8 % halten sie nicht für richtig und 69,6 % würden ihr nicht zustimmen. Die Bewertung der Entscheidung durch die Widerspruchsführenden, die den Bescheid akzeptieren, erstreckt sich aber über ein wesentlich größeres Spektrum (vgl. Abb. 21).

Abb. 21 a-b: Boxplot Zufriedenheit mit der Widerspruchsentscheidung⁹⁰⁷



907 Die Boxplots stellen die Quartile (untere Begrenzung der Box 25 %- und obere Begrenzung 75 %-Quartil), Minimum und Maximum (die Antennen („Whisker“)), den Median (Strich in der Box), den Quartilsabstand (Höhe der Box), sowie die Ausreißer (Punkte) dar.

Inhaltliche Bewertung der Widerspruchsentscheidung



Je nach Rechtsgebiet fällt die Akzeptanzrate unterschiedlich aus. Im Mittel beträgt sie bei Verfahren aus der Altersrente $\bar{x} = 2,36$ und bei Verfahren aus der Erwerbsminderungsrente $\bar{x} = 1,50$. Verfahren aus den Rehabilitationsleistungen und zur Statusfeststellung liegen dazwischen ($\bar{x} = 1,97$ bzw. $\bar{x} = 1,89$). Widerspruchsführende, die gegen einen Bescheid im Bereich der Altersrente Widerspruch eingelegt haben, akzeptieren ihren Widerspruchsbescheid zu 16,8 %, Widerspruchsführende im Bereich der Rehabilitationsleistungen zu 10,2 % und im Bereich der Erwerbsminderungsrente lediglich zu 2,6 %.

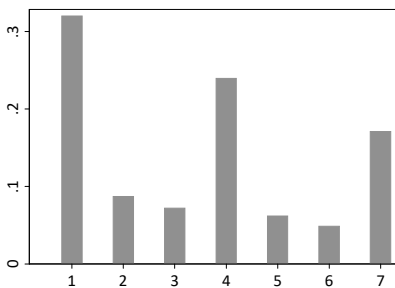
II. Gerechtigkeitspräferenzen

Eine Erklärung für die Frage, woraus sich die Akzeptanz einer Entscheidung speisen könnte, bietet die Gerechtigkeitsforschung an.⁹⁰⁸ Vereinfacht gesagt heißt es häufig: Wer eine Entscheidung und das ihr zugrunde liegende Verfahren für gerecht befindet, ist eher bereit, die Entscheidung zu akzeptieren. Diese Behauptung konfliktiert mit der häufig intuitiv geäußerten These, die Akzeptanz sei vor allem eine Folge der Vorteilhaftigkeit des Ergebnisses. Wo ordnen sich Befragte also ein, wenn sie sich abstrakt

908 Hierzu ausführlich: S. 120 ff.

entscheiden sollen, ob sie eine faire und rechtsstaatliche oder eine aus ihrer Sicht richtige Entscheidung bevorzugen? Erstmals wurde die Frage in dieser Form im GESIS-Panel 2015 gestellt.⁹⁰⁹ Die Befragten ordneten sich annähernd gleichverteilt auf der 7-er Skala ein.⁹¹⁰ Anders jedoch in dieser Untersuchung (Abb. 22): Viele Befragte entschieden sich für die Extreme, einige suchten den Ausgleich und nur wenige ordnen sich auf den verbleibenden Skalenpunkten ein. Während die Daten aus dem GESIS-Panel eine leichte Tendenz nach rechts, hin zur Prävalenz substanzieller Qualität zeigten, weisen die vorliegenden Daten eine eindeutige Tendenz nach links, hin zur prozeduralen Qualität, auf. Bei einem Vergleich beider Datenbestände ist jedoch zu beachten, dass die Frage hier im Kontext zum eigenen Widerspruchsverfahren gestellt wurde, weshalb die Befragten diese Frage tendenziell auch im Hinblick auf ihr Widerspruchsverfahren beantwortet haben dürften. Ein signifikanter Unterschied zwischen den Grundgesamtheiten der Befragung lässt sich daraus nicht schließen.

Abb. 22: Histogramm Gerechtigkeitspräferenz: Was ist Ihnen wichtiger? 1= ein faires und rechtsstaatliches Verfahren; 7= ein aus meiner Sicht richtiges Verfahren



Im Kontext dieser Untersuchung zum Widerspruchsverfahren wird häufig auf die Verfahrens- und die Ergebnisgerechtigkeit abgestellt. Die Präferenzfrage bildet diese Kategorien nicht deckungsgleich ab. Insbesondere das „vorteilhafte Ergebnis“ entspricht nicht unbedingt dem gerechten Ergebnis.

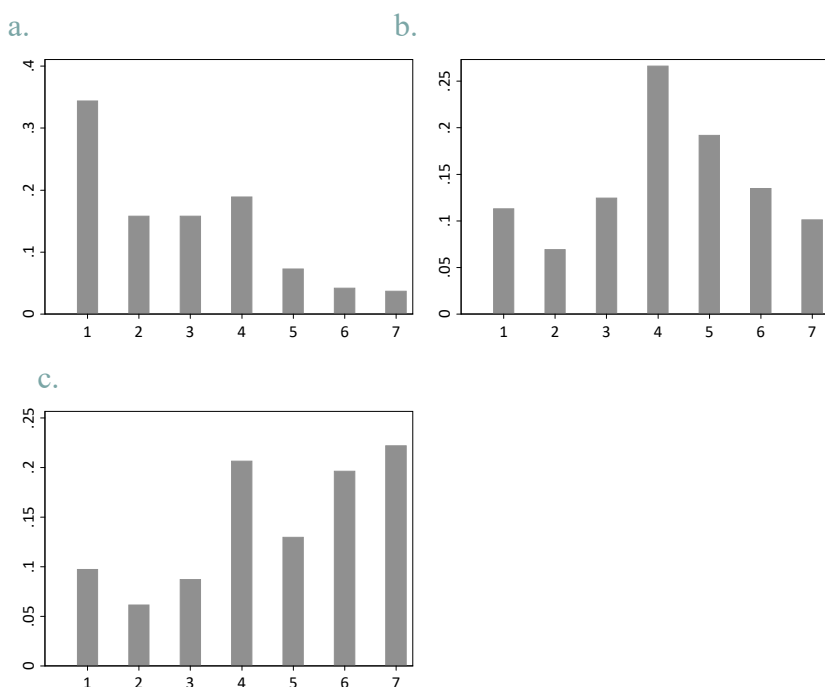
909 GESIS- Leibniz Institut für Sozialwissenschaften, GESIS-Panel 2015, Standard-Edition; Welle cd, 2015.

910 Für eine Auswertung siehe: Landwehr/Faas/Harms, Leviathan 2017, S. 35 f.

III. Vertrauen in Institutionen

Eine Rolle in der Akzeptanzbildung soll auch das Vertrauen in die Institutionen spielen. Es gilt in der Gerechtigkeitsforschung als förderlich für eine positive Gerechtigkeitsbewertung, die Akzeptanz generiert.⁹¹¹ Gleichzeitig ist aber davon auszugehen, dass eine als ungerecht empfundene Entscheidung das Vertrauen in die entscheidende Institution negativ beeinflusst.

Abb. 23 a-c: Histogramme Vertrauen in Institutionen: a: Deutsche Rentenversicherung Bund; b: Sozialgerichte; c: Bundesverfassungsgericht

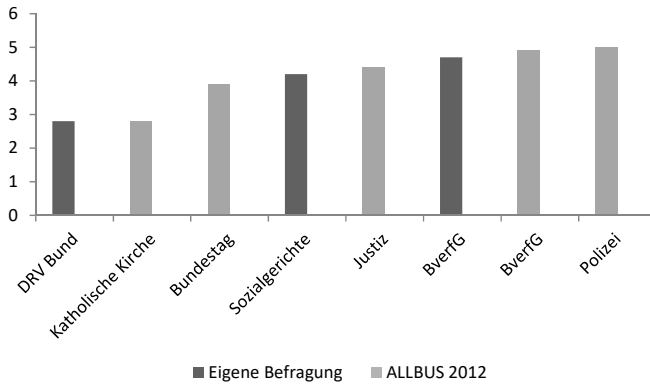


Gefragt nach dem Vertrauen in die Deutsche Rentenversicherung Bund, die Sozialgerichte und das Bundesverfassungsgericht, fielen die Vertrauensurteile höchst unterschiedlich aus (Abb. 23). Während die Deutsche Ren-

911 Siehe auch S. 131 ff.

tenversicherung im Mittel mit etwa 2,8 auf einer Skala von eins bis sieben bewertet wurde, bewerteten die Befragten die Sozialgerichte mit 4,2 und das Bundesverfassungsgericht mit 4,7.

Abb. 24: Vergleich Vertrauen in Institutionen (arith. Mittel)



Dabei ist nicht davon auszugehen, dass es sich bei der Stichprobe bzw. der zugrundeliegenden Grundgesamtheit um eine besonders institutionenkritische bzw. misstrauische Gruppe handelt. Jedenfalls wich die Beurteilung des Bundesverfassungsgerichts im Rahmen der ALLBUS 2012⁹¹² zwar signifikant⁹¹³, aber nicht stark von der der Befragten ab (vgl. Abb. 24).⁹¹⁴ Das Vertrauen in die Rentenversicherung Bund fiel demnach vergleichsweise gering aus. In wie weit dies mit dem soeben erlebten Misserfolg in der Auseinandersetzung zusammenhängt, lässt sich mit den vorhandenen Daten nicht darstellen. Die nur sehr geringe Anzahl an erfolgreichen Widerspruchsführenden bewertet ihr Vertrauen in die Institutionen insgesamt etwas höher,⁹¹⁵ die Mittelwerte des Vertrauens in die Rentenversicherung und in die Sozialgerichte entsprechen sich jedoch. Allerdings sind diese Erkenntnisse auf Grund der geringen Anzahl an Befragten mit er-

912 GESIS- Leibniz Institut für Sozialwissenschaften, Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften ALLBUS 2012, 2012.

913 T-Test: $p < 0,05$.

914 Das arithmetrische Mittel der ALLBUS-Befragung lag bei derselben Frage für das Bundesverfassungsgericht bei 4,9.

915 Das arithmetrische Mittel betrug bei den Sozialgerichten 4,8 statt 4,4 und beim BVerfG 5 statt 4,9.

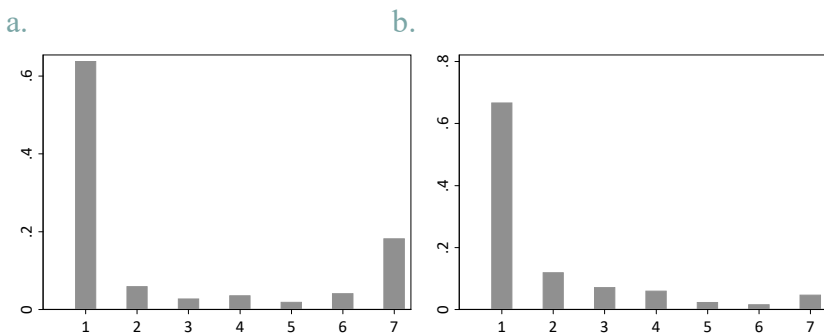
folgreichen Widersprüchen⁹¹⁶ kaum aussagekräftig. Die Widerspruchsführenden, die teilweise erfolgreich waren, bewerten das Vertrauen in die Rentenversicherung dagegen nicht anders.⁹¹⁷

IV. Die Bildung von Urteilen über die Verfahrensgerechtigkeit

1. Gerechtigkeitsselbstwahrnehmungen

Zur Gerechtigkeitseinschätzung befragt, zeigten sich die Befragten deutlich zufriedener mit dem Ergebnis als dem Verfahren (Abb. 25): Etwa 24 % der Befragten gaben an, das Ergebnis als (zumindest überwiegend) gerecht⁹¹⁸ zu empfinden, nur etwa 8 % trafen diese Aussage für das Verfahren.

Abb. 25 a-b: Histogramme Gerechtigkeitsselbsteinschätzungen: a: Gerechtigkeitseinschätzung Ergebnis; b: Gerechtigkeitseinschätzung Verfahren



916 Nur 5 Befragte gaben an, mit Ihrem Widerspruch vollständig erfolgreich gewesen zu sein.

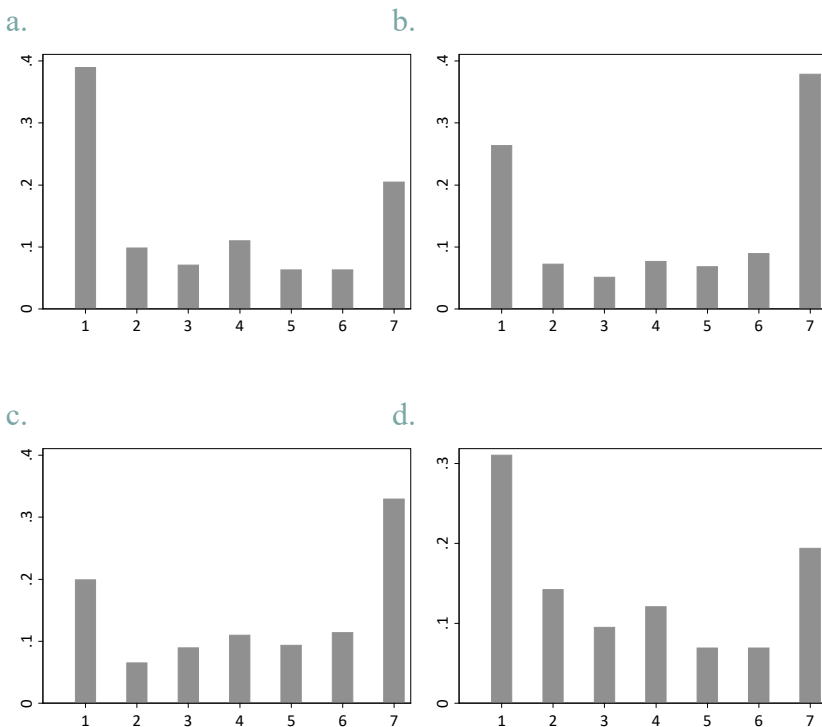
917 2,82 statt 2,76.

918 Umfasst sind dabei die Befragten die den Aussagen „Das Ergebnis der Widerspruchsverfahrens ist ungerecht“ (invertiert) und „Die Art und Weise wie mein Widerspruchsverfahren durchgeführt wurde ist gerecht“ auf einer Skala von 1-7 mit 5-7 antworteten.

Während eine beachtliche Anzahl an Befragten das Ergebnis für sehr gerecht hält, gilt dies im Hinblick auf das Verfahren nur noch für eine sehr geringe Anzahl.

Über 40 % der Befragten empfanden den Kontakt mit den Begutachtenden als gerecht.

Abb. 26 a-d: Histogramme Kommunikation mit den Begutachtenden: a: nachvollziehbare Erklärung; b: unangemessene Bemerkungen und Kommentare; c: respektvolle Behandlung; d: Beantwortung von Fragen



Die mittleren Zustimmungswerte zu den Items der Gerechtigkeit des Kontaktes mit den Begutachtenden liegen alle zwischen 3,36 und 4,49, also auf der 7er-Skala im mittleren Bereich. Eine grafische Betrachtung zeigt

jedoch, dass die höchste Dichte in den Extremen zu finden ist.⁹¹⁹ Die niedrigsten Zustimmungswerte verzeichnet das Item zu der Aussage: „Der/Die Gutachter/in hat mir den Ablauf der Untersuchung nachvollziehbar erklärt“.

Legt man die Gerechtigkeitsselbsteinschätzung der Befragten zu Grunde, lässt sich bereits ein moderater Zusammenhang zwischen der Akzeptanz der Entscheidung und der Gerechtigkeitseinschätzung des Verfahrens erkennen⁹²⁰, während kein Zusammenhang zwischen der Akzeptanz und der Gerechtigkeitseinschätzung des Ergebnisses zu bestehen scheint.⁹²¹ Ob ein mit Stattgabe endendes, aber als ungerecht empfundenes Verfahren zu Frustrationen führt, kann auf Grund der geringen Fallzahl vorliegend leider nicht beantwortet werden.⁹²²

Die Gerechtigkeitseinschätzung des Verfahrens unterscheidet sich zwischen Widerspruchsführenden der verschiedenen Rechtsbereiche nur marginal. Das gilt jedoch nicht für die Einschätzung des Ergebnisses. 28 bzw. 26 % der Befragten aus der Altersrente und den Rehabilitationsleistungen geben an, das Ergebnis des Verfahrens gerecht zu finden. Nur 18 % der Widerspruchsführenden aus der Erwerbsminderungsrente behaupten dies. Auch bei der Bewertung des Kontaktes mit den Begutachtenden fühlten sich die Befragten aus der Erwerbsminderungsrente wesentlich ungerechter behandelt. 39 % empfanden den Kontakt als eher ungerecht, bei den Widerspruchsführenden aus dem Bereich der Rehabilitationsleistungen waren es nur 12 %.

Welches Gerechtigkeitsmodell die Befragten präferieren, wirkt sich ebenso wenig auf die Bewertung der Verfahrensgerechtigkeit aus. Es bestehen jedoch Unterschiede bei der Bewertung der Ergebnisgerechtigkeit. 30 % derjenigen, die sich abstrakt eher für die prozedurale Gerechtigkeit entschieden, fanden das Ergebnis gerecht. In der Gruppe derjenigen, die eine inhaltliche vorteilhafte Entscheidung bevorzugten, bewerteten nur 20 % das Ergebnis als gerecht.

919 So beträgt auch die Standardabweichung für alle Items zwischen 2,3 und 2,6.

920 $r = 0,48$ ($p < 0,05$ bzw. $0,01$).

921 $r = 0,29$ ($p > 0,05$ bzw. $0,01$).

922 Befragte, deren Widerspruch vollständig stattgegeben wurde: $N = 5$.

2. Analyse der Gerechtigkeitsitems

Ihren Einfluss auf das Verfahren und das Ergebnis des Verfahrens empfinden die Befragten eher als gering. Der Aussage, das Widerspruchsverfahren sei so gestaltet, dass ausreichend Einfluss auf die Entscheidung genommen werden könnte, widersprechen⁹²³ fast 90 % der Befragten. Gefragt nach dem Einfluss auf das Verfahren geben 70 % an, nicht zuzustimmen.⁹²⁴ Im Mittel wird der Einfluss auf das Ergebnis daher als geringer empfunden, als der Einfluss auf das Verfahren.⁹²⁵

Mit den Ausprägungen der Verfahrensgerechtigkeit zeigten sich die Befragten eher unzufrieden. Ein Index zur Verfahrensgerechtigkeit⁹²⁶ wurde aus den Items „Einheitliche Anwendung der Verfahrensregeln“ („Konsistenz“), „Sicherstellung, dass niemand benachteiligt wird“ („Unvoreingenommenheit“), „Vorliegen einer umfassenden Informationsgrundlage“ („Genauigkeit“), „Kontrolle“ und „Vertrauen in die Deutsche Rentenversicherung Bund“ gebildet.

Die Items „Konsistenz“ und „Unvoreingenommenheit“ kranken an einer extrem hohen Anzahl fehlender Werte. 42 bzw. 46 % der Befragten, antworteten bei diesen Items mit „weiß nicht“, jeweils etwa 10 % mit „keine Angabe“. Möglicherweise sahen sich die Befragten aufgrund einer fehlenden Bewertungsgrundlage nicht in der Lage, diese Fragen adäquat zu beantworten. Beide Urteile basieren auf einem Kontakt oder zumindest einer Vorerfahrung mit der Rentenversicherung. Dies spräche für die These⁹²⁷, dass das Widerspruchsverfahren als Blackbox wahrgenommen wird, die in der Blackbox stattfindenden Entscheidungsprozesse von außen weitgehend intransparent erscheinen.⁹²⁸

923 Werte 1-3 auf endpunktbenannter 7er Skala.

924 Werte 1-3 auf endpunktbenannter 7er Skala.

925 $\bar{x}=1,73$ zu $\bar{x}=2,57$.

926 Hierfür wurde ein Mittelwertsindex aus den einzelnen Items zur Interaktionsgerechtigkeit gebildet. Eine Itemanalyse ergab Trennschärfewerte zwischen 0,31 und 0,74 sowie eine Reliabilität des Gesamtindex von $\alpha = 0,79$.

927 Siehe hierzu S. 120 ff.

928 Für diese These spricht auch, dass Items, die im Rahmen des Pretests liefen und einerseits Interaktionen mit der Rentenversicherung abfragten, andererseits zur Bewertung der Stellung im Verfahren („standing“ im Sinne der Group Value Theorie von Tyler/ Lind) dienten, alle aufgrund ihrer hohen Ausfallraten von der Befragung ausgeschlossen wurden.

Dennoch unterscheidet sich die Bewertung der Gerechtigkeit des Verfahrens durch die Befragten, die zu diesen Items keine Angabe gemacht haben, nicht signifikant von denjenigen, die eine Angabe gemacht haben.⁹²⁹

Ob ein persönlicher Kontakt tatsächlich zu einer Reduzierung der Ausfallrate geführt hätte, lässt sich nicht nachvollziehen. In der Sitzung eines Widerspruchsausschusses anwesend war jedenfalls keiner der Teilnehmenden. Da ein systematisches non-response hier daher zumindest nicht nahe liegt und die Befragten die mit „weiß nicht“ geantwortet haben auch eine inhaltliche Aussage getroffen haben, lassen sich die Angaben aber dennoch verwerten.

Diejenigen, die eine Aussage zu diesen Items treffen, bewerten das Verfahren im Hinblick auf Konsistenz und Unvoreingenommenheit dann auch eher negativ mit mittleren Zustimmungswerten von $\bar{x}=2,82$ und $\bar{x}=2,44$. Die Items zur Genauigkeit⁹³⁰ und dem Einfluss auf das Verfahren⁹³¹ wurden mit Zustimmungswerten von $\bar{x}=3,29$ und $\bar{x}=2,57$ geringfügig besser bewertet. Wie die Befragten das Vertrauen in die Rentenversicherung bewertet, wurde bereits erörtert.⁹³²

Die Interaktionsgerechtigkeit wurde für die Kontakte mit den medizinischen Gutachtern abgefragt. Insgesamt wurden 44 % der Befragten medizinisch begutachtet. Damit wurde in knapp 80 % aller Erwerbsminderungsfälle und in 48 % aller Reha-Verfahren mindestens ein medizinisches Gutachten eingeholt.

3. Modellvergleich

Etwa 8 % der Befragten hielten das Verfahren insgesamt für überwiegend gerecht (im Folgenden als globale Gerechtigkeitseinschätzung bezeichnet). Doch welche Faktoren beeinflussen dieses Gerechtigkeitsurteil?

929 t-Test: $p>0,05$.

930 „Das Widerspruchsverfahren ist so gestaltet, dass ich alle Informationen, die ich für wichtig halte, angeben kann“.

931 „Das Widerspruchsverfahren ist so gestaltet, dass ich meine Meinungen und Sichtweisen einbringen kann“.

932 siehe S. 190 ff.

Tab. 14: Regressionsmodell zur Vorhersage der Gerechtigkeitseinschätzung des Verfahrens

Gerechtigkeitseinschätzung (global)	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4
Einfluss: Verfahren	0.19*** (0.07)	0.02 (0.07)		0.02 (0.07)
Einfluss: Ergebnis (logarithmiert)	0.93*** (0.23)	0.65*** (0.21)		0.63*** (0.22)
Vertrauen: DRV		0.23*** (0.07)		0.23*** (0.07)
Verständlichkeit Begründung		0.06 (0.06)		0.06 (0.06)
Genauigkeit		0.00 (0.05)		0.01 (0.05)
Konsistenz		0.08 (0.07)		0.08 (0.07)
Unvoreingenommenheit		0.17 (0.10)		0.17 (0.11)
Korrigierbarkeit		-0.25 (0.32)		-0.29 (0.32)
Wissen über WSA			0.17 (0.31)	0.24 (0.26)
Alter	-0.14 (0.10)	-0.09 (0.10)	-0.19* (0.11)	-0.09 (0.09)
Männer (Ref. Frauen)	0.26 (0.21)	0.13 (0.19)	0.30 (0.24)	0.12 (0.19)
vertretene Widerspruchsführende (Ref. nicht vertretene Widerspruchsführende)	-0.16 (0.20)	-0.10 (0.19)	-0.40* (0.23)	-0.10 (0.19)
neue Bundesländer (Ref. alte Bundesländer)	-0.16 (0.21)	-0.10 (0.19)	0.01 (0.23)	-0.10 (0.19)
Konstante	4.38 (4.27)	2.50 (3.94)	1.59 (4.84)	2.61 (3.97)
Beobachtungen	182	182	182	182
R ² (angepasst)	0.25	0.39	0.01	0.39

Robuste Standardfehler in Klammern; Signifikanzniveaus: *p<0,10; **p<0,05; ***p<0,01.

Durch die bereits theoretisch erläuterten Modelle der Verfahrensgerechtigkeit wird ein erheblicher Anteil an Varianz erklärt (Tab. 14). Alleine die instrumentellen Kriterien (Modell 1) erklären bereits 25 % der Varianz der globalen Gerechtigkeitseinschätzung.⁹³³ Sowohl der Einfluss auf das Ergebnis als auch der Einfluss auf das Verfahren wirken sich signifikant aus. Mit jedem Skalenpunkt, den die Befragten angeben, mehr Kontrolle über das Verfahren zu haben, steigt die Gerechtigkeitseinschätzung unter Kontrolle der anderen unabhängigen Variablen um 0,19. Der Einfluss auf das Ergebnis steht in einem logarithmischen Zusammenhang zur Gerechtigkeitseinschätzung. Bei niedrigen Werten auf der Skala „Einfluss auf das Ergebnis“ ist der Zusammenhang noch stärker um dann mit steigenden Werten immer weiter abzuflachen. So beträgt die Steigung bei einer Ergebniskontrolle von 1 noch 0,93, ab einer Ergebniskontrolle von 5 entsprechen sich die Steigungen mit etwa 0,19. Für die Werte 6 und 7 ist der Einfluss der Ergebniskontrolle dann geringer als der Einfluss der Verfahrensgerechtigkeit. Allerdings wurde der Einfluss auf das Ergebnis von den meisten Befragten eher gering eingeschätzt, sodass die Interpretation für die höheren Einflusswerte nur auf einer dünnen Datengrundlage beruht.

Lässt man alle Variablen in das Regressionsmodell einfließen, die laut Tyler und Lind⁹³⁴ zur Verfahrensgerechtigkeit beitragen, lässt sich bereits 39 % der Varianz der Gerechtigkeitseinschätzung erklären (Modell 2). Signifikanten Einfluss haben dann allerdings nur noch der logarithmierte Einfluss auf das Ergebnis der Entscheidung sowie das Vertrauen in die Rentenversicherung. Für jeden Skalenpunkt „Vertrauen in die Rentenversicherung“ mehr, stieg das Gerechtigkeitsempfinden um 0,23 Punkte an. Für die ersten 100 % Steigerung der Ergebniskontrolle beträgt der Einfluss unter der Kontrolle der Prädiktoren aus Modell 2 0,45, für eine Steigerung von 600 auf 700 % nur noch 0,1. Je mehr die Befragten also das Gefühl hatten, Einfluss auf die Entscheidung der Rentenversicherung nehmen zu können und je mehr sie der Rentenversicherung vertrauten, als desto gerechter empfanden sie das Verfahren. Allerdings schwächt sich auch bei diesem Modell der Einfluss der Ergebniskontrolle mit zunehmend positiver Bewertung ab.

933 Alle Modelle wurden unter Kontrolle von Geschlecht, Vertretungsstatus und Wohnort der Befragten berechnet. Alleine die Kontrollvariablen erklären etwa 1 % der Varianz der Gerechtigkeitseinschätzung (siehe Tabelle 2 in Anhang 3).

934 Siehe S. 120 ff.

Das Wissen um die Existenz eines Widerspruchsausschusses wirkte sich nicht signifikant auf das Gerechtigkeitsempfinden aus (Modell 3). Dass Widerspruchsausschüsse also mittelbar Akzeptanz schaffen, kann damit zumindest nicht belegt werden. Allerdings ließ sich ihre Existenz im vorliegenden Setting auch nicht kontrollieren. Ein solches Befragungsdesign wäre schon aufgrund rechtlicher Vorgaben nicht möglich. Abgefragt wurde hier also lediglich, ob die Befragten wissen, dass ein Widerspruchsausschuss über ihren Widerspruch entscheidet. Wer dies nicht weiß, kann den Widerspruchsausschuss auch nicht in sein Akzeptanzurteil einfließen lassen. Dass sich das Wissen nicht signifikant auswirkt, spricht also eher dafür, dass kein Effekt besteht.⁹³⁵

Bei einer Gesamtbetrachtung der drei Modelle⁹³⁶ (Modell 4) zeigt sich, dass sich sowohl die instrumentellen Kriterien, als auch die nichtinstrumentellen Kriterien auf das Gerechtigkeitsempfinden auswirken, jedoch lediglich der Einfluss auf das Ergebnis sowie das Vertrauen in die Rentenversicherung signifikant werden. Keinen signifikanten Einfluss hat, ob die Widerspruchsführenden davon ausgehen, alle Informationen einbringen zu können (Genauigkeit), dass die Regeln für alle einheitlich angewendet würden (Konsistenz), dass niemand bevorzugt oder benachteiligt wird (Unvoreingenommenheit), dass die Begründung verständlich ist (Verständlichkeit Begründung) und dass sie um die Klagemöglichkeit gegen die Entscheidung wissen.

Der Einfluss des Verfahrensausgangs auf das Gerechtigkeitsurteil lässt sich auf Grundlage der erhobenen Daten leider nicht klären. Lediglich in fünf Fällen wurde dem Widerspruch vollständig stattgegeben.

Die Modellrechnungen zum Gerechtigkeitsempfinden leiden allerdings an einer fundamentalen Schwäche: Aufgrund der bereits erwähnten hohen Ausfallraten der Items zur Konsistenz und Unvoreingenommenheit

935 Neben dem Problem, dass für diese Fragen mit sehr geringen Fallzahlen gerechnet werden musste, stellt sich hier auch das Problem, dass Korrelation eben nicht gleich Kausalität bedeutet. Ein kausaler Effekt lässt sich hier gerade nicht nachweisen.

936 Berechnet wurden in Modell 1 der Einfluss der Kontrolle im Sinne der instrumentellen Theorien, in Modell 2 der Einfluss der Verfahrensgerechtigkeit nach den Kriterien von *Lind* und *Tyler*. Modell 3 berücksichtigt weitere Kriterien, die theoretisch für die Bildung einer Gerechtigkeitsurteils von Bedeutung seien könnten und Modell 4 berücksichtigt alle Kriterien.

erfolgten die Berechnungen auf einer sehr dünnen Datenlage (N=185).⁹³⁷ Robuste Vorhersagen lassen sich aus diesen Modellen daher kaum ziehen.

Um aussagekräftigere Ergebnisse zu erhalten, wurde weiterhin ein Modell berechnet, in dem die Variablen Konsistenz und Unvoreingenommenheit nicht berücksichtigt wurden (Tab. 15). Beide Variablen basieren auf der Bewertung einer (möglichen) Interaktion mit der Rentenversicherung. Die Tatsache, dass etwa 45 % der Befragten die beiden Items mit „weiß nicht“ beantworteten, legt nahe, dass diese Aspekte für die Bewertung der Verfahrensgerechtigkeit im Widerspruchsverfahren keine allzu große Rolle spielten.

Tab. 15: Regressionsmodell zur Vorhersage der Gerechtigkeitseinschätzung des Verfahrens (ohne Interaktionsvariablen)

Gerechtigkeitseinschätzung des Verfahrens	
Genauigkeit	0.09** (0.04)
Vertrauen: DRV	0.20*** (0.05)
Verständlichkeit Begründung	0.15*** (0.04)
Einfluss: Verfahren	0.11** (0.05)
Einfluss: Ergebnis	0.22*** (0.07)
Korrigierbarkeit	-0.05 (0.27)
Wissen über WSA	-0.01 (0.17)
Alter	-0.14* (0.07)
Männer (Ref. Frauen)	-0.01 (0.15)
vertretene Widerspruchsführende (Ref. nicht vertretene Widerspruchsführende)	-0.09 (0.14)

937 Auch das Modell 1, das die Kriterien mit den hohen Ausfallraten nicht berücksichtigt, wurde zur besseren Vergleichbarkeit angepasst.

Gerechtigkeitseinschätzung
des Verfahrens

neue Bundesländer	-0.04
(Ref. alte Bundesländer)	(0.15)
Konstante	0.90
	(3.03)
Beobachtungen	388
R ² (angepasst)	0.28

Robuste Standardfehler in Klammern; Signifikanzniveau: * $p < 0,10$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$.

Ein solches Modell vermag immerhin 28 % der Varianz der globalen Gerechtigkeitseinschätzung zu erklären. Außer der Korrigierbarkeit und dem Wissen um den Widerspruchsausschuss wirkten sich hier dann auch alle Prädiktoren signifikant aus. Am stärksten wirkten sich der Einfluss auf das Ergebnis und das Vertrauen in die Rentenversicherung, gefolgt von der Verständlichkeit der Begründung, dem Einfluss auf das Verfahren und der Genauigkeit aus. Wird der Einfluss auf das Ergebnis um einen Skalenpunkt stärker empfunden, steigt die Gerechtigkeitseinschätzung um 0,22 an (unter Kontrolle aller anderen in die Regression aufgenommenen Variablen). Von den Kontrollvariablen erlangt lediglich das Alter (schwach) signifikanten Einfluss. Je jünger eine Person ist, desto gerechter empfindet sie das Verfahren. Allerdings ist der Einfluss äußerst schwach ausgeprägt.

Ein weiterer Aspekt, der bei der Gerechtigkeitseinschätzung des Verfahrens relevant werden könnte, ist die Interaktion mit den medizinischen Begutachtenden (Tab. 16).

3. Teil: Empirischer Teil

Tab. 16: Regressionsmodell zur Vorhersage der globalen Gerechtigkeitseinschätzung (Interaktionsgerechtigkeit Gutachter*innen)

Gerechtigkeitseinschätzung des Verfahrens	
Genauigkeit	-0.02 (0.07)
Vertrauen: DRV	0.07 (0.08)
Verständlichkeit Begründung	0.70** (0.32)
Verständlichkeit Begründung (quadriert)	-0.08* (0.04)
Einfluss: Verfahren	0.11 (0.10)
Einfluss: Ergebnis (logarithmiert)	0.60** (0.28)
Korrigierbarkeit	0.32 (0.36)
Wissen über WSA	-0.18 (0.28)
Interaktionsgerechtigkeit	0.15** (0.06)
Alter	-0.10 (0.14)
Männer (Ref. Frauen)	-0.43* (0.26)
vertretene Widerspruchsführende (Ref. Nicht vertretene Widerspruchsführende)	-0.02 (0.25)
neue Bundesländer (Ref. Alte Bundesländer)	0.36 (0.25)
Konstante	-7.65 (5.19)
Beobachtungen	152
R ² (angepasst)	0.16

Robuste Standardfehler in Klammern, Signifikanzniveaus: *p<0,1; ** p<0,05; ***p<0,01.

Wie bereits dargestellt,⁹³⁸ empfindet ein erheblicher Teil der Begutachteten die Interaktion als ungerecht. Es ließe sich also vermuten, dass sich die Bewertung der Begutachtendeninteraktion auch auf die globale Gerechtigkeitseinschätzung auswirkt. Der Einfluss ist jedoch eher gering. Alleine die Tatsache, dass ein medizinisches Gutachten im Widerspruchsverfahren eingeholt wurde, wirkt sich nicht signifikant auf die Gerechtigkeitswahrnehmung aus.⁹³⁹ Ein Modell, das neben den Kontrollvariablen nur die Interaktionsgerechtigkeit berücksichtigt, ist insgesamt nur schwach signifikant⁹⁴⁰ und vermag nur etwa 4 % der Varianz zu erklären.⁹⁴¹

Modelliert man nun die bereits in Tab. 15 untersuchten Items zusammen mit der Interaktionsgerechtigkeit, erklären diese etwa 16 % der Varianz. Die Interaktionsgerechtigkeit bleibt signifikant, tritt in ihrer Bedeutung aber hinter andere Merkmale zurück.

Die Interpretation aller Modelle, die Items zur Interaktionsgerechtigkeit beinhalten, gestaltet sich jedoch problematisch. Aufgrund der geringen Anzahl an Befragten, die sowohl im Widerspruchsverfahren medizinisch begutachtet wurden, als auch alle an der Regression beteiligten Items beantwortet haben (bei dem Modell in Tab. 16), sind die Modelle nur begrenzt aussagekräftig.

V. Akzeptanz durch Verfahren

1. Gerechtigkeitsmodelle und Akzeptanz

Akzeptanz durch Widerspruchsverfahren – Dieser Glaubenssatz gerät bereits aufgrund der deskriptiven Auswertung ins Wanken. Nur etwa 10 % der Befragten geben an, die Entscheidung zu akzeptieren. Doch welche Prädiktoren eignen sich dazu, die Akzeptanz bzw. die Hinnehmbarkeit der Widerspruchsentscheidung vorherzusagen? Welche Gerechtigkeitsmodelle wirken sich am stärksten auf die Akzeptanz aus?

938 Vgl. S. 197 ff.

939 Zweiseitiger T-Test mit gleichen Varianzen: $p > 0,05$.

940 $P = 0,06$.

941 Siehe Tabelle 3 in Anhang 3.

Tab. 17: Regressionsmodell zur Vorhersage der Akzeptanz durch Gerechtigkeit

Akzeptanz	Modell 1	Modell 2
Gerechtigkeitseinschätzung Verfahren (logarithmiert)	0.82*** (0.16)	0.76*** (0.25)
Gerechtigkeitseinschätzung Ergebnis	1.14*** (0.29)	1.76*** (0.49)
Gerechtigkeitseinschätzung Ergebnis (quadratiert)	-0.13*** (0.04)	0.20*** (0.07)
Interaktionsgerechtigkeit Gutachter*innen (logarithmiert)		0.31** (0.15)
Bedeutung	0.70*** (0.23)	0.49 (0.35)
Bedeutung (quadratiert)	-0.09*** (0.03)	-0.06 (0.04)
Alter	-0.03 (0.08)	-0.15 (0.14)
Männer (Ref. Frauen)	-0.00 (0.15)	0.13 (0.22)
vertretene Widerspruchsführende (Ref. Nicht vertretene Widerspruchsführende)	-0.21 (0.14)	-0.32 (0.23)
neue Bundesländer (Ref. Alte Bundesländer)	-0.23 (0.16)	-0.50* (0.26)
Konstante	4.61 (3.40)	8.90 (5.63)
Beobachtungen	411	153
R ² (angepasst)	0.31	0.42

Robuste Standardfehler in Klammern; Signifikanzniveaus: * $p < 0,10$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$.

Die Kontrollvariablen Geschlecht, Alter, Vertretung und Bundesland erklären etwa 2 % der Varianz der Akzeptanz.⁹⁴² Alleine die Tatsache, ob ein Widerspruchsführender vertreten und/oder beraten wurde oder nicht, wirkt sich signifikant auf die Akzeptanz aus. Wer nicht vertreten wird, akzeptiert die Entscheidung eher. Der Effekt ist jedoch marginal.

Modell 1 enthält neben den Kontrollvariablen die Verfahrens- und Ergebnissgerechtigkeit sowie die Bedeutung der Entscheidung für das eigene Leben als Prädiktoren. Gemeinsam mit den Kontrollvariablen erklären diese unabhängigen Variablen etwa 31 % der Varianz der Akzeptanz.

Die Bewertung der Verfahrensgerechtigkeit wirkt sich logarithmisch auf die Akzeptanz aus. Der Einfluss ist zuerst stark, mit zunehmend positiver Gerechtigkeitsbewertung jedoch nur noch schwach ausgeprägt. Der Effekt „verlangsamt“ sich. Die Ergebnissgerechtigkeit wirkt hingegen in Form ei-

942 Siehe Tabelle 4 in Anhang 3.

nes quadratischen Terms auf die Akzeptanz. Der vormalig positive Einfluss kehrt sich ab dem bei 4,25 liegenden Wendepunkt in einen negativen Einfluss. Es handelt sich also um einen konvexen Zusammenhang. Signifikant wirkt auch die Bedeutung der Entscheidung für das eigene Leben auf die Akzeptanz. Auch dieser Zusammenhang ist quadratisch, die Kurve konvex. Es gilt jedoch zu bedenken, dass die Kategorien mit hoher Gerechtigkeitsbewertung eher schwach besetzt sind. Die Art des Zusammenhangs könnte sich einer höheren Anzahl an Beobachtungen, insbesondere im oberen Bereich der Gerechtigkeitsbewertung, ändern.

Kombiniert mit der Interaktionsgerechtigkeit im Verhältnis zu medizinischen Begutachtenden, erklären die Gerechtigkeitsmodelle ganze 42 % der Varianz der Akzeptanz. Das Modell 2 verfügt jedoch aufgrund der geringen Anzahl an Widerspruchsverfahren mit medizinischen Gutachten nur über eine geringe Anzahl an Beobachtungen. Auch hier sind sowohl das Modell an sich als auch alle drei Gerechtigkeitsaspekte signifikant. Auch zwischen Akzeptanz und Interaktionsgerechtigkeit besteht ein logarithmischer Zusammenhang. Der Einfluss der Interaktionsgerechtigkeit schwächt sich mit zunehmendem Gerechtigkeitsempfinden ab. Der Einfluss der Ergebnisgerechtigkeit lässt sich wiederum mit einem quadratischen Term am besten beschreiben.

Die hier zu beobachtenden nicht-linearen Zusammenhänge führen dazu, dass die Koeffizienten nicht vergleichbar sind. Eine Rangfolge im Hinblick auf die Stärke des Einflusses der verschiedenen Gerechtigkeitsmodelle lässt sich daher nicht abbilden.

Verfahrens- und Ergebnisgerechtigkeit scheinen aber einen ähnlichen Einfluss auf die Akzeptanz zu haben. Während der Einfluss der Ergebnisgerechtigkeit zu Beginn der Skala stärker steigt, fällt er gegen Ende der Skala auch wieder stärker ab. Die Bedeutung der Entscheidung sowie die Bewertung der Interaktion mit den Gutachtern scheint die Akzeptanz dagegen schwächer zu beeinflussen.

Betrachtet man den Einfluss der einzelnen Items, nicht der globalen Bewertung des Verfahrens durch die Teilnehmenden auf die Akzeptanz, ergibt sich ein ähnliches Bild (Tab. 18).

Tab. 18: Regressionsmodell zur Vorhersage der Akzeptanz durch Einzelkriterien

Akzeptanz	Modell 1	Modell 2
Einfluss: Verfahren	-0.13 (0.08)	0.01 (0.05)
Einfluss: Ergebnis	0.33*** (0.08)	0.24*** (0.06)
Vertrauen DRV	0.68*** (0.23)	0.23*** (0.05)
Vertrauen DRV (quadriert)	-0.07** (0.03)	
Genauigkeit (logarithmiert)	0.77*** (0.19)	0.21 (0.13)
Konsistenz	-0.21*** (0.08)	
Unvoreingenommenheit	0.12 (0.09)	
Verständlichkeit Begründung	-0.67*** (0.25)	0.14*** (0.04)
Verständlichkeit Begründung (quadriert)	0.11*** (0.04)	
Bedeutung	1.23*** (0.37)	1.03*** (0.25)
Bedeutung (quadriert)	-0.17*** (0.04)	-0.14*** (0.03)
Korrigierbarkeit	0.25 (0.35)	-0.06 (0.25)
Wissen über WSA	0.11 (0.21)	0.13 (0.19)
Alter	-0.34** (0.14)	-0.15 (0.09)
Männer (Ref. Frauen)	0.08 (0.21)	0.10 (0.16)
vertretene Widerspruchsführende (Ref. Nicht vertretene Widerspruchsführende)	-0.22 (0.22)	-0.07 (0.15)
neue Bundesländer (Ref. Alte Bundesländer)	-0.06 (0.25)	-0.20 (0.17)
Konstante	0.73 (5.23)	3.44 (3.69)
Beobachtungen	178	391
R ² (angepasst)	0.46	0.33

Standardfehler in Klammern; Signifikanzniveaus: *p<0,10; **p<0,05; ***p<0,01.

Modell 1, welches mit der Konsistenz und Unvoreingenommenheit auch die Interaktion mit der Rentenversicherung in den Blick nimmt, vermag sogar 46 % der Varianz der Akzeptanz zu erklären. Aufgrund der hohen Ausfallraten der Items Konsistenz und Unvoreingenommenheit⁹⁴³ allerdings nur auf Grundlage einer geringen Anzahl an Beobachtungen.

Ein um diese Items kupiertes Modell 2 erklärt noch 33 % der Varianz der Akzeptanz bei 391 Beobachtungen. Die vormalig quadratischen Zusammenhänge der Verständlichkeit der Begründung und des Vertrauens in die Deutsche Rentenversicherung Bund zur Akzeptanz lassen sich nun linear am besten abbilden. Lediglich dem Zusammenhang mit der Bedeutung der Entscheidung für das eigene Leben liegt noch ein quadratischer Term zu Grunde.

Der Einfluss auf das Ergebnis sowie das Vertrauen in die Deutsche Rentenversicherung Bund haben vergleichbar großen Einfluss auf die Akzeptanz. Auch die Verständlichkeit der Begründung wirkt sich signifikant aus, wenn auch deutlich schwächer. Der quadratische Zusammenhang der Bedeutung der Entscheidung mit der Akzeptanz lässt sich in seiner Stärke wiederum nicht vergleichen. Der Einfluss auf das Verfahren, die Genauigkeit, die Korrigierbarkeit, das Wissen um Widerspruchsausschüsse sowie die Kontrollvariablen wirken sich nicht signifikant aus.

Welchen Einfluss die Anwesenheit in der Sitzung eines Widerspruchsausschusses auf die Akzeptanz hat, lässt sich leider auf Grundlage der erhobenen Daten nicht feststellen. Keiner der Teilnehmenden beantwortete die Frage nach der Anwesenheit positiv.⁹⁴⁴

2. Gerechtigkeitspräferenzen und Akzeptanz

Die Beurteilung von Ergebnis- und Verfahrensgerechtigkeit beeinflussen die Akzeptanz der Entscheidung. Ob sich dieser Einfluss je nach Gerechtigkeitspräferenz unterschiedlich auswirkt, wurde in dem folgenden Modell untersucht (Tab. 19).

943 Siehe hierzu: S. 197.

944 Unter den Teilnehmer*innen des Pretests befand sich zumindest eine Person, die an der Sitzung eines Widerspruchsausschusses teilgenommen hatte.

Tab. 19: Regressionsmodell zur Vorhersage des Einflusses der Gerechtigkeitsmodelle bei unterschiedlicher Gerechtigkeitspräferenz

Akzeptanz	prozedurale Präferenz	substantielle Präferenz
Gerechtigkeitseinschätzung Verfahren (logarithmiert)	1.27*** (0.23)	1.06*** (0.23)
Gerechtigkeitseinschätzung Ergebnis (logarithmiert)	0.28** (0.13)	0.51*** (0.18)
Alter	0.05 (0.11)	0.01 (0.15)
Männer (Ref. Frauen)	0.13 (0.23)	0.11 (0.25)
vertretene Widerspruchsführende (Ref. Nichtvertretene Widerspruchsführende)	-0.06 (0.21)	-0.18 (0.23)
neue Bundesländer (Ref. Alter Bundesländer)	-0.19 (0.24)	-0.29 (0.30)
Konstante	5.14 (4.97)	7.18 (6.34)
Beobachtungen	196	147
R ² (angepasst)	0.25	0.24

Robuste Standardfehler in Klammern; Signifikanzniveaus: *p<0,10; **p<0,05; ***p<0,01.

Berechnet man den Einfluss beider Gerechtigkeitsmodelle, einmal für diejenigen Befragten die eher die prozedurale und einmal für diejenigen, die eher die substantielle Gerechtigkeit bevorzugen, zeigten sich auch für das Gesamtmodell Unterschiede.

Bei getrennten Berechnungen wirkt sich die Ergebnissgerechtigkeit logarithmisch, nicht quadratisch aus. Weiterhin wird geringfügig mehr Varianz durch die Ergebnis- und Verfahrensgerechtigkeit erklärt, wenn sich Personen eher auf der prozeduralen Seite einordnen.⁹⁴⁵

Unabhängig davon, auf welcher Seite sich die Befragten einordneten, der Verfahrensgerechtigkeit kam stets mehr Einfluss zu als der Ergebnissgerechtigkeit. Der Unterschied ist jedoch bei den Befragten wesentlich geringer, die sich bei der substantiellen Präferenz einordnen. Während der Einfluss der Verfahrensgerechtigkeit leicht sinkt, steigt vor allem der Einfluss der Ergebnissgerechtigkeit an. Auf die Akzeptanz der Entscheidung haben

945 R²= 24,6 (prozedural) R²= 24,0 (substanziell).

die Gerechtigkeitsmodelle daher, je nach abstrakter Gerechtigkeitspräferenz, unterschiedlichen Einfluss.

B. Vom Widerspruchs- zum Gerichtsverfahren

I. Wer klagt gegen seinen Widerspruchsbescheid?

Der weit überwiegende Teil, nämlich 99,2 % der Widerspruchsverfahren waren – jedenfalls teilweise – erfolglos.⁹⁴⁶ Geklagt haben aber nur 22,9 % der Befragten.

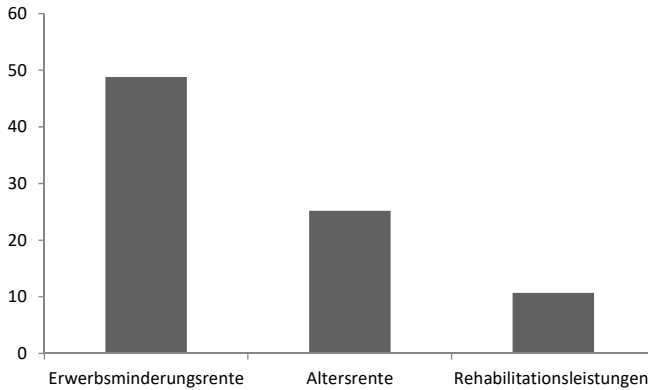
Zu Grunde liegt den folgenden Überlegungen die Vermutung, dass Widerspruchsführende mit ihrer ablehnenden Entscheidung inhaltlich nicht einverstanden sind. Immerhin haben sie bereits gegen ihre Ausgangsentscheidung einen Rechtsbehelf eingelegt. Dennoch gehen nicht alle gegen ihren Bescheid auch gerichtlich vor.

Auf die Klageneigung scheinen sich unterschiedliche Faktoren auszuwirken. Vor allem zwischen den Sachgebieten waren große Unterschiede zu beobachten (Abb. 27). Während 48,8 % der Widerspruchsführenden im Bereich der Erwerbsminderungsrente klagten, galt dies für 25,2 % der Widerspruchsführenden im Bereich der Altersrente und für nur 10,7 % im Bereich der Rehabilitationsleistungen.⁹⁴⁷

946 Nicht eingerechnet sind hier Verfahren, in denen eine Abhilfe erfolgte, die also gar nicht vor den Widerspruchsausschuss gelangten (siehe S. 140).

947 In den Statusfeststellungsverfahren klagten sogar 60 % der Widerspruchsführenden. Diese Zahl ist aufgrund der geringen Anzahl an Fällen (n=20) nicht interpretierbar.

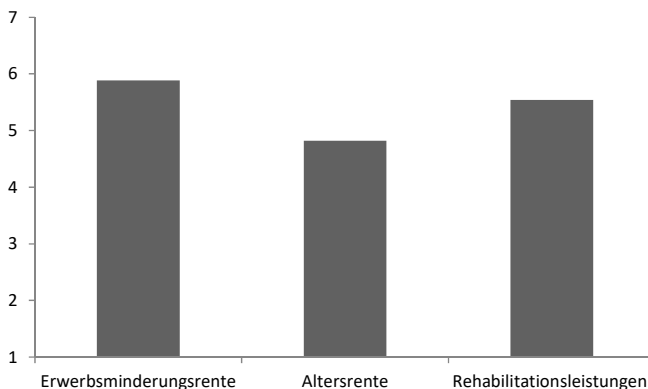
Abb. 27: Klagen nach Sachgebieten (in %)



Worin diese deutlichen Diskrepanzen begründet liegen, lässt sich nur partiell erklären. Die naheliegenste Erklärung bietet wohl die unterschiedliche Bedeutung der Entscheidung für das eigene Leben. So könnte beispielsweise die Tatsache, dass es sich bei der Erwerbsminderungsrente um wiederkehrende Leistungen handeln dürfte, während Rehabilitationsleistungen häufig einmalige Leistungen betreffen, für diese Vermutung sprechen.

Tatsächlich bestehen Diskrepanzen in der Bedeutung der Entscheidung in den verschiedenen Rechtsbereichen (Abb. 28).

Abb. 28: Bedeutung der Entscheidung nach Sachgebieten (arith. Mittel)



Wie bereits in der grafischen Darstellung zu sehen, unterscheidet sich die Bedeutung aus Sicht der Befragten aber nur schwach. In Verfahren wegen Erwerbsminderungsrente und Rehabilitationsleistungen wird sie höher eingeschätzt, als in Verfahren wegen Altersrente. Es besteht ein signifikanter Zusammenhang, der allerdings eher gering ausgeprägt ist.⁹⁴⁸ Zu beachten ist hier jedoch, dass die Frage nach der Bedeutung ohne Maßstab gestellt wurde. So mag man die Geltendmachung eines Anspruchs auf einen höhenverstellbaren Schreibtisch zwar abstrakt als äußerst bedeutsam empfinden, würde ihn aber möglicherweise relativieren, wenn man ihm einen Anspruch auf Erwerbsminderungsrente gegenüberstellen würde. Setzte man diese Frage in ein Verhältnis, könnten die Bewertungen durchaus anders ausfallen.

Doch welche Faktoren führen dazu, dass Widerspruchsführende ihr Begehren auf dem Klagewege durchzusetzen versuchen?

Bei den nachstehenden Modellen wurde, aufgrund des binären Charakters des Kriteriums, eine logistische Regressionsanalyse durchgeführt (Tab. 20). Die Logit-Modelle erlauben die Berechnung von Wahrscheinlichkeiten, genauer die Berechnung um wie viel Prozentpunkte die Wahrscheinlichkeit zu klagen ansteigt, wenn ein Prädiktor verändert wird.⁹⁴⁹ Zur Interpretation der Logits wurden die sog. Marginalen Effekte berechnet.⁹⁵⁰

948 Rechnet man die Statusfeststellungsverfahren heraus, ergibt sich $V=0,20$.

949 Genauer zur logistischen Regression S. 169.

950 Für das nachfolgende Modell zu finden in Tabelle 6 in Anhang 3.

3. Teil: Empirischer Teil

Tab. 20: Regressionsmodell zur Vorhersage der Klageentscheidung

Klageentscheidung	Modell 1	Modell 2
Akzeptanz		-0,41** (0,19)
Vertrauen Sozialgerichte		0,33*** (0,09)
Gerechtigkeitspräferenz		0,14** (0,06)
Widerspruchsgrund einfach versucht		-0,22** (0,10)
Wiederholungskläger*in (Ref. <i>Noch nicht geklagt</i>)		2,58*** (0,44)
Altersrente (Ref. <i>Anderes Rechtsgebiet</i>)		1,30*** (0,48)
Erwerbsminderungsrente (Ref. <i>Anderes Rechtsgebiet</i>)		1,46*** (0,43)
vertretene Widerspruchsführende (Ref. <i>Nicht vertretene Widerspruchsführende</i>)		1,70*** (0,30)
Männer (Ref. <i>Frauen</i>)	0,13 (0,22)	
Alter	-0,14 (0,12)	
Sozioökonomischer Status	-0,09 (0,15)	
ausreichend Einkommen (selbstref.)		0,49 (0,31)
Erwerbstätigkeit (Ref. <i>Nicht erwerbstätig</i>)	-1,03*** (0,23)	-0,30 (0,38)
Migrationshintergrund (Ref. <i>Kein Migrationshintergrund</i>)	0,06 (0,31)	
neue Bundesländer (Ref. <i>Alte Bundesländer</i>)	0,40* (0,22)	-0,04 (0,32)
Konstante	-8,67* (4,67)	-2,92 (6,67)
Beobachtungen	567	411
Pseudo R ² (angepasst)	0,03	0,31

Robuste Standardfehler in Klammern; Signifikanzniveaus: *p<0,10; **p<0,05; ***p<0,01.

Modell 1 berücksichtigt lediglich sozio-demografische Merkmale. Das Modell als solches ist zwar signifikant, seine Vorhersagekraft jedoch sehr gering.⁹⁵¹ Dies vermag angesichts der Tatsache, dass sich nur sehr wenige sozio-demografische Merkmale überhaupt signifikant auf die Klageentscheidung auswirken, kaum zu überraschen. Signifikant zeigt sich lediglich, ob der Widerspruchsführende erwerbstätig ist oder nicht und ob er aus den neuen oder alten Bundesländern stammt.

Die Wahrscheinlichkeit zu klagen, sinkt bei erwerbstätigen im Vergleich zu nicht-erwerbstätigen Widerspruchsführenden um 17,9 Prozentpunkte ab. Auf den Grund für die Erwerbslosigkeit (beispielweise Berentung oder Arbeitslosigkeit) kommt es dabei nicht an (siehe Tabelle 9 in Anhang 3).

Unter der Kontrolle anderer Einflüsse, vor allem des Rechtsgebietes, bleibt die Erwerbstätigkeit dann nicht mehr signifikant (siehe Modell 2). Schwach signifikant wird auch die Herkunft aus den neuen Bundesländern. Hat der Widerspruchsführende seinen Hauptwohnsitz in einem neuen Bundesland, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass er gegen den Widerspruchsbescheid klagt, um 6 Prozentpunkte an. Auch diese Signifikanz geht allerdings unter der Kontrolle anderer Faktoren verloren.

Nicht signifikant werden Alter, Geschlecht, sozioökonomischer Status sowie der Migrationshintergrund. Dies ändert sich auch bei differenzierter Betrachtung der die Indizes definierenden Merkmale nicht. Weder der Schulabschluss noch das subjektive Einkommen oder das berufliche Prestige wirken sich, zumindest in einer multivariaten Konstellation, signifikant aus. Bivariat ist der Zusammenhang zwischen Klageentscheidung und beruflicher Stellung⁹⁵² signifikant, allerdings auf Grund der vielen Kategorien und der damit einhergehenden geringen Anzahl an Beobachtungen je Kategorie kaum interpretierbar.

Transformiert man die berufliche Stellung in die Prestigeskala nach Hoffmeyer-Zlotnik⁹⁵³, ist der Effekt nur noch auf dem 90 %-Level signifikant und verfügt nur noch über eine schwache Ausprägung.⁹⁵⁴ Zwar

951 Die Modellgüte lässt sich aus einer Gesamtschau verschiedener Kriterien wie z.B. dem angepassten McFaddens R^2 (0,03), der Sensitivität (0,7 %), der Spezifität (100 %) und der Area und the curve (AUC=0,66) beurteilen. Alle Modellfit-Maße fallen vorliegend eher schlecht aus. Zur Problematik der Modellanalyse bei einer stark divergierenden Anzahl an Beobachtungen in den verschiedenen Antwortkategorien: B. Christensen/Papies/Proppe/Clement, WiSt 2014, S. 211, *passim*.

952 $V=0,24$.

953 Hoffmeyer-Zlotnik, ZUMA Nachrichten 2003, S. 114, S. 121.

954 $V=0,16$.

unterscheiden sich die einzelnen Prestigestufen, eine Richtung ist jedoch nicht ersichtlich. Ähnlich gestaltet sich der Zusammenhang zwischen dem selbstreferentiell berichteten Einkommen und der Klageentscheidung. Er ist zwar bivariat signifikant, aber nur von schwacher Stärke⁹⁵⁵ und ungerichtet.

Auch die einzelnen Merkmale des Migrationshintergrundes (Staatsangehörigkeit, Geburtsland und Muttersprache) wirken sich nicht signifikant aus.

Modell 2⁹⁵⁶ integriert weitere Prädiktoren, die sich signifikant auf die Klageentscheidung auswirken.⁹⁵⁷

Sehr großen Einfluss hat die Frage, ob Widerspruchsführende zuvor schon einmal vor einem Sozialgericht geklagt haben (V31A). Die Wahrscheinlichkeit liegt für diese Gruppe 31 Prozentpunkte höher. Ähnlich bedeutsam ist auch, ob Widerspruchsführende vertreten und/oder beraten wurden oder nicht. Die Wahrscheinlichkeit, dass vertretene Widerspruchsführende klagen, ist 20 Prozentpunkte höher, als bei unvertretenen. Beschränkt man diese auf anwaltlich vertretene Widerspruchsführende, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit sogar um etwa 34,5 Prozentpunkte. Diese Effekte schwächen sich auch unter der Kontrolle der Bedeutung der Entscheidung für das eigene Leben nicht wesentlich ab.

Auch den Rechtsgebieten kommt Erklärungskraft zu. Im Vergleich zu den Widerspruchsführenden aus den Rehabilitationsleistungen ist die Wahrscheinlichkeit zu klagen im Bereich der Alterssicherung um etwa 15 Prozentpunkte, im Bereich der Erwerbsminderungsrente sogar um 17 Prozentpunkte höher.

Binär nach dem Schema „ausreichend oder mehr Einkommen“ oder „weniger als ausreichend Einkommen“ codiert, wirkt sich auch das subjektive Einkommen aus. Allerdings steigt die Wahrscheinlichkeit zu klagen nur um etwa 5,8 Prozentpunkte an, wenn ausreichend Einkommen vorhanden ist.

Die Klagewahrscheinlichkeit sinkt mit jedem Punkt Akzeptanz mehr um 5 Prozentpunkte an. Weiterhin steigt die Klagewahrscheinlichkeit mit jedem Punkt Vertrauen in die Sozialgerichte um 3,9 Prozentpunkte. Für

955 $V = 0,17$.

956 Die Vohersagegüte dieses Modells ist wesentlich besser, als die des Modells 1. Das angepasste McFaddens Pseudo- R^2 beträgt 0,31, die Sensitivität 60 %, die Spezifität 90,88 %. Die AUC beträgt 0,88.

957 Die durchschnittlichen marginalen Effekte für Modell 2 finden sich in Tabelle 8 in Anhang 3.

jeden Punkt, den sich die Widerspruchsführenden hin zur substantiellen, weg von der prozeduralen Qualitätsprävalenz einordnen, steigt die Klagewahrscheinlichkeit um 1,6 Prozentpunkte an. Je eher Widerspruchsführende angeben, den Widerspruch einfach mal eingelegt zu haben, desto seltener klagten sie. Die Klagewahrscheinlichkeit sinkt um 2,5 Prozentpunkte, je höher sich die Befragten auf der 7er-Skala eingestuft haben.

Die Frage ob Befragte im Widerspruchsverfahren medizinisch begutachtet wurden oder nicht, hat keinen Einfluss auf die Klageentscheidung.

II. Motive des Klageverhaltens

Warum Widerspruchsführende klagten

Nur 22,9 % der Widerspruchsführenden klagten gegen ihren Bescheid. Doch was waren die Motive der Kläger*innen? Welche Gründe führten sie für ihre Entscheidung an?

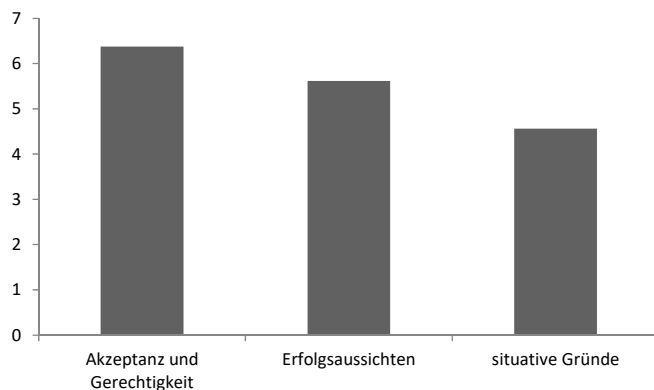
Die Motivation zu klagen wurde in acht Items abgefragt. Die Items lauteten stets: „Welche Gründe spielten für ihre Entscheidung eine Rolle? Ich habe geklagt, weil...“ Die Befragten hatten die Möglichkeit, die von ihnen gewünschte Antwort auf einer siebener Skala von „stimme gar nicht zu“ bis „stimme voll zu“ anzukreuzen. Die Auswertung erlaubt daher einen Einblick in die Bedeutung der jeweiligen Begründung für die Entscheidung. Die Bewertung des Grundes (z.B. der Akzeptanz oder der Dauer) erlaubt sie aber nur implizit.

Aus den acht Items ließen sich drei Gruppen bilden⁹⁵⁸: Akzeptanz und Gerechtigkeit (V18R, V18U); Erfolgsaussichten (V18S, V18T); situative Gründe (V18Q, V18V, V18W). Fast alle Items wurden als überdurch-

958 Die Gruppen wurden mithilfe einer explorativen Faktorenanalyse gebildet und dann ihrem theoretischen Gehalt nach korrigiert.

schnittlich bedeutsam eingeordnet. Die Zustimmungsrate war demnach insgesamt hoch (vgl. Abb. 29).

Abb. 29: Zustimmung zu Klagegründen (arith. Mittel)



Eine besondere Rolle bei der Entscheidung zu klagen spielte das Gefühl, die Entscheidung nicht hinnehmen zu können und im Verfahren unfair behandelt worden zu sein (Tab. 21). Beide Items verfügen über sehr hohe Zustimmungsmittelwerte. 87 % der Befragten stimmten der Aussage „Ich habe geklagt, weil ich die Entscheidung nicht hinnehmbar fand“ voll zu, 68 % der Aussage „Ich habe geklagt, weil ich unfair behandelt wurde“.

Die fehlende Akzeptanz als Klagemotivation lässt sich empirisch kaum erklären.⁹⁵⁹ Die Items Migrationshintergrund sowie Herkunft aus den alten Bundesländern wirken sich signifikant aus, zeigen sich aber nur für 4 % der Varianz verantwortlich. Die Aussage „ich habe geklagt, weil ich unfair behandelt wurde“ lässt sich, wenig überraschend, vor allem auf die Selbsteinschätzung der Verfahrensgerechtigkeit zurückführen. 23 % der Varianz werden alleine durch dieses Item erklärt. Gemeinsam mit der Akzeptanz der Entscheidung lassen sich sogar 29 % erklären.

Tab. 21: Akzeptanz & Gerechtigkeit

Variable		N	Mittelwert	Standardabweichung
Akzeptanz	V18R	119	6,65	1,21
Gerechtigkeit	V18O	107	6,1	1,73

⁹⁵⁹ Siehe Tabelle 10 in Anhang 3.

Auch die Hoffnung auf eine Anerkennung der eigenen Position vor Gericht scheint viele Widerspruchsführende zu einer Klage zu motivieren (Tab. 22). Beide Items wurden im Mittel mit über fünf bewertet. Allerdings fällt auf, dass eine deutlich geringe Anzahl an Befragten die Items überhaupt (gültig) beantwortet hat. Es liegt also eine erhebliche Anzahl an Item non-response vor. Dies könnte darin begründet liegen, dass die Befragten bereits der Grundaussage „Das Gericht wird mir glauben“ und „Meine Erfolgschancen sind gut“ nicht zustimmen.

Die die Klageentscheidung leitende Hoffnung, das Gericht werde den Ausführungen Glauben schenken, liegt in verschiedenen Faktoren begründet.⁹⁶⁰ Wer Widerspruch eingelegt hat, weil er davon ausgeht, dass der Erstentscheidung nicht zutreffende Tatsachen zugrunde gelegt wurden, wird diese Klagebegründung tendenziell höher bewerten. Gleichzeitig steigt die Hoffnung mit dem Vertrauen in die Sozialgerichte. Je jünger der Widerspruchsführende, desto geringer bewertet er diese Begründung. 19 % der Bewertungsvarianz lassen sich so erklären.

Gute Erfolgschancen als Begründung für eine Klage gab eher an, wer das Ergebnis des Widerspruchsverfahrens ungerecht fand. Auch wer Widerspruch eingelegt hatte, weil er fand, dass die Rentenversicherung im Ausgangsverfahren falsch entschieden hatte, stimmte dieser Begründung eher zu. Außerdem spielten die Erfolgschancen für Männer eine größere Rolle als für Frauen. All diese Faktoren erklären 13 % der Varianz des Items.

Tab. 22: Erfolgsaussichten

Variable		N	Mittelwert	Standardabweichung
Vertrauen in Gericht	V18S	79	5,48	1,77
Erfolgschancen	V18T	92	5,75	1,68

Die situativen Gründe wurden hingegen völlig unterschiedlich bewertet (Tab. 23). Die Aufklärung des Sachverhaltes spielte eine große Rolle, während sich der Wunsch nach einem zusätzlichen Gutachten und die Beratung durch Dritte eher im mittleren Bereich bewegten.

Vermutlich, weil über die Aussage, der Sachverhalt sei noch nicht aufgeklärt, ein großer Konsens herrscht, lässt es sich nicht auf erhobene Daten zurückführen. Aussagen hierzu lassen sich also nicht treffen.

960 Für beide Klagegründe: Tabelle 11 in Anhang 3.

Wer klagt, weil er im Klagverfahren noch einmal begutachtet werden möchte, hat mit höherer Wahrscheinlichkeit Widerspruch im Bereich der Erwerbsminderungsrente eingelegt, als im Bereich der Altersrente oder der Rehabilitationsleistungen.⁹⁶¹ Alleine der Rechtsbereich erklärt 12 % der Varianz der Bewertung dieser Begründung. Erstaunlicherweise wirkt sich nicht signifikant aus, ob ein Gutachten im Widerspruchsverfahren eingeholt wurde und wie die Interaktion mit den Gutachter*innen im Widerspruchsverfahren bewertet wurde.

Wer die Motivation zu klagen, weil ihm oder ihr dazu geraten wurde, als hoch bewertete, wurde auch tendenziell schon beraten, Widerspruch einzulegen. Vertretene Widerspruchsführende stufen diese Begründung eher höher ein. Wer über einen Migrationshintergrund verfügt, stimmte der Begründung dagegen eher nicht zu. Diese Faktoren zeigen sich für 47 % der Varianz verantwortlich.

Es „einfach mal versuchen“ wollten wohl die wenigsten Kläger*innen. Die Aussage erreichte einen Zustimmungsmittelwert von nur $\bar{x} = 1,7$. Hoch bewertet wurde die Motivation es „einfach mal zu versuchen“ am ehesten von Personen, die dies bereits als Grund für das Widerspruchsverfahren angeben hatten.⁹⁶² Außerdem bewerten Personen diesen Grund höher, die das Ergebnis des Widerspruchsverfahrens eher als ungerecht empfanden. Immerhin 16 % der Varianz erklären diese Items.

Stellt man die Bewertung der Klagegründe, den Gründen Widerspruch einzulegen gegenüber, wird deutlich, dass das Widerspruchsverfahren an der Bewertung der Gründe sehr wenig ändert. Die Zustimmung zu den Gründen „ich fühlte mich unfair behandelt“, „ich wollte es einfach mal versuchen“ sowie „ein anderer hat mir dazu geraten“ weichen nicht signifikant voneinander ab, betrachtet man die gesamte Stichprobe. Bezogen auf die Personen, die geklagt und eine Angabe zu den jeweiligen Klagegründen gemacht haben, zeigt sich jedoch ein etwas anderes Bild. Die Zustimmung zur unfairen Behandlung als Widerspruchsggrund übersteigt die Zustimmung zur unfairen Behandlung als Klagegrund.⁹⁶³ Der Effekt ist allerdings schwach ausgeprägt und aufgrund der geringen Fallzahl (N = 105) wenig aussagekräftig. Die Gründe „ich wollte es einfach mal versuchen“ und „ein Dritter hat mir dazu geraten“ spielten hingegen im

961 Siehe Tabelle 12 in Anhang 3.

962 Siehe Tabelle 13 in Anhang 3.

963 Zustimmungsmittelwerte zu V3C=6,55 und zu V18U=6,10.

Klageverfahren eine signifikant größere Rolle.⁹⁶⁴ Die zuvor erwähnten interpretatorischen Einschränkungen gelten jedoch auch hier.

Tab. 23: *Situative Gründe*

Variable		N	Mittelwert	Standardabweichung
Sachverhaltsaufklärung	V18Q	114	6,16	1,83
Wiederholungsgutachten	V18V	82	4,4	2,67
Beratung	V18W	109	3,13	2,66

Warum Widerspruchsführende nicht klagen

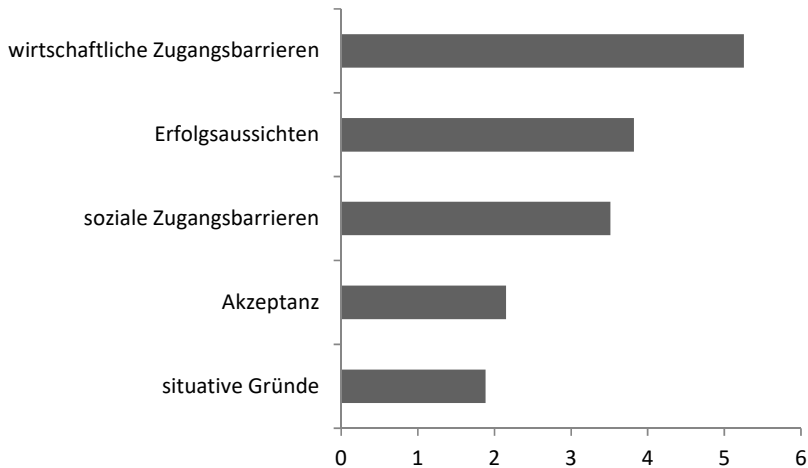
77 % der Befragten, die einen negativen Widerspruchsbescheid erhielten, klagten nicht. Obwohl sie beschwert sind und durch ihren Widerspruch bereits ihr Rechtsschutzinteresse zum Ausdruck brachten, schlugen die meisten Widerspruchsführenden den Weg zu Gericht nicht ein. Woran liegt es also, dass so viele Widerspruchsführende nicht klagen?

Die Motivation, nicht gegen den Bescheid zu klagen, wurde in 15 Items abgefragt, aus denen sich fünf Gruppen bilden lassen: rechtliche und wirtschaftliche Zugangsbarrieren soziale Zugangsbarrieren und persönliche

964 Zustimmungsmittelwerte zu V3D=1,24 und zu V18X=1,54, sowie zu V3E=2,38 und zu V18W=3,06.

Defizite, situative Gründe, Akzeptanz und Gerechtigkeit sowie Erfolgsaussichten.⁹⁶⁵

Abb. 30: Motivation, von einer Klage abzusehen (arith. Mittel)



Die weitaus größte Rolle für einen Klageverzicht spielen die wirtschaftlichen Zugangsbarrieren (Tab. 24). Die Akzeptanz der Entscheidung wird nur in einem sehr geringen Umfang als Motivator angesehen.

Dauer, Aufwand und Kosten des Gerichtsverfahrens scheinen die Befragten häufig von einer Klage abzuhalten. Die Zustimmung zu diesen Items liegt durchgängig bei > 5 .⁹⁶⁶ Die geringste Rolle spielen dabei die Kosten des Gerichtsstreites, die größte die Dauer, die von allen abgefragten Antworten den höchsten Zustimmungswert erreichte.

Entgegen der Hypothesen ließen sich die wirtschaftlichen und rechtlichen Zugangsbarrieren nur sehr rudimentär vorhersagen. Der sozioökonomische Status spielte eine geringere Rolle als erwartet. Die Bewertung des Arbeitsaufwandes ließ sich nur unter Zugrundelegung der abstrakt abgefragten Zugangsschwellen überhaupt erklären. Einzig die Tatsache, dass eine Person davon ausgeht, dass das Widerspruchsverfahren komplex ist, lässt Schlüsse auf die Bedeutung dieser Begründung zu.

⁹⁶⁵ Auch hier wurden die Gruppen mittels explorativer Faktorenanalyse gebildet und dann aufgrund theoretischer Überlegungen modifiziert.

⁹⁶⁶ Auf einer endpunktbenannten Skala von 1 bis 7.

Für die Bewertung der Dauer des Gerichtsverfahrens als Grund, nicht zu klagen, zeigen sich drei Faktoren signifikant. Die Dauer wird als wichtiger bewertet, je weniger die Personen dem Sozialgericht vertrauen. Weiterhin spielt die Begründung für Frauen eine größere Rolle, als für Männer. Personen mit niedrigerem sozialem Status bewerten die Dauer als ausschlaggebender.

Die Kosten spielen eine größere Rolle, je weniger die Befragten dem Sozialgericht vertrauen und je weniger Einkommen sie (selbstreferentiell) zur Verfügung haben. Die Erklärungskraft beider Modelle ist mit 4 bzw. 5 % jedoch nur sehr beschränkt.

Wie zu erwarten, wirkte sich die abstrakte Einschätzung des Gerichtsverfahrens zu den Themen Dauer, Kosten und Schwierigkeit stark auf die Bewertung der Motivation aus. Im Hinblick auf Dauer und den Arbeitsaufwand ließ sich alleine durch diese Items etwa 15 % der Varianz erklären, bei den Kosten sogar 38,8 %.

Tab. 24: *Rechtliche und wirtschaftliche Zugangsbarrieren*

Variable		N	Mittelwert	Standardabweichung
Dauer	V18G	361	5,54	2,12
Arbeitsaufwand	V18H	362	5,12	2,23
Kosten	V18I	323	5,10	2,39

Als bedeutender Grund, nicht zu klagen, wurde auch die Befürchtung angesehen, mit dem eigenen Anliegen rechtlich vor Gericht nicht durchzudringen (Tab. 25). Die Begründung „ich habe nicht geklagt, weil meine Erfolgchancen gering sind“ wurde dann auch im Mittel mit 4,97 bewertet. Diese Befürchtung dürfte sich häufig auf die rechtliche Würdigung des Sachverhaltes durch die Gerichte beziehen. Die Aussage „ich habe nicht geklagt, weil das Gericht mir nicht glauben wird“ wurde im Mittel jedenfalls lediglich mit 2,67 bewertet.

Die Angst davor, dass das Gericht den Widerspruchsführenden nicht glauben wird, lässt sich auf verschiedene Faktoren zurückführen.⁹⁶⁷ Je weniger Widerspruchsführende den Sozialgerichten vertrauen, als desto wichtiger stuften sie diesen Grund ein. Auch Personen mit geringerem Einkommen (selbstreferentiell) bewerteten diesen Grund höher. Andere Faktoren des sozialen Status wie Bildung oder berufliches Prestige spielten keine Rolle. Personen ohne Migrationshintergrund bewerteten die

967 Tabelle 16 in Anhang 3.

Befürchtung höher als solche mit Migrationshintergrund. Die Wirkung bleibt allerdings gering. Die Erklärungskraft des Modells beträgt 12 %. Wesentlich weniger Varianz (nur 5 %) lässt sich bei den Erfolgchancen erklären. Auch hier wirkt sich das Vertrauen in die Sozialgerichte aus. Auch das Alter spielt eine Rolle. Je älter die Befragten, desto mehr Bedeutung maßen sie der Begründung zu.

Tab. 25: Erfolgsaussichten

Variable	N		Mittelwert	Standardabweichung
Misstrauen	319	V18E	2,67	2,23
Erfolgchancen	345	V18F	4,97	2,30

Die sozialen Zugangsbarrieren und persönlichen Defizite wurden hingegen völlig unterschiedlich beurteilt (Tab. 26). Viele Befragte resignieren. Jedenfalls verfügt auch die Antwortoption „ich habe keine Lust, mich auch noch mit dem Gericht rumzuärgern“ über einen sehr hohen mittleren Zustimmungswert von 5,3. Die Aussage „ich traue mir eine Klage nicht zu“ bewerteten die Befragten hingegen im Mittel nur noch mit 3,8. Die Begründung, Angst vor der Verurteilung durch andere zu haben, wurde im Mittel nur mit 1,5 bewertet.

Gemeinsam ist den sozialen Zugangsbarrieren, dass sie sich kaum durch die erhobenen Daten erklären lassen.⁹⁶⁸ Es lassen sich jeweils nur 3 % der Varianz nachweisen.

Wer der Rentenversicherung weniger vertraut und wer im Bereich der Erwerbsminderungsrente Widerspruch eingelegt hat, möchte sich mit dem gerichtlichen Verfahren eher nicht mehr auseinandersetzen.

Wer noch nie geklagt hat und wer mehr Einkommen zur Verfügung hat, stuft die Schwellenangst tendenziell als wichtiger für die Klageentscheidung ein. Widerspruchsführende aus dem Bereich der Altersrente bewerten die Schwellenangst als weniger bedeutsam, als Widerspruchsführende aus dem Bereich der Rehabilitationsleistungen. Mit der abstrakten Einschätzung der psychologischen Zugangsschwelle zum Gerichtsverfahren („Ich traue mir ein Gerichtsverfahren nicht zu“) lässt sich etwa die Hälfte der Bewertung dieser Begründung erklären. Keine Rolle spielt der sozioökonomische Status, insbesondere Bildung und berufliches Prestige. Auch der Migrationshintergrund, das Alter oder das Geschlecht wirken sich nicht signifikant aus.

968 Siehe Tabelle 17 in Anhang 3.

Die Verurteilung durch andere führten als Grund, nicht zu klagen, eher Personen mit geringen Einkommen und Personen, bei denen im Widerspruchsverfahren ein Gutachten eingeholt wurde. Alle anderen Items beeinflussten die Einschätzung nicht signifikant.

Tab. 26: Soziale Zugangsbarrieren und persönliche Defizite

Variable		N	Mittelwert	Standardabweichung
Resignation	V18L	373	5,31	2,33
Schwellenangst	V18C	364	3,77	2,67
Fremdverurteilung	V18D	355	1,46	1,38

Die Begründungen „ich habe nicht geklagt, weil ich die Entscheidung hinnehmbar fand“ bzw. „weil ich zumindest fair behandelt wurde“ wurde durchweg ablehnend mit 1,8 bzw. 2,1 bewertet. 76,2 % bzw. 66,5 % derjenigen, die diese Frage beantwortet haben, gaben an, den Aussagen gar nicht zuzustimmen (Tab. 27).⁹⁶⁹ 7,8 % bzw. 7,6 % stimmten der Aussage zu bzw. voll zu.⁹⁷⁰ Betrachtet man nur die Befragten, die angaben, die Entscheidung überwiegend zu akzeptieren,⁹⁷¹ bewerteten die Befragten die Begründung im Mittel mit 3,0.

Die Bewertung von Gerechtigkeit und Akzeptanz als Klagegründe lässt sich gut belegen. Ganze 37 % der Varianz der Akzeptanz lassen sich durch die erhobenen Daten aufklären.⁹⁷² Als Grund, nicht zu klagen, höher eingestuft wird die Akzeptanz, wenn Befragte das Verfahren als gerecht empfinden und mit der Entscheidung zufrieden sind. Es handelt sich jeweils um logarithmische Effekte, die sich mit zunehmender Gerechtigkeits- bzw. Zufriedenheitsbewertung abschwächen. Wer eine unfaire Behandlung bereits als Grund für den Widerspruch hoch einstufte, misst der Akzeptanz im Klagekontext eher weniger Bedeutung zu. Das gilt auch, wenn im Widerspruchsverfahren ein Gutachten eingeholt wurde. Männer messen der Akzeptanz tendenziell eine etwas höhere Bedeutung zu. Die Einschätzung der Akzeptanz der Entscheidung zeigt sich für 31 % der Varianz der Bewertung verantwortlich.

969 Entspricht der Antwortoption 1 auf einer endpunktbenannten Skala von 1 bis 7.

970 Entspricht der Antwortoption 6 und 7 auf einer endpunktbenannten Skala von 1 bis 7.

971 Entspricht der Antwortoption 6 und 7 auf einer endpunktbenannten Skala von 1 bis 7 bei Frage V2G.

972 Siehe Tabelle 18 in Anhang 3.

Personen, für die eine faire Behandlung eine große Rolle für den Klageverzicht spielte, fanden die Begründung tendenziell verständlicher.⁹⁷³ Wer zufriedener mit dem Verfahren war, gab die gerechte Behandlung eher als Grund an, nicht zu klagen. Wer bereits als wichtigen Grund, Widerspruch eingelegt zu haben, angab, unfair behandelt worden zu sein, gab dies auch eher als Grund dafür an, von einer Klage abzusehen. Beide Zusammenhänge ließen sich jedoch am besten quadratisch abbilden. Auch der Einfluss auf das Ergebnis und das Vertrauen in die Rentenversicherung beeinflussten die Bewertung. Für Personen aus den neuen Bundesländern spielte diese Begründung eine geringfügig geringere Rolle. 31 % der Varianz dieser Begründung ließen sich durch die genannten Items erklären.

Eine Regression mit den Gerechtigkeitseinschätzungen des Verfahrens und des Ergebnisses durch die Befragten erreicht eine Erklärungskraft von immerhin 27 %. Sowohl die Verfahrens- als auch die Ergebnissgerechtigkeit sind signifikant. Die Verfahrensgerechtigkeit wirkt sich logarithmisch aus, d.h. ihr Effekt schwächt sich ab. Die Ergebnissgerechtigkeit wirkt hingegen quadratisch. Die Einstufung als wichtiger Grund steigt mit zunehmend gerecht empfundenem Ergebnis an, um dann wieder abzufallen. Bezieht man die Interaktionsgerechtigkeit in die Überlegungen mit ein, sinkt die Anzahl der Beobachtungen stark. Die Erklärungskraft sinkt leicht auf 26 %. Weder die Verfahrens-, noch die Interaktionsgerechtigkeit werden hier signifikant. Lediglich die Ergebnissgerechtigkeit wirkt quadratisch auf die Begründung.

Tab. 27: Akzeptanz und Gerechtigkeit

Variable		N	Mittelwert	Standardabweichung
Akzeptanz	V18B	365	1,80	1,65
Gerechtigkeit	V18O	316	2,05	1,74

In der Regel nur eine geringe Rolle in der Abwägung zur Klageentscheidung spielten die Umstände (Tab. 28). Der Aussage „ich habe nicht geklagt, weil ich nicht noch einmal begutachtet werden möchte“, stimmten die Befragten im Mittel noch mit 3,12 zu. Unter den Befragten, die im Widerspruchsverfahren begutachtet wurden, lag die Zustimmung bei 3,9. Immerhin 39,6 % dieser Personen stimmten der Aussage zu oder voll zu.⁹⁷⁴

973 Siehe Tabelle 19 in Anhang 3.

974 Entspricht der Antwortoption 6 und 7 auf einer endpunktbenannten Skala von 1 bis 7.

Die Aussagen, von einer Klage abgesehen zu haben, weil der Widerspruch schon teilweise erfolgreich gewesen sei, weil der Sachverhalt nun aufgeklärt sei oder weil sich die Umstände geändert hätten, fanden nur sehr verhaltenen Anklang ($\bar{x} = 1,2$; $\bar{x} = 1,8$ und $\bar{x} = 1,5$). Auch die Aussage, ein Dritter habe von der Klage abgeraten, fand geringe Zustimmung ($\bar{x} = 1,8$).

Die Bewertung eines Teilerfolges als Grund, nicht zu klagen, lässt sich nur schwer erklären. 12 % der Bewertung hängen davon ab, ob der Widerspruch tatsächlich teilweise erfolgreich war. Alleine ein Teilerfolg im Widerspruchsverfahren sagt also noch nicht sehr viel darüber aus, ob aus diesem Grund von einer Klage abgesehen wird.⁹⁷⁵

Die Angst vor einer nochmaligen Begutachtung hält vor allem in zwei bekannten Konstellationen von einer Klage ab. Je älter die Widerspruchsführenden waren, desto eher bewerteten sie diesen Grund als maßgeblich. Und je ungerechter sie die Begutachtung im Widerspruchsverfahren fanden, desto höher stufen sie die nochmalige Begutachtung als Grund nicht zu klagen ein. Beide Prädiktoren zeigten sich allerdings nur für 7 % der Varianz verantwortlich.

Eine etwas größere Erklärungskraft von 11 % kommt den Prädiktoren bei der Aufklärung zu. Wer angab mehr Einfluss auf das Verfahren zu haben oder über ein höheres Einkommen (selbstreferentiell) zu verfügen, klagte eher deshalb nicht, weil er den Sachverhalt als aufgeklärt betrachtete. Wer schon angab Widerspruch eingelegt zu haben, weil die Rentenversicherung von falschen Tatsachen ausgegangen sei, stufte dies auch eher nicht als Grund ein, von einer Klage abzusehen.

Es lässt sich nicht ermitteln, welche Widerspruchsführenden angeben, deswegen nicht geklagt zu haben, weil ihnen davon abgeraten worden sei. Lediglich Personen, die angaben, man habe ihnen geraten Widerspruch einzulegen, gaben eher an, hier anderweitig beraten zu sein. Der Effekt ist mit 3 % Erklärungskraft jedoch nur marginal.

975 Die geringe Erklärungskraft lässt sich auch nicht etwa damit erklären, dass auch Personen, deren Widerspruch abgelehnt wurde, diese Begründung nannten. Dies geschah nur in äußerst geringem Umfang. Der Mittelwert betrug für diese Personengruppe $\bar{x} = 1,15$.

Tab. 28: *Situative Gründe*

Variable	N		Mittelwert	Standardabweichung
Teilerfolg	340	V18A	1,19	0,90
Begutachtung	286	V18K	3,12	2,56
Aufklärung	346	V18J	1,78	1,70
Veränderung	363	V18M	1,52	1,51
Beratung	358	V18N	1,82	1,91

C. Rechtsschutz durch Widerspruchsverfahren

Das Widerspruchsverfahren soll nicht nur Akzeptanz generieren, sondern auch niedrigschwelligen Rechtsschutz bieten. Abgefragt wurde daher die vom individuellen Verfahren möglichst abgelöste Vorstellung darüber, wie hoch verschiedene Verfahrensschwellen ausfallen.

Ein Vergleich der Rechtsschutzindizes, die Vorstellungen über Kosten, Schwierigkeit und Dauer des Gerichts- und Widerspruchsverfahrens ermitteln, sowie die Widerspruchsführenden jeweils einschätzen ließen, ob sie sich das jeweilige Verfahren zutrauen, ergab ein klares Ergebnis. Der Rechtsschutzindex des Widerspruchsverfahrens lag mit 3,17 im Mittel deutlich unter demjenigen des Klageverfahrens mit 5,17.⁹⁷⁶

Die größte Zugangsschwelle für das Widerspruchs- und das Klageverfahren bildet jeweils seine Dauer ($\bar{X}_{\text{WSV}} = 5,38$ bzw. $\bar{X}_{\text{GV}} = 6,29$) (vgl. Abb. 31 und Abb. 32). Auch sehr hoch schätzen die Befragten die Schwierigkeit der Verfahren ein ($\bar{X}_{\text{WSV}} = 3,65$ bzw. $\bar{X}_{\text{GV}} = 5,36$). Während im Gerichtsverfahren die Kosten ($\bar{X}_{\text{WSV}} = 1,81$ bzw. $\bar{X}_{\text{GV}} = 4,92$) an dritter Stelle stehen, gilt dies für das Widerspruchsverfahren für das Zutrauen ($\bar{X}_{\text{WSV}} = 2,3$ bzw. $\bar{X}_{\text{GV}} = 3,9$). Die Befragten trauen sich deutlich eher zu, ein Widerspruchsverfahren zu führen und schätzen dessen Kosten als wesentlich geringer ein.

976 Auf einer endpunktbenannten Skala von 1 bis 7.

Abb. 31: Zugangsschwellen des Widerspruchsverfahrens (arith. Mittel)

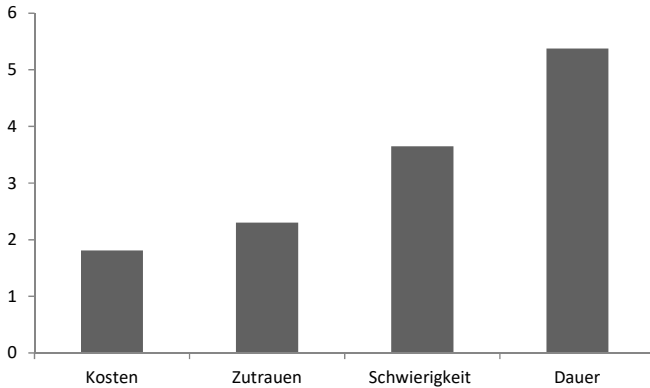
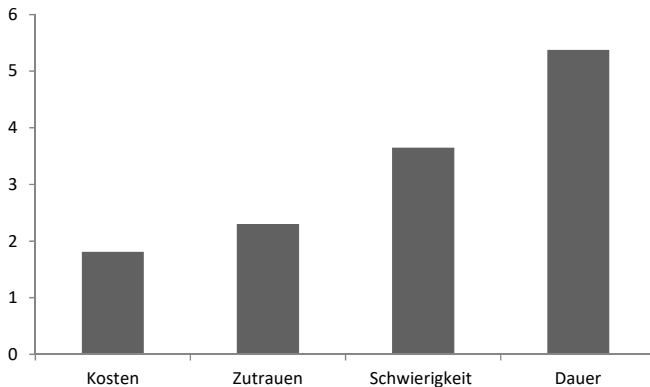


Abb. 32: Zugangsschwellen des Gerichtsverfahrens (arith. Mittel)



Wie gut und wodurch sich die Einschätzungen jeweils erklären lassen, unterscheidet sich stark. Generell lässt sich festhalten, dass sich auf Grund der erhobenen Daten wesentlich mehr Varianz erklären lässt, wenn nach der Einschätzung des Klageverfahrens gefragt wird (0 – 15 %).⁹⁷⁷ Wie die Einschätzung zu den verschiedenen Rechtsschutzaspekten des Wider-

⁹⁷⁷ Eine Ausnahme bildet nur die Einschätzung der Dauer des gerichtlichen Verfahrens, von der nur 0,3 % erklärt werden können. Allerdings verfügt dieses Item auch nur über eine sehr geringe Varianz. Fast alle Befragten schätzen das Gerichtsverfahren als sehr zeitintensiv ein.

spruchsverfahrens zu Stande kommen, lässt sich dagegen kaum erklären (nur 3 bis 6 % der Varianz können erklärt werden).

Was sich auf die Einschätzung der Kosten des Klageverfahrens auswirkt, lässt sich also noch recht gut erklären. Anders verhält es sich bei den Kosten des Widerspruchsverfahrens.

Tab. 29: *Regressionsmodell zur Vorhersage der Einschätzung der Kosten des Widerspruchs- und Gerichtsverfahrens*

	Widerspruchsverfahren	Klageverfahren
Vertrauen Sozialgerichte		-0,29*** (0,07)
Wiederholungskläger*in (Ref. <i>Noch nie geklagt</i>)		-1,81*** (0,37)
Männer (Ref. <i>Frauen</i>)		-0,54** (0,27)
Erwerbstätigkeit (Ref. <i>Keine Erwerbstätigkeit</i>)		0,77*** (0,28)
Haushaltseinkommen (selbstreferentiell)	-0,30*** (0,07)	-0,33*** (0,12)
Konstante	2,59*** (0,24)	6,94*** (0,36)
Beobachtungen	411	342
R ² (angepasst)	0,03	0,15

Robuste Standardfehler in Klammern; Signifikanzniveaus: *p<0,10; **p<0,05; ***p<0,01.

Wenig überraschend wirkt sich das (selbstreferentielle) Einkommen, sowohl auf die Einschätzung der Kosten des Widerspruchs- als auch des Gerichtsverfahrens aus. Je eher die Befragten angeben, dass ihr Haushaltseinkommen übersteigt, was sie brauchen, desto weniger kostenaufwändig schätzen sie die Verfahren ein. In beiden Fällen sinkt die Einschätzung um etwa 0,3 Punkte je Punkt mehr auf der Einkommensskala⁹⁷⁸. Außer dem Einkommen wirkt sich dann auch kein anderes Item signifikant auf die Einschätzung der Kosten des Widerspruchsverfahrens aus. Nur 3,8 % der Varianz lässt sich erklären. Etwas Anderes gilt für die Einschätzung des Klageverfahrens. Hier wirken sich das Vertrauen in die Sozialgerichte, ob der oder die Befragte schon einmal vor einem Sozialgericht geklagt

⁹⁷⁸ Es handelt sich hierbei um eine verbalisierte 5er-Skala.

hat, das Geschlecht sowie der Erwerbsstatus auf die Einschätzung aus. Je eher Befragte den Sozialgerichten vertrauen, desto günstiger schätzen sie das Verfahren ein. Personen, die noch nie geklagt haben, Frauen und Nichterwerbstätige schätzen das Verfahren teurer ein, als ihre jeweiligen Referenzgruppen.

Ob Befragte sich zutrauen, Widerspruch oder Klage einzulegen, lässt sich in ähnlich geringem Umfang erklären.

Tab. 30: *Regressionsmodell zur Vorhersage des Zutrauens des Klage-/Widerspruchsverfahrens*

	Widerspruchsverfahren	Klageverfahren
bereits Widerspruch eingelegt	-0,34* (0,19)	
Staatsangehörigkeit Deutsch (Ref. Andere Staatsangehörigkeit)	-3,60*** (0,55)	
Einkommen (selbstreferentiell)	-0,32*** (0,07)	
Wiederholungskläger*in (Ref. Noch nie geklagt)		-1,67*** (0,31)
Männer (Ref. Frauen)		-0,63** (0,25)
Konstante	6,81*** (0,55)	4,34*** (0,16)
Beobachtungen	517	464
R ² (angepasst)	0,06	0,06

Robuste Standardfehler in Klammern; Signifikanzniveaus: *p<0,10; **p<0,05; ***p<0,01.

In beiden Fällen hängt die Einschätzung davon ab, ob sie dies bereits vorher schon einmal getan haben, wobei der Einfluss im Klageverfahren deutlich höher ist. Signifikant wirken sich für die Einschätzung des Widerspruchsverfahrens auch das subjektive Haushaltseinkommen und die Staatsangehörigkeit aus. Steigt das subjektive Einkommen, trauen sich die Befragten einen Widerspruch eher zu. Die Staatsangehörigkeit sollte aufgrund ihrer geringen Varianz in der Interpretation vernachlässigt werden. Einen, wenn auch eher geringen, Einfluss auf die Einschätzung des Klageverhaltens hat auch das Geschlecht. Männer trauen sich eine Klage eher zu.

Für wie kompliziert die Befragten das Verfahren halten, hängt für das Widerspruchs- und Klageverfahren von unterschiedlichen Faktoren ab.

Tab. 31: Regressionsmodell zur Vorhersage der Einschätzung der Schwierigkeit des Widerspruchs/-Klageverfahrens

	Widerspruchsverfahren	Klageverfahren
Alter	-0,30*** (0,11)	
Staatsangehörigkeit Deutsch (Ref. Andere Staatsangehörigkeit)	-3,48*** (0,17)	
Vertrauen Sozialgerichte		-0,26*** (0,06)
Wiederholungskläger*in (Ref. Noch nie geklagt)		-1,62*** (0,35)
Konstante	7,08*** (0,13)	6,65*** (0,27)
Beobachtungen	533	396
R ² (angepasst)	0,03	0,11

Robuste Standardfehler in Klammern; Signifikanzniveaus: * $p < 0,10$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$.

Das Widerspruchsverfahren wird mit abnehmendem Alter komplizierter eingestuft. Allerdings handelt es sich nicht um einen streng linearen Zusammenhang. Vielmehr steigt die Einschätzung bei sehr alten Befragten wieder an.⁹⁷⁹ Die Staatsangehörigkeit krankt wiederum an mangelnder Varianz. Aus diesen Gründen dürfte auch die niedrige Modellgüte von 0,03 kaum überraschen. Für das Klageverfahren lassen sich in Bezug auf die Komplexität immerhin 11 % der Varianz erklären. Wer schon einmal geklagt hat und wer den Sozialgerichten vertraut, empfindet das Klageverfahren als weniger kompliziert.

Die Einschätzung der Dauer des Klageverfahrens lässt sich anhand der erhobenen Daten nicht erklären. Das überrascht aber nicht, da die Dauer durchweg sehr hoch eingeschätzt wird und daher kaum zu erklärende Varianz besteht. Im Widerspruchsverfahren lassen sich 6 % der Varianz erklären. Wer der Rentenversicherung eher vertraut, sein Einkommen als ausreichend bezeichnet und erwerbstätig ist, schätzt die Dauer des Wider-

⁹⁷⁹ Auch ein quadratischer Zusammenhang liegt hier jedoch nicht vor.

spruchsverfahrens geringer ein. Wer bereits Widerspruch eingelegt hat, schätzt sie höher ein.

Tab. 32: Regressionsmodell zur Vorhersage der Einschätzung der Dauer des Widerspruchs- und Klageverfahrens

	Widerspruchsverfahren	Klageverfahren
Vertrauen DRV	-0,12** (0,06)	
Wiederholungskläger*in (Ref. noch nie geklagt)	0,35* (0,19)	
Erwerbstätigkeit (Ref. nicht erwerbstätig)	-0,45** (0,20)	
Einkommen (selbstreferentiell)	-0,25*** (0,08)	
(Fach-)Hochschulreife (Ref. anderer Schulabschluss)		-0,74*** (0,10)
Hauptschulabschluss (inkl. Polytechnische Oberschule) (Ref. anderer Schulabschluss)		-0,68*** (0,17)
Mittlere Reife (Ref. anderer Schulabschluss)		-0,69*** (0,10)
Konstante	6,50*** (0,26)	7,00 (,)
Beobachtungen	520	457
R ² (angepasst)	0,06	0,00

Robuste Standardfehler in Klammern; Signifikanzniveaus: *p<0,10; **p<0,05; ***p<0,01.

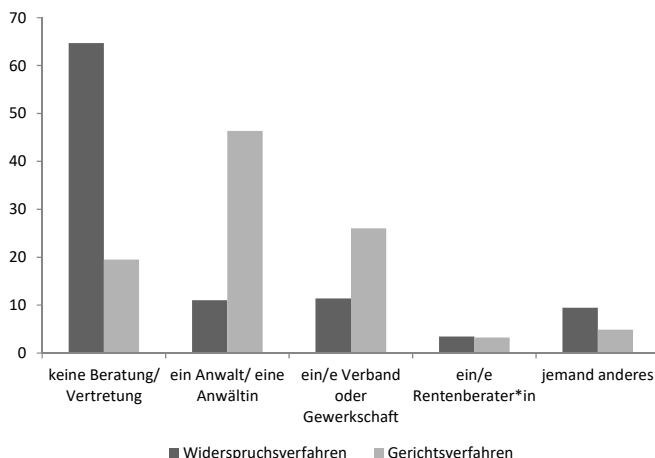
D. Vertretung und Beratung

Im Widerspruchsverfahren ließen sich knapp 35 % der Befragten vertreten und/ oder beraten. Etwa 25 % gaben an, dass die Beratung durch eine/n Anwalt/ Anwältin, einen Sozialverband, eine Gewerkschaft oder eine/n Rentenberater/in erfolgte. Es wurde nicht erhoben, wer im Widerspruchsverfahren tatsächlich rechtlich vertreten wurde. Im gerichtlichen Verfah-

3. Teil: Empirischer Teil

ren verzichteten nur noch etwa 20 % der Befragten auf eine Vertretung/Beratung, 45 % ließen sich dann anwaltlich vertreten.

Abb. 33: *Vertretung und Beratung im Widerspruchs- und Gerichtsverfahren (in %)*



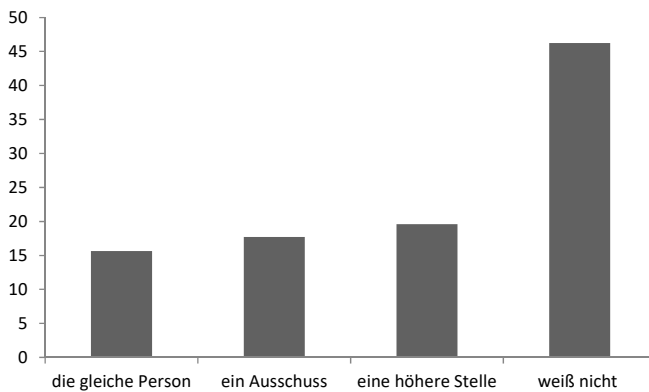
Knapp 10 % der Befragten im Widerspruchsverfahren und etwa 5 % im gerichtlichen Verfahren gaben an, von einer anderen Person beraten worden zu sein. Ärztinnen und Ärzte wurden besonders häufig als Berater*innen genannt (in etwa 40 % der Fälle). Auch die Schwerbehindertenvertretung (~ 10 %), sowie Sozialarbeiter*innen (~ 6 %) leisteten Beratungsarbeit. Etwa 3,9 % der Widerspruchsführenden wurden von zwei Personen vertreten und/ oder beraten.

Zwischen den Rechtsgebieten unterscheidet sich die Vertretungsquote stark. Widerspruchsführende aus der Altersrente wurden zu 36 % vertreten oder beraten, Widerspruchsführende aus den Rehabilitationsleistungen zu 25 %. Widerspruchsführende aus dem Bereich der Erwerbsminderungsrente ließen sich zu 65 % vertreten, davon etwa 20 % anwaltlich, etwa 30 % durch einen Sozialverband oder eine Gewerkschaft und 8 % durch eine/n Rentenberater*in.

E. Sonstige Erkenntnisse aus der Befragung

Zweimal wurden in der Befragung Wissensfragen gestellt, beide Male überrascht das Ergebnis. Nur ein Fünftel der Befragten gab an, dass ein Widerspruchsausschuss über den Widerspruch entschieden hatte, immerhin 10 % der Befragten behaupteten, nicht gewusst zu haben, dass man gegen den Widerspruchsbescheid hätte klagen können.

Abb. 34: Kenntnis der Entscheidungsinstanz (in %): Wer entscheidet über Widersprüche bei der Deutschen Rentenversicherung Bund?



Auf die Frage, wer bei der Rentenversicherung über einen Widerspruch entscheidet, antworteten jeweils knapp 20 % mit „die gleiche Person, die auch schon über Bescheid entschieden hat“, „eine höhere Stelle derselben Behörde“ und „ein Ausschuss an Ehrenamtlichen und Behördenpersonal“. Etwas über 40 % der Befragten gaben an, nicht zu wissen, wer über einen Widerspruch entscheidet. Die Kenntnis über den Widerspruchsausschuss lässt sich anhand der erhobenen Daten nicht vorhersagen.

Auch die Unkenntnis des Rechtsweges scheint durch alle Gruppen von Widerspruchsführenden aufzutreten. Sie lässt sich mit den vorhandenen Daten ebenfalls nicht abbilden.

Ergebnis und Ausblick

A. Ergebnisse der rechtsdogmatischen Untersuchung

I. Das sozialrechtliche Widerspruchsverfahren im Kontext

Die Kontrolle sozialrechtlicher Entscheidungen erfolgt auf mehreren Ebenen. Den ersten Zugriff erhält die Verwaltung. Gerichtliche Kontrolle soll ultima ratio sein. Dem Widerspruchsverfahren kommt eine Doppelstellung zu: (sozial-) verwaltungsrechtlich tritt es als Verwaltungsverfahren in Erscheinung und unterliegt damit dem Regime des Verwaltungsverfahrensrechts, prozessrechtlich wirkt es als Zulässigkeitsvoraussetzung für eine Klage. Verfassungsrechtlich ist das Vorverfahren weder geboten noch unzulässig.

Reichweite und Regelungstechnik der Widerspruchsverfahren unterschieden sich bei Einführung des Sozialgerichtsgesetzes 1953 und der Verwaltungsgerichtsordnung 1960 erheblich. In Reaktion auf wiederkehrende Vereinheitlichungstendenzen näherten sich die Verfahren immer weiter an. Während sie sich nun in Systematik und Wortlaut weitgehend gleichen, orientieren sie sich in ihrer inhaltlichen Ausgestaltung stark an den jeweiligen allgemeinen Verfahrensgrundsätzen. Deutlicher als das verwaltungsrechtliche, ist das sozialrechtliche Widerspruchsverfahren von der Rücksichtnahme auf die Belange der Rechtsschutzsuchenden, beispielsweise in Form von Zugangerleichterungen, geprägt.

Eine wichtige Rolle in der Ausgestaltung der sozialrechtlichen Widerspruchsverfahren spielt die korporatistische Selbstverwaltung. Das Vorverfahren dient im Sozialversicherungsrecht daher auch der Beteiligung der ehrenamtlichen Selbstverwaltung am Tagesgeschäft. Während Ausschüsse im Verwaltungsrecht, wo sie existieren, häufig eine gerichtsähnliche Funktion übernehmen, sind sie im Sozialrecht eher Ausdruck eines von Betroffenenpartizipation geprägten Verwaltungsverfahrens. Ob den Widerspruchsausschüssen damit eine Befriedigungsfunktion zukommt, die über eine reflexhaft wirkende Legitimation durch die Betroffenenpartizipation hinausgeht, erscheint fragwürdig.

Widerspruchsausschüsse in verschiedenen Besetzungen bei den Sozialversicherungsträgern, sozial erfahrene Dritte nach dem zwölften Sozialgesetzbuch und andere organisatorische Ausgestaltungen prägen das Wider-

spruchsverfahren im Sozialrecht. Auch jenseits institutioneller Unterschiede gibt es „das“ sozialrechtliche Widerspruchsverfahren nicht. Je nach Rechtsgebiet und Träger unterscheiden sich die Verfahren in ihrer tatsächlichen Handhabung erheblich. Die Gesamterfolgsquoten reichen von 8 % in der Kriegsopferversorgung bis 46 % bei der Deutschen Rentenversicherung Bund. Das Verhältnis von Abhilfen zu Stattgaben unterscheidet sich stark. Auch die Rücknahmequote schwankt zwischen 28 % im Bereich der Unfallversicherung und 3 % bei Angelegenheiten der Bundesagentur für Arbeit. Selbst innerhalb eines Sachgebiets bestehen erhebliche Unterschiede, wie sich beispielsweise im Vergleich der Regionalträger und der Deutschen Rentenversicherung Bund zeigt.

Im Rahmen umfassender Modernisierungsmaßnahmen hin zu einem schlankeren, betriebswirtschaftlich ausgerichteten Staat geriet auch das Widerspruchsverfahren zunehmend in die Kritik. Nach einer Gesetzesänderung wurde in einigen Bundesländern das Vorverfahren eingeschränkt oder abgeschafft. Jüngst befindet es sich allerdings wieder in einem leichten Aufwärtstrend. Obwohl auch das Sozialverwaltungsrecht umfassende Reformen erfuhr, wurde das Widerspruchsverfahren hier nie ernsthaft infrage gestellt. Vielmehr wurde sein Anwendungsbereich seit Inkrafttreten des Sozialgerichtsgesetzes sukzessive ausgeweitet.

II. Die Funktionen des Widerspruchsverfahrens

Dem Widerspruchsverfahren werden traditionell drei Funktionen zugeschrieben: Selbstkontrolle, Rechtsschutz und die Entlastung der Gerichte.

Zur Verwirklichung der Gesetzesbindung erhält die Verwaltung die Gelegenheit, ihre Entscheidungen selbst zu überprüfen. Die interne Kontrolle soll dazu beitragen, eine größere Anzahl objektiv richtiger Bescheide aus dem System zu entlassen. Ergänzend kann die eigene Prüfungskompetenz auch die Qualität der Entscheidungen verbessern. Das Vier-Augen-Prinzip sowie die prophylaktische Wirkung der Kontrolle dienen somit der Qualitätssicherung. Der Selbstkontrollfunktion obliegt außerdem die Sicherung der Strukturprinzipien der Gewaltenteilung und der Selbstverwaltung.

Auch Rechtsschutz soll das Widerspruchsverfahren verwirklichen. Neben einer zusätzlichen Überprüfungsinstanz soll es, durch den im Vergleich zum gerichtlichen Verfahren erweiterten Kontrollmaßstab, einen umfangreicheren Zugang zum Recht gewährleisten. Zugangsschwellen bei der Inanspruchnahme von Rechtsschutz sollen durch das Widerspruchsverfahren abgesenkt werden. Als solche wirken Verfahrens- und Vertre-

tungskosten, sowie komplexe Verfahrens- und Zugangsvorschriften. Auch die Dauer des Verfahrens kann die Mobilisierung des Rechts beeinflussen. Neben individuellen Defiziten können weiterhin soziale Ängste, Schwellenängste, Entfremdung sowie Scheu vor dem überlegenen Gegner zugangerschwerend wirken.

Wirtschaftliche und rechtliche Zugangsbarrieren wurden im Sozialverfahren durch seine spezifische gesetzliche Ausgestaltung abgebaut. Erleichterungen beim Zugang zum Widerspruchsverfahren erfolgen beispielsweise durch die Regelungen der § 84 Abs. 1 und 2 SGG und des § 84a SGG. Die Kostenfreiheit des Widerspruchsverfahrens ergibt sich aus § 64 SGB X.

Eine Entlastung der Gerichte erfolgt zuvörderst durch Abhilfe und Stattgabe im Widerspruchsverfahren. Darin erschöpft sie sich jedoch nicht. Sie soll sich zugleich durch Befriedung der Beteiligten verwirklichen, die den Widerspruchsführenden die Entscheidung akzeptieren lässt. Akzeptanz in diesem Sinne bezeichnet die freiwillige Hinnahme der Entscheidung, die ein passives und ein aktives Moment enthält. Als Ziel und Instrument erscheint sie im ersten Anlauf systemfremd, gar systemkonträr. Bei genauerer Betrachtung erweist sie sich aber als unverzichtbar für die Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols.

Doch Akzeptanz wird selten als bloßer Reflex eines zusätzlichen Verfahrens auftreten. Vielmehr speist sie sich aus den Gerechtigkeitsbewertungen der adressierten Personen. Vor allem die Bewertung der Gerechtigkeit des Verfahrens durch die Beteiligten spielt eine erhebliche Rolle. Kontrolle, also der Einfluss auf Verfahren und Ergebnis, wurde in allen bisher erfolgten Untersuchungen bedeutsam. Aber auch relationale Ansätze, die davon ausgehen, dass in Verfahren immer soziale Rollenzuschreibungen gespiegelt werden, wirken sich, wo berücksichtigt, auf die Beurteilung der Verfahrensgerechtigkeit aus.

Im Gegensatz zu den bisher untersuchten Verfahren ist das Widerspruchsverfahren für die Widerspruchsführenden häufig wenig einsichtig. Die Entscheidungsfindung erfolgt in einer „black box“. Die einzige Kommunikation findet meist zwischen Widerspruchsführenden und medizinischen Gutachter*innen statt.

Alle Funktionen stehen gleichberechtigt nebeneinander. Sie sind verschmolzen, bedingen und beeinflussen sich gegenseitig. Die Regelungen zur Einführung des Widerspruchsverfahrens im Sozialrecht betonten dessen Rechtsschutzfunktion. Bei der Ausweitung des Anwendungsbereiches stand dann aber, wie im Verwaltungsrecht von Beginn an, die Filterfunktion im Fokus. Die Befriedungsfunktion wird regelmäßig als Aspekt der

Entlastungsfunktion geführt. Dies wird ihrer Bedeutung aber nicht gerecht. Ihre Wirkung geht weit über die Entlastungsfunktion hinaus und begründet Programmierungspotenzial.

B. Ergebnisse der empirischen Untersuchung

I. Akzeptanz

Nur ein geringer Anteil der Befragten (etwa 10 %) gab an, die im Widerspruchsverfahren getroffene Entscheidung zu akzeptieren. Auch wenn diejenigen, die ihren Widerspruchsbescheid für hinnehmbar hielten, ihn tendenziell im Hinblick auf inhaltliche Richtigkeit und Zufriedenheit mit der Entscheidung positiver bewerteten, waren sie mit der Entscheidung mehrheitlich ebenso unzufrieden wie die übrigen Widerspruchsführenden und hielten sie für ebenso falsch.

Die Akzeptanz der Entscheidungen fiel in den verschiedenen Sachgebieten unterschiedlich aus. Die Akzeptanzrate lag bei der Altersrente mit 16 % am höchsten; bei der Erwerbsminderungsrente betrug sie lediglich 5 %, im Bereich der Rehabilitationsleistungen 10 %. Die Diskrepanzen der Bewertung in den Sachgebieten spiegelten sich auch in der Beurteilung der Ergebnisgerechtigkeit und der Interaktionsgerechtigkeit im Hinblick auf die Gutachter*innen wider.

Einfluss auf die Akzeptanz hatten sowohl die Einschätzung der Ergebnis- und der Verfahrensgerechtigkeit als auch die Interaktionsgerechtigkeit bei Begutachteten. Weiterhin wirkte sich die Bedeutung der Widerspruchsentscheidung für das eigene Leben aus. Bewerten die Befragten Ergebnis, Verfahren oder Gutachterinteraktion als eher gerecht oder die Entscheidung als sehr wichtig, schwächen sich die Effekte jedoch ab (bei der Verfahrens- und der Interaktionsgerechtigkeit) oder kehren sich sogar um (bei der Ergebnisgerechtigkeit und der Bedeutung der Entscheidung).

Dass ein etwas ungerechteres Verfahren stärkeren Einfluss auf die Akzeptanz hat als ein etwas gerechteres Verfahren, erscheint intuitiv plausibel. Dass sich die Einflüsse aber wieder umkehren, ein als sehr gerecht empfundenes Ergebnis also seltener akzeptiert wird, erstaunt. Die Effekte sind jedoch schwach, sodass bei einer höheren Anzahl an Beobachtungen von einer Relativierung ausgegangen werden kann. Insbesondere bei der Ergebnisgerechtigkeit rufen die schwach besetzten Mittelkategorien eine Krümmung hervor.

Auf die Akzeptanz wirkten sich der Einfluss auf das Ergebnis, das Vertrauen in die Rentenversicherung, die Verständlichkeit der Begründung und die Bedeutung der Entscheidung nicht nur vermittelt durch Gerechtigkeitsmodelle, sondern auch unmittelbar aus. Welchen Effekt die persönliche Anhörung der Widerspruchsführenden in einer Sitzung des Ausschusses hat, lässt sich nicht bemessen. Keiner der Befragten war in einer Sitzung anwesend.

Befragte, die abstrakt substanzielle Qualität bevorzugten, bewerteten den Einfluss der Verfahrensgerechtigkeit als etwas weniger stark und den Einfluss der Ergebnisgerechtigkeit als etwas stärker, als die übrigen Widerspruchsführenden.

II. Gerechtigkeit

Das Widerspruchsverfahren empfanden 8 % der Befragten als überwiegend gerecht, die Entscheidung immerhin etwa 24 %, den Kontakt mit den Begutachtenden sogar etwa 40 %.

Das Verfahren nahm insbesondere als gerecht wahr, wer meinte, Einfluss auf das Ergebnis zu haben und wer der Rentenversicherung vertraute. Fast 90 % der Befragten gaben allerdings an, die Entscheidung eher nicht beeinflussen zu können. Weitere 70 % der Befragten gingen davon aus, Einfluss auf das Verfahren zu haben. 15 % der Widerspruchsführenden gaben an, der Deutschen Rentenversicherung Bund überwiegend zu vertrauen.

Je nach Modell wirkte sich außerdem aus, ob die Befragten alle von ihnen für das Verfahren bestimmten Informationen einbringen konnten (dem stimmten 30 % überwiegend zu), ob sie die Begründung verständlich fanden (dies galt für 20 %) und ob sie Einfluss auf das Verfahren hatten.

Abstrakt nach der Priorisierung von substantieller oder prozeduraler Qualität befragt, entschieden sich 48 % der Befragten für ein faires Verfahren, 28 % bevorzugten eine für sie vorteilhafte Entscheidung.⁹⁸⁰

Während sich das Rechtsgebiet und die Qualitätspräferenz nicht auf die Bewertung der Verfahrensgerechtigkeit auswirkten, zeigten sich in der Bewertung der Ergebnisgerechtigkeit Unterschiede. Wer prozedurale Gerechtigkeit präferierte, bewertete das Ergebnis gerechter. Personen, die Widerspruch gegen eine Erwerbsminderungsrentenentscheidung eingelegt

980 24 % ordneten sich in die Mittelkategorie ein.

hatten, fanden die Entscheidung sowie den Kontakt mit den Gutachter*innen im Mittel deutlich ungerechter.

Die Antwort auf die Frage nach der einheitlichen Anwendung der Regeln (Konsistenz) und der Bevorzugung oder Benachteiligung von Personen wies eine sehr hohe Ausfallrate von über 40 % auf. Der Großteil der Non-Responder antwortete mit „weiß nicht“.

III. Der Umgang mit dem ablehnenden Widerspruchsbescheid

Ob sich die Befragten nach erfolglosen Widerspruchsverfahren für eine Klage entscheiden, hängt stark damit zusammen, in welchem Bereich sie Widerspruch eingelegt haben. Während fast 50 % der Erwerbsminderungsbescheide auf dem Klageweg angegriffen wurden, galt dies nur für knapp 11 % der Rehabilitationsbescheide. Zum Teil lässt sich dies mit der Bedeutung erklären, die die Widerspruchsführenden den Verfahren zumessen. Unabhängig davon wird jedoch der wiederkehrende Charakter der Erwerbsminderungs- und Altersrentenleistungen Einfluss auf die Klageneigung haben.⁹⁸¹

Auf das Klageverhalten wirken sich zudem zahlreiche andere Faktoren aus. So klagt eher, wer den Sozialgerichten vertraut, wer substanzielle Qualität präferiert und wer angibt, über ausreichend Einkommen zu verfügen. Besonders beeinflusst wird das Verhalten aber durch zwei andere Faktoren: Wer bereits vor dem Sozialgericht geklagt hat und wer schon im Widerspruchsverfahren vertreten wurde, klagt mit einer deutlich höheren Wahrscheinlichkeit. In beiden Fällen lassen sich über die Kausalitäten jedoch keine Aussagen treffen. Dass Personen eher klagen, wenn sie dies schon einmal getan haben, könnte daran liegen, dass sie durch den Kontakt mit dem Gericht soziale und psychologische Hemmschwellen abbauen konnten. Möglich erscheint ebenfalls, dass manche Menschen schon mit niedrigeren Hemmschwellen und höherer Klageneigung zum ersten Mal klagen und sich daher unter den Kläger*innen deutlich mehr Wiederholungskläger*innen befinden, wobei Rechtssuchende mit „querulatorischen Zügen“ der höchstrichterlichen Rechtsprechung nicht fremd

981 Auch *Buchwald, Krausbeck* und *Höland* attestierten in ihrer Studie der Erwerbsminderungsrente eine besondere Streitanfälligkeit (*Buchwald/Krausbeck/Höland*, in: *Höland/Welti* (Hrsg.), *Recht und Praxis der Widerspruchausschüsse in der Sozialversicherung*, 2019, S. 166, S. 175).

sind.⁹⁸² Dass wiederum Personen, die klagen möchten, sich schon im Widerspruchsverfahren anwaltlich beraten lassen, scheint ähnlich plausibel wie die Annahme, dass Anwalt*innen ihren Mandant*innen zu einer Klage raten.

Ebenso spielte die Möglichkeit, im Klageverfahren medizinisch begutachtet zu werden, für viele Widerspruchsführende eine Rolle. Insbesondere Widerspruchsführende aus dem Bereich der Erwerbsminderungsrente maßen dieser Hoffnung erhebliche Bedeutung zu. Nicht signifikant wirkte sich dagegen aus, ob im Widerspruchsverfahren ein Gutachten eingeholt und wie dieses bewertet wurde. Andererseits schreckte einige Widerspruchsführende die Möglichkeit einer Begutachtung im Klageverfahren auch ab. Über 39 % derjenigen, die im Vorverfahren begutachtet wurden, maßen diesem Grund eine hohe oder sehr hohe Bedeutung zu. Hier wirkte sich insbesondere auch die Bewertung der Interaktion mit den Gutachter*innen im Widerspruchsverfahren aus.

Widerspruchsführende, die angaben, geklagt zu haben, bewerteten vor allem die Klagegründe „fehlende Hinnehmbarkeit der Entscheidung“ sowie ein „ungerechtes Verfahren“ als besonders bedeutend. Umgekehrt sahen nur sehr wenige Kläger*innen von einer Klage ab, weil sie die Entscheidung hinnehmbar oder das Verfahren gerecht fanden. Dies überrascht jedoch angesichts der geringen Anzahl an Befragten, die die Entscheidung akzeptierten und das Verfahren gerecht fanden, nicht. Auch die Hoffnung auf die Anerkennung der eigenen Position vor Gericht motivierte Widerspruchsführende, zu klagen. Allerdings verzeichnen diese Items eine hohe Ausfallrate, was für eine fehlende Zustimmung zur Grundaussage sprechen dürfte.

Nicht signifikant wirkte sich der sozioökonomische Status auf das Klageverhalten aus. Personen mit niedrigem Bildungsabschluss, geringem Einkommen oder beruflichen Prestige klagten weder häufiger noch seltener als die übrigen Befragten.

Für die Entscheidung, nicht zu klagen, sahen die Widerspruchsführenden vor allem rechtliche und wirtschaftliche Barrieren als maßgeblich an. Dauer, Arbeitsaufwand und Kosten des Gerichtsverfahrens nahmen in der Abwägung einen hohen Stellenwert ein. Der sozioökonomische Status hatte lediglich einen geringen Einfluss auf diese Einschätzung. Auch wer aus Kostengründen von einer Klage absah, verfügte nicht unbedingt über ein unterdurchschnittliches Einkommen.

982 vgl. zB. BSG, Urt. v. 12.02.2015, B 10 ÜG 8/14 B, SozR 4-1720 § 198 Nr 8, passim.

Auch soziale und psychologische Zugangsbarrieren und Hemmnisse wurden teilweise als bedeutsam für die Entscheidung eingestuft. Resignation und in geringerem Umfang auch Schwellenängste hielten viele Widerspruchsführende von einer Klage ab.

IV. Rechtsschutz durch Widerspruchsverfahren

Die Zugangsschwelle des Widerspruchsverfahrens wird deutlich geringer eingestuft als die des Klageverfahrens. Sowohl im Widerspruchs- als auch im Klageverfahren wird die Dauer des Verfahrens von allen Hemmnissen am höchsten bewertet. Auch die Schwierigkeit des Verfahrens spielt jeweils eine große Rolle, gefolgt von den Kosten (für das Klageverfahren) und von dem Vertrauen in die eigenen Fähigkeiten (für das Widerspruchsverfahren).

Die Kosten der Verfahren bewerteten die Befragten jeweils unterschiedlich, die Dauer dagegen ähnlich. Dies verwundert insoweit, als beide Verfahren in der Regel verfahrenskostenfrei sind, sich hinsichtlich ihrer Dauer aber erheblich unterscheiden. Verfahren vor den Sozialgerichten dauerten 2018 im Durchschnitt 15,1 Monate.⁹⁸³ Für das Widerspruchsverfahren werden Zahlen nicht erhoben. Allerdings ist davon auszugehen, dass die Möglichkeit der Untätigkeitsklage nach § 88 Abs. 2 SGG das Verfahren beschleunigt. Bei der von *Höland* und *Welti* durchgeführten Aktenanalyse nahmen nur 8 % der Verfahren mehr als 12 Monate in Anspruch, 67 % wurden in 6 Monaten abgeschlossen.⁹⁸⁴ Daten speziell für die Rentenversicherung Bund liegen allerdings nicht vor.

Obgleich das Gerichtsverfahren kostenfrei ist und Kläger*innen sind auch ohne Rechtsvertretung postulionsfähig sind, lassen sich deutlich mehr Personen im Gerichts- als im Widerspruchsverfahren vertreten. Ein Teil der Kläger*innen wird kostenfreie Vertretung durch Verbände oder Gewerkschaften in Anspruch nehmen oder die Aufwendungen durch eine Rechtsschutzversicherung bzw. die Gewährung von Prozesskostenhilfe decken können. Wie viel höher die Ausgaben der Kläger*innen für das Verfahren durchschnittlich ausfallen als die der Widerspruchsführenden, lässt sich daher nicht zuverlässig abschätzen.

983 *Statistisches Bundesamt*: Rechtspflege. Sozialgerichte. 2018. Fachserie 10 Reihe 2.7. S. 24.

984 *Höland/Welti* (Hrsg.), *Recht und Praxis der Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung*, 2019, S. 189.

Auf die Einschätzung der Höhe der Kosten des Gerichtsverfahrens wirkt sich das Vertrauen in die Sozialgerichte, das Geschlecht, der Erwerbsstatus und das Haushaltseinkommen (selbstreferentiell) der Kläger*innen aus sowie, ob Personen bereits zuvor geklagt haben. Wer bereits geklagt hat, schätzt das Verfahren deutlich günstiger ein als Befragte, die noch nie geklagt haben. Entweder handelt es sich um eine Fehleinschätzung der Befragten, die durch die Klageerfahrung korrigiert wird, oder die Befragten, die die Kosten niedrig einschätzen, haben auch in der Vergangenheit bereits eher geklagt.

Auch die abstrakte Beurteilung der Schwierigkeit einer Klage hängt vom Vertrauen in die Sozialgerichte sowie der bisherigen Klageerfahrung ab. Hinsichtlich der Kausalitäten gilt das zuvor geschriebene gleichermaßen.

Die Dauer des Gerichtsverfahrens wird dagegen so hoch eingeschätzt, dass kaum mehr Varianz zur Erklärung verbleibt. Während sich auf die Einschätzung der Länge des Widerspruchsverfahrens noch (gering) auswirkt, ob Personen bereits Widerspruch eingelegt haben, ist das für das Klageverfahren nicht der Fall. Im Hinblick auf die Dauer vermag Klageerfahrung die Hemmschwelle daher nicht abzubauen.

V. Die Widerspruchsführenden und ihre Verfahren

Die realisierte Stichprobe setzte sich im Vergleich zur Gesamtbevölkerung aus überdurchschnittlich vielen weiblichen Personen zusammen. Die Teilnehmenden waren im Durchschnitt gebildeter und verfügten deutlich seltener über einen Migrationshintergrund. Hinsichtlich des Geschlechtes steht fest, dass keine Verzerrung des Rücklaufs vorliegt. Der Proporz spiegelte die von der Rentenversicherung Bund gezogene Stichprobe wider. Ob zufällig mehr weibliche Personen gezogen wurden, oder ob Widerspruchsführende überwiegend weiblich sind, ist unklar. Zum sozialen Status und zum Migrationshintergrund der Stichprobe liegen keine Erkenntnisse vor.

Wie bereits aus der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit ersichtlich, ist die Erfolgsquote im Widerspruchsverfahren im engeren Sinne, ganz im Gegensatz zum Abhilfeverfahren, sehr gering. Nur 0,8 % aller Widerspruchsführenden hatten vollen Erfolg vor dem Widerspruchsausschuss.

Befragt wurden Widerspruchsführende aus verschiedenen Sachgebieten. Der weitaus größte Anteil der Rückläufe stammte aus dem Bereich der Rehabilitationsleistungen, gefolgt von solchen aus der Erwerbsminderungsrente und der Altersrente. Nur ein geringer Anteil hatte Statusfeststel-

lungsverfahren zum Gegenstand. Etwa 35 % der Teilnehmenden wurden beraten und/oder vertreten, in 43 % der Verfahren wurde ein Gutachten eingeholt.

Die Widerspruchsführenden führten falsche Tatsachen, eine falsche Entscheidung, eine unfaire Behandlung und eine große Bedeutung der Entscheidung für das eigene Leben als gewichtige Gründe an, Widerspruch eingelegt zu haben.

VI. Sonstige Erkenntnisse

Im Widerspruchsverfahren ließen sich 35 % der Widerspruchsführenden vertreten und/oder beraten, im Gerichtsverfahren 80 %. Die Quote der anwaltlich Vertretenen stieg besonders stark von 11 % im Widerspruchsverfahren auf 45 % im Gerichtsverfahren. Beraten wurden Widerspruchsführende häufig außerdem von Ärzt*innen, Schwerbehindertenvertreter*innen oder Sozialarbeiter*innen. Die Schwankung der Vertretungsquote zwischen den Rechtsgebieten ist beachtlich. 20 % der Widerspruchsführenden aus den Rehabilitationsleistungen, 36 % aus der Altersrente und 65 % aus der Erwerbsminderungsrente ließen sich vertreten und/oder beraten.

Wer bei der Deutschen Rentenversicherung Bund über Widersprüche entscheidet, ist vielen Widerspruchsführenden unbekannt. Nur etwa 20 % gaben an, zu wissen, dass dies Aufgabe eines Widerspruchsausschusses aus Behördenmitgliedern und Ehrenamtlichen ist.

C. Diskrepanzen und Übereinstimmungen der theoretischen und empirischen Ergebnisse

I. Entlastet das Widerspruchsverfahren die Gerichte?

Dass das Widerspruchsverfahren bei der Deutschen Rentenversicherung Bund die Gerichte entlastet, scheint angesichts der hohen Abhilfequote wahrscheinlich. Nach der Entscheidung im Widerspruchsverfahren ist ein wesentlich geringerer Anteil an Widerspruchsführenden beschwert, als nach der Ausgangsentscheidung. Als Argument gegen die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens sind diese Feststellungen jedoch nur begrenzt aussagekräftig. Vielmehr ist nicht abzusehen, welche Effekte eine Abschaffung des Widerspruchsverfahrens entfalten würde. So ist es durchaus denkbar, dass sich Teile des Abhilfeverfahrens aufgrund einer Disziplinierungswir-

kung auf die Behördenmitarbeiter*innen sowie die Widerspruchsführenden in das Ausgangsverfahren verlagern würden. Wäre jede Entscheidung sofort gerichtlich angreifbar, könnten Widerspruchsführende sorgfältiger darauf achten, alle erforderlichen Unterlagen einzureichen. Gleichzeitig verbessert sich möglicherweise die Qualität der Ausgangsentscheidungen durch die unmittelbar drohende gerichtliche Überprüfung. Auch ist davon auszugehen, dass bei weitem nicht all diejenigen, die Widerspruch gegen eine Entscheidung eingelegt haben, auch klagen würden. Eine derartige Entlastung der Gerichte ginge freilich mit einem Verlust an Rechtsschutz einher.

Eine wesentliche Entlastung der Gerichte durch Befriedung der Beteiligten und die Akzeptanz der Entscheidungen durch die Widerspruchsführenden vermag das Widerspruchsverfahren nicht zu leisten. Nur etwa 10 % gaben an, ihren Bescheid zu akzeptieren. Tatsächlich handelte es sich dabei nicht nur um Widerspruchsführende, die mit der Entscheidung zufrieden sind oder sie für richtig halten. Vielmehr decken die Befragten, die die Widerspruchsentscheidung akzeptierten, das gesamte Bewertungsspektrum ab, wenn auch die Bewertung bei denjenigen, die ihren Bescheid hinnahmen, etwas besser ausfiel.

Diejenigen, die angaben ihren Widerspruchsbescheid zu akzeptieren, stuften dies dann gleichfalls als gewichtigen Grund ein, trotz abgelehntem Widerspruch, nicht geklagt zu haben.⁹⁸⁵ In dem (geringen) Umfang, in dem das Widerspruchsverfahren also Akzeptanz generiert, entlastet es auch die Gerichte.

Eine bedeutende Rolle für die Entscheidung, nicht zu klagen, spielen zudem Zugangsschwellen wie Dauer, Kosten und Arbeitsaufwand. Auch die Befürchtung, das Gericht werde die eigene Rechtsposition nicht anerkennen sowie Resignation und Schwellenängste werden als weitaus bedeutsamer für die Entscheidung eingeordnet.

Keinerlei Rolle für die Akzeptanz spielt schließlich die Selbstverwaltung und der Umstand, dass Widerspruchsausschüsse über die Widersprüche entscheiden. Einem Großteil der Befragten ist nicht bekannt, wer über ihre Widersprüche entscheidet. Diejenigen, die um die Existenz der Ausschüsse wissen, akzeptieren ihre Entscheidung nicht eher. Viel spricht dafür, dass die These, dass Ausschüsse mögen unter (korporatistischer) Laienbeteiligung Akzeptanz generieren, unbesehen aus dem Verwaltungsrecht übernommen wurde, wo Widerspruchsausschüsse in einem gerichtsähnlichen

985 11 % der Befragten stimmten der Aussage „Ich habe nicht geklagt, weil ich die Entscheidung hinnehmbar finde“ zu bzw. voll zu (d.h. 5-7 auf einer 7er-Skala).

Verfahren entscheiden und möglicherweise gänzlich andere Akzeptanzimpulse zu setzen vermögen.

II. Dient das Widerspruchsverfahren dem Rechtsschutz?

Zusätzlichen Rechtsschutz bietet das Widerspruchsverfahren bereits durch die Zurverfügungstellung einer weiteren Instanz. Im Hinblick auf die Erfolgsquoten der sozialrechtlichen Widerspruchsverfahren besteht außerdem die reale Chance in dieser zusätzlichen Instanz tatsächlich durchzudringen. Auf Grund der beträchtlichen Spanne der Erfolgsquote in den unterschiedlichen Sachgebieten gilt dies jedoch nicht für jedes Sachgebiet gleichermaßen.

Außerdem nehmen die Widerspruchsführenden den Rechtsschutz im Widerspruchsverfahren als niedrigschwelliger wahr. Rechtlich bestehen zwischen den Zugangsschwellen des Widerspruchs- und des Gerichtsverfahrens im Sozialrecht kaum Unterschiede. Beide Verfahren sind kostenfrei und können ohne rechtliche Vertretung geführt werden. Dennoch empfinden die Befragten das Widerspruchsverfahren als deutlich niedrigschwelliger als das Gerichtsverfahren.

Alle vier abgefragten Schwellen bewerteten die Widerspruchsführenden in Bezug auf das gerichtliche Verfahren höher. Bezüglich der Kosten wird dies in der deutlich höheren Vertretungsquote vor Gericht begründet liegen. Hier ließen sich 80 % der Befragten vertreten oder beraten, was in der Regel entsprechende Kosten nach sich ziehen dürfte. Aber auch die übrigen abgefragten Zugangsschwellen nahmen die Befragten im Widerspruchsverfahren als niedrigschwelliger wahr. In der Perzeption der Verfahrensgestaltung bestehen für die Widerspruchsführenden also durchaus Unterschiede. Im Rahmen dieser Untersuchung konnten allerdings nur diejenigen Versicherten befragt werden, die bereits Widerspruch eingelegt hatten. Für sie scheint die Zugangsschwelle jedenfalls nicht derart hoch gewesen zu sein, um von einem Vorverfahren abzusehen. Insofern hatten diejenigen Personen, die bereits die Zugangsschwelle zum Widerspruchsverfahren als unüberwindbar hoch empfunden haben, keine Möglichkeit, Teil der Stichprobe zu werden. Verzerrungen können aus diesem Grund nicht ausgeschlossen werden.

Zu Bedenken bleiben außerdem die Diskrepanzen zwischen der Gesamtbevölkerung und dem Rücklauf in Bezug auf den sozialen Status und den Migrationshintergrund. Ergeben sie sich aus einem systematisch verzerrten Rücklauf, wäre dies im Hinblick auf die Einschätzung der Zu-

gangsbarrieren zu beachten. Menschen mit Migrationshintergrund und niedrigem sozialem Status könnten diese noch einmal höher einschätzen. Tritt die Verzerrung aber bereits beim Einlegen der Widersprüche auf, käme ihr selbst Bedeutung für die Rechtsschutzfunktion zu. Denkbar wäre also, dass Personen mit Migrationshintergrund und niedrigerem sozialen Status die Schwellen als so hoch empfinden, dass sie keinen Widerspruch einlegen.

Einen flexibleren Rechtsschutz vermag das Widerspruchsverfahren jedoch nicht zu bieten. Die Quote der Erledigungen auf sonstige Art beträgt im Widerspruchsverfahren zwischen 5 und 32 %. Der niedrigste Anteil unstreitiger Erledigungen im gerichtlichen Verfahren liegt im Sachgebiet Versorgung und Entschädigung bei 57 %. Dass das Widerspruchsverfahren flexibler programmiert ist als das Gerichtsverfahren, ist daher wenig plausibel.

III. Dient das Widerspruchsverfahren der Selbstkontrolle?

Da die vorliegende Untersuchung die Perspektive der Widerspruchsführenden in den Blick nehmen sollte, spielte die Selbstkontrollfunktion eine eher untergeordnete Rolle, weshalb die erhobenen Daten daher diesbezüglich auch kaum Rückschlüsse zulassen. Lediglich die im Kern schon bekannten Erfolgsquoten im Abhilfe- und Widerspruchsverfahren legen eine erfolgreiche Kontrolle nahe. Bei genauerer Betrachtung ist die Erfolgsrate im Widerspruchsverfahren im engeren Sinne jedoch sehr gering. Ob sich die Verwaltung bei einer Erfolgsquote von unter 1 % tatsächlich in einem nennenswerten Umfang selber kontrolliert, bleibt höchst fragwürdig. Insbesondere die Überprüfung des Tagesgeschäftes durch die Selbstverwaltung in den Widerspruchsausschüssen scheint, über die Disziplinierungswirkung durch reine Anwesenheit hinaus, kaum gewährleistet. Um hierzu jedoch dezidierte Aussagen treffen zu können, müssten noch weitere Daten zu den Verfahren und Vorgängen erhoben werden. Insbesondere die Untersuchung *Hölands* und *Weltis* erhält Hinweise darauf, dass zumindest die Mitglieder der Widerspruchsausschüsse eine tatsächliche Stärkung der Selbstverwaltung zu verspüren scheinen.⁹⁸⁶

⁹⁸⁶ *Höland*, in: *Höland/Welti* (Hrsg.), *Recht und Praxis der Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung*, 2019, S. 148, S. 163.

IV. Sonderfall: Erwerbsminderungsrentenverfahren

Betrachtet man die Bewertung der Ergebnisgerechtigkeit, der Interaktionsgerechtigkeit, der Akzeptanz oder die Klagequote: Erwerbsminderungsrentenverfahren heben sich ab.

Im Bereich der Erwerbsminderungsrente akzeptieren wesentlich weniger Widerspruchsführende ihre Widerspruchsbescheide als in den anderen Bereichen. Die Ergebnisgerechtigkeit wird deutlich geringer eingeschätzt. Widerspruchsführende lassen sich häufiger vertreten und klagen öfter.

Auf die Bewertung des Verfahrens wirken sich diese Diskrepanzen jedoch nicht aus. Die Einschätzung der Verfahrensgerechtigkeit unterscheidet sich nicht signifikant von der Einschätzung der Widerspruchsführenden im Bereich der Altersrente, der Rehabilitationsleistungen und der Statusfeststellungsverfahren. Auch wenn dies plausibel erscheint, da sich die Verfahrensgestaltung nicht unterscheidet, zeigt dieses Ergebnis, dass es den Widerspruchsführenden gelingt, zwischen der Bewertung des Outcomes und des Verfahrens zu unterscheiden.

Im Bereich der Erwerbsminderungsrente wurden etwa 80 % der Widerspruchsführenden begutachtet. Ob im Widerspruchsverfahren ein Gutachten eingeholt wurde, wirkt sich auf die Bewertung des Ergebnisses des Verfahrens durch die Widerspruchsführenden nicht aus. Diejenigen Widerspruchsführenden, die im Widerspruchsverfahren begutachtet wurden, empfanden die Begutachtung im Bereich der Erwerbsminderungsrente als deutlich ungerechter, im Vergleich zu denjenigen im Bereich der Rehabilitationsleistungen.

Die unterschiedliche Bewertung und die erhöhte Klageneigung dürfte mehrere Gründe haben: Zum einen resultieren die Unterschiede aus der niedrigeren Akzeptanzquote und dem als ungerechter empfundenen Ergebnis. Zum anderen speisen sie sich aus der Bedeutung der Entscheidung, die häufig einen existenzsichernden Charakter der Leistungen haben wird. Je bedeutender die Entscheidung für das eigene Leben, desto emotionaler dürften die Widerspruchsführenden auf sie reagieren. Wer emotional besonders engagiert ist, wird aber auch besonders verletzlich und empfänglich für empfundene Ungerechtigkeiten sein. Letztlich dürften die Diskrepanzen aber in der Verknüpfung des existenzsichernden Charakters mit den medizinischen Wertungen begründet liegen. Sobald medizinische Befunde erhoben und bewertet werden, wird in den Kernbereich des Persönlichkeitsrechts, in die Intimsphäre, eingegriffen. Bewertungen körperlicher und mitunter psychischer Befindlichkeiten dürften für die allermeisten Menschen äußerst unangenehm sein. Wird das eigene körperliche oder

seelische Gebrechen nicht in auf die vom Kläger oder der Klägerin empfundenen Weise gewürdigt, dürften sich die meisten Menschen empfindlich herabgewürdigt fühlen. Dies umso mehr, sobald Simulations- oder Aggravationsvorwürfe erhoben werden. Damit bietet die *group-value-Theorie* von Tyler und Lind, die von der Annahme ausgeht, Personen fühlten sich im Wesentlichen gerecht behandelt, wenn mit ihnen entsprechend ihrer gewünschten Stellung in der Gesellschaft verfahren wird, einen vielversprechenden Erklärungsansatz für die gefundenen Unterschiede.

D. Zusammenfassung und Ausblick

Dass ein überwiegender Teil der Widerspruchsführenden angesichts der niedrigen Erfolgsquote, mit der Entscheidung nicht zufrieden sein würde, überrascht kaum. Die doch deutliche Diskrepanz zwischen der Zufriedenheit mit dem Verfahren, der Akzeptanz der Entscheidung und der inhaltlichen Bewertung der Entscheidung zeigt jedoch, dass Widerspruchsführende durchaus in der Lage sind, ihren Interessen zuwiderlaufende Entscheidungen als gerecht oder überwiegend gerecht bzw. inhaltlich richtig zu bewerten. Gleichzeitig wird deutlich, dass das Widerspruchsverfahren durchaus Raum für akzeptanzfördernde Verfahrensgestaltungen bietet. Ein als gerecht empfundenen Verfahren trägt in hohem Maße dazu bei, Entscheidungen hinnehmbar zu machen. Ein größeres Maß an Akzeptanz hingegen dürfte die Gerichte nachhaltiger entlasten als die reine Abhilfe. Wer eine Entscheidung akzeptiert, wird auch die nächste gleich- oder ähnlich gelagerte nicht angreifen. Insofern sind akzeptierte Widerspruchsbescheide für die Entlastungsfunktion unerlässlich. Akzeptanz wirkt jedoch auch über die Entlastung der Gerichte hinaus, indem auch für Behörden und Bürger*innen keine weiteren Verfahren anfallen. Entlastung könnte dabei zukünftig im Hinblick auf die demografische Entwicklung nicht nur in finanzieller, sondern auch in personeller Hinsicht vonnöten sein.

Zentrale Stellschrauben zur Förderung der Akzeptanz sind das Vertrauen in die Rentenversicherung sowie die Möglichkeit, auf das Ergebnis des Verfahrens Einfluss nehmen zu können. Gelingt es der Rentenversicherung, das in sie gesetzte Vertrauen zu stärken, kann sie die Akzeptanz bereits im Ausgangsverfahren erhöhen und sich im Idealfall selbst im Bereich der Widerspruchsverfahren entlasten. Einen Einfluss auf das Ergebnis nehmen zu können, dürfte für die Widerspruchsführenden in erster Linie bedeuten, sich mit ihrem Anliegen tatsächlich gehört zu fühlen. Ob dieser Einfluss durch die Einführung partizipativer Elemente – gedacht sei

an die Möglichkeit, bei Ausschusssitzungen anwesend zu sein – oder beispielsweise durch individuellere Begründungen gefördert wird, sollte zum Gegenstand weiterer Forschungsprojekte gemacht werden. Die fehlende Möglichkeit, Einfluss nehmen zu können, korrespondiert auch mit dem Gefühl der Widerspruchsführenden, sich einer Black Box gegenüber zu sehen. Hierauf weisen insbesondere die Ausfallquoten bei den kommunikativen Items hin.

In geringerem Maße wirkt sich auch der Einfluss auf das Verfahren auf die Akzeptanz aus. Insbesondere die Fragen, was zur Entscheidungsgrundlage gemacht wird, wer einer Entscheidung beiwohnt und wer zu ihr konsultiert wird, dürften hier eine Rolle spielen. Einflussmöglichkeiten, wie sie das sozialgerichtliche Verfahren beispielsweise mit dem Recht auf Anhörung eines bestimmten Arztes in § 109 SGG bietet, sieht das Verwaltungsverfahren nicht vor. Die über § 17 Abs. 1 SGB IX abgesicherte Möglichkeit, im Bereich der Rehabilitationsleistungen Einfluss auf die Auswahl der Sachverständigen zu nehmen, könnte ein Grund für die wesentlich positivere Bewertung der Begutachtung durch die Widerspruchsführenden aus dem Bereich der Rehabilitationsleistungen sein. Eine Ausweitung dieser Mitwirkungsmöglichkeit auf den Bereich der Erwerbsminderungsrenten wäre aus diesem Grund zu begrüßen.

Die Einholung medizinischer Sachverständigengutachten vermag die Akzeptanz jedoch nicht reflexhaft zu erhöhen. Wo Gutachten eingeholt werden, sollten auch die Begutachtungsverfahren möglichst gerecht ausfallen. Insbesondere bei der Erläuterung des Verfahrensablaufs durch die Sachverständigen dürfte noch Nachholbedarf bestehen.

Bereits vorhandene Instrumente, die die Akzeptanz der Entscheidungen erhöhen sollen, wie beispielsweise Widerspruchsausschüsse, verfehlen ihre Wirkung hingegen. Obgleich diese Annahme aufgrund des Settings nicht direkt überprüft werden konnte, weist die Tatsache darauf hin, dass Personen, die von der Existenz der Widerspruchsausschüsse wussten, das Verfahren nicht signifikant gerechter. Zudem ist einer großen Anzahl an Widerspruchsführenden gänzlich unbekannt, dass ein Widerspruchsausschuss über ihr Anliegen entscheidet.

Ein besonderes Augenmerk sollte auf die Verfahren im Bereich der Erwerbsminderungsrenten gelegt werden. Dies wird ebenso für Verfahren aus anderen Bereichen des Sozialrechts gelten, in denen existenzielle Fragen auf medizinische Sachverhalte stoßen. Zu denken sei hier beispielsweise an Verfahren aus dem Bereich der gesetzlichen Unfallversicherung, der Krankenversicherung, der Pflegeversicherung und der Opferentschädigung. Auf Grund der diffizilen Gemengelage in diesen Verfahren dürfte

der aus Sicht der Widerspruchsführenden würdigen Behandlung ihrer Person hier eine besondere Bedeutung zukommen. Zudem beanspruchen Verfahren mit medizinischen Sachverhalten in besonderem Maße Ressourcen, da in der Regel auch im gerichtlichen Verfahren (zusätzliche) medizinische Ermittlungen erfolgen. Eine Entlastung hätte daher in finanzieller Hinsicht einen besonders großen Effekt.

Wenig überrascht hat, dass sich die im Verfahren erlebte und empfundene Gerechtigkeit auf die Entscheidung, zu klagen, auswirkt. Darin zeigt sich, welche Entlastungsfunktion der Gerechtigkeit, vermittelt über die Akzeptanz der Entscheidung, zukommt. Die größte Bedeutung bei der Frage, warum die Widerspruchsführenden nicht gegen eine Entscheidung klagen, kommt dagegen den wirtschaftlichen Gründen zu. Die Dauer des Verfahrens, der erwartete Arbeitsaufwand und die Kosten halten Widerspruchsführende in einem ähnlichen Ausmaß von einer Klage ab. Ein erheblicher Teil der Widerspruchsführenden scheint jedoch schlicht zu resignieren.

Im Gegensatz zur Akzeptanzfunktion vermag das Widerspruchsverfahren die ihm zugedachte Rechtsschutzfunktion weitgehend zu erfüllen. Es bietet niederschwelligeren Rechtsschutz in jeglicher Hinsicht. Zu denken geben sollte allerdings die Einschätzung der Widerspruchsführenden zur Dauer der Verfahren. Während diese Problematik im Bereich der Sozialgerichtsbarkeit bekannt ist und durch die zentralen Statistiken leicht nachvollzogen werden kann, fehlen systematische Datenbestände im Bereich der Widerspruchsverfahren. Ebenfalls festzuhalten bleibt die subjektive Fehleinschätzung der Widerspruchsführenden bezgl. der Zugangsschwellen im Klageverfahren, zumal das sozialgerichtliche Verfahren in der Regel gerichtskostenfrei ist und vergleichsweise barrierefrei gehalten wurde. Dabei ist zu beachten, dass je nach abgefragtem Item unterschiedliche Aspekte die Schwelle erhöhen: Bei geringerem Einkommen werden die Kosten des Verfahrens höher eingeschätzt; Besserverdienende und Männer trauen sich eine Klage eher zu; ältere Menschen halten das Verfahren für schwieriger.

Ansatzpunkte für eine Stärkung des Widerspruchsverfahrens finden sich damit genug. Letztlich ist hier sowohl die Legislative als auch die Exekutive in der Pflicht die Akzeptanzfunktion des Verfahrens, in Teilen auch die Rechtsschutzfunktion, zu stärken. Dies ist unabdingbar, da Akzeptanz nicht nur dem Schutz knapper Ressourcen dient, sondern auch der Verwirklichung der dem Verfahren legislativ zugedachten Aufgaben. Gerade im Hinblick auf die Rechtsschutzfunktion, aber auch auf die Entlastungsfunktion aufgrund der teilweise sehr hohen Abhilfequoten, wäre ein sich

auch auf das Sozialrecht erstreckender Verzicht auf das Widerspruchsverfahren wohl wenig zielführend. Vielmehr sollte das dem Widerspruchsverfahren durchaus inhärente Potenzial durch eine entsprechende Verfahrensgestaltung ausgeschöpft werden.

Literaturverzeichnis

- Adams, J. Stacy, Toward an Understanding of Inequity, *J. Abnormal Soc. Psychol.* 1963, S. 422 ff.
- Adler, Jane W./Hensler, Deborah R./Nelson, Charles E./Rest, Gregory J., Simple justice. How litigants fare in the Pittsburgh court arbitration program, Santa Monica, California 1983.
- Adler, Michael, Understanding and Analysing Administrative Justice, in: Michael Adler (Hrsg.), *Administrative Justice in Context*, Oxford 2010, S. 130 ff.
- Allesch, Erwin, Zur Abschaffung oder weitgehenden Einschränkung des Widerspruchsverfahrens, in: Dirk Heckmann (Hrsg.), *Modernisierung von Justiz und Verwaltung. Gedenkschrift für Ferdinand O. Kopp*, Stuttgart 2007, S. 16 ff.
- Armbrust, Peter/Spellbrink, Wolfgang/Spellbrink-Eicher (Hrsg.), *Kasseler Handbuch des Arbeitsförderungsrechts. Das SGB III in Recht und Praxis*, München 2003.
- Atlaslander, Peter, *Methoden der empirischen Sozialforschung*, 13. Aufl., Berlin 2010.
- Bachof, Otto, Nochmals: Verwaltungsverfahren und Verwaltungsgerichtsbarkeit, *DVB1* 1958, S. 6 ff.
- Backhaus, Klaus/Erichson, Bernd/Plinke, Wulff/Weiber, Rolf, *Multivariate Analysemethoden. Eine anwendungsorientierte Einführung*, 15. Aufl., Berlin 2018.
- Bader, Johann/Funke-Kaiser, Michael/Stuhlfauth, Thomas/von Albedyll, Jörg (Hrsg.), *Verwaltungsgerichtsordnung*, 7. Aufl., Heidelberg 2018.
- Baderschneider, Maira, *Der Bürger als Richter. Eine empirische Untersuchung des ehrenamtlichen Richters an den allgemeinen Verwaltungsgerichten*, Bern 2010.
- Baer, Susanne, *Rechtssoziologie. Eine Einführung in die interdisziplinäre Rechtsforschung*, 3. Aufl., Baden-Baden 2017.
- Bamberg, Günter/Baur, Franz/Krapp, Michael, *Statistik. Eine Einführung für Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler*, 18. Aufl., Berlin 2017.
- Barrett-Howard, Edith/Tyler, Tom R., Procedural Justice as a Criterion in Allocation Decision, *J. Personality Soc. Psychol.* 1986, S. 296 ff.
- Basedow, Jürgern, Diskussionbericht- Zugang zum Recht, *RabelsZ* 1976, S. 783 ff.
- Baumgärtel, Gottfried, *Gleicher Zugang zum Recht für alle. Ein Grundproblem des Rechtsschutzes*, Köln 1976.
- Bayrisches Staatsministerium des Inneren, Pilotprojekt Probeweise Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in Mittelfranken. Abschlussbericht der vom Bayrischen Staatsministerium des Inneren zur Evaluierung eingesetzten Arbeitsgruppe "Widerspruchsverfahren", München 2007.
- Beaucamp, Guy/Ringermuth, Petra, Empfiehlt sich die Beseitigung des Widerspruchsverfahrens?, *DVB1* 2008, S. 426 ff.

- Becher, Clemens*, Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, in: Klaus Brückner und Gerhard Dalichau (Hrsg.), Beiträge zum Sozialrecht. Festgabe für Hans Grüner, Percha am Starnberger See 1982, S. 53 ff.
- Becher, Clemens/Plate, Frank* (Hrsg.), Selbstverwaltungsrecht der Sozialversicherung. Kommentar, Berlin 2018.
- Becker, Erich*, Tragweite der Generalklausel im Art. 19 Abs. des Bonner Grundgesetzes (Aussprache), in: Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (Hrsg.), Kabinettsfrage und Gesetzgebungsnotstand nach dem Bonner Grundgesetz. Tragweite der Generalklausel im Art. 19 Abs. 4 des Bonner Grundgesetzes, Berlin 1950, S. 149 ff.
- Becker, Ulrich*, Rechtsdogmatik und Rechtsvergleich im Sozialrecht, in: Ulrich Becker (Hrsg.), Rechtsdogmatik und Rechtsvergleich im Sozialrecht I, Baden-Baden 2010, S. 11 ff.
- Becker, Ulrich*, Das Sozialrecht: Systematisierung, Verortung und Institutionalisierung, in: Franz Ruland, Ulrich Becker und Peter Axer (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch. SRH, 6. Aufl., Baden-Baden 2018, S. 51 ff.
- Beckermann, Benedikt*, Widerspruchsverfahren nach Belieben der Behörde? Das neue niedersächsische Behördenoptionsmodell als Vorbild?, NVwZ, S. 1431 ff.
- Benda, Ernst*, Zur gesellschaftlichen Akzeptanz von verwaltungs- und verfassungsrechtlicher Entscheidungen, DÖV 1983, S. 305 ff.
- Bender, Rolf/Schumacher, Rolf*, Erfolgsbarrieren vor Gericht. Eine empirische Untersuchung zur Chancengleichheit im Zivilprozess des Instituts für Rechtstatsachenforschung Stuttgart e.V., Tübingen 1980.
- Benninghaus, Hans*, Deskriptive Statistik. Eine Einführung für Sozialwissenschaftler, 11. Aufl., Wiesbaden 2007.
- Bieback, Karl-Jürgen*, Soziale Selbstverwaltung- Geschichte & Programm, in: Stephan Rixen (Hrsg.), Zukunft der Selbstverwaltung. Responsivität und Reformbedarf, Wiesbaden 2015, S. 10 ff.
- Bierbrauer, Günter/Falke, Josef/Giese, Bernhard/Koch, Klaus F./Rodingen, Hubert* (Hrsg.), Zugang zum Recht, Bielefeld 1978.
- Bierbrauer, Günter/Gottwald, Walther/Birnbreier-Stahlberger, Beatrix* (Hrsg.), Verfahrensgerechtigkeit. Rechtspsychologische Forschungsbeiträge für die Justizpraxis, Köln 1995.
- Bieritz-Harder, Renate/Conradis, Wolfgang/Thie, Stephan* (Hrsg.), Sozialgesetzbuch XII. Sozialhilfe, 11. Aufl., Baden-Baden 2018.
- Biermann, Henning*, Das Widerspruchsverfahren in der Krise- Überflüssige Hürde auf dem Weg zum Verwaltungsgericht oder bürgerfreundliches Verfahren mit Zukunftsperspektive?, NordÖR 2007, S. 139 ff.
- Biermann, Henning*, Das Widerspruchsverfahren unter Reformdruck. Förmliche verwaltungsinterne Kontrolle als nutzloses und kostenintensives Auslaufmodell?, Verw. 2008, S. 395 ff.
- Bies, Robert J./Moag, Joseph S.*, Interactional justice: Communication criteria of fairness, in: Roy Lewicki, Blair Sheppard und Max Bazermann (Hrsg.), Research on negotiations in organizations, Greenwich 1986, S. 43 ff.

- Blankenburg, Erhard*, Rechtsberatung als Hilfe und als Barriere auf dem Weg zum Recht, ZRP 1976, S. 93 ff.
- Blankenburg, Erhard*, Mobilisierung von Recht. Über die Wahrscheinlichkeit des Gangs zum Gericht, die Chance des Erfolgs und die daraus folgenden Funktionen der Justiz, ZfRSoz 1980, S. 33 ff.
- Blankenburg, Erhard*, Mobilisierung des Rechts, 1995.
- Bobocel, D. Ramona/Gosse, Leanne*, Procedural Justice: A Historical Review and Critical Analysis, in: Russell Cropanzano und Maureen L. Ambrose (Hrsg.), *The Oxford handbook of justice in the workplace*, Oxford, New York 2015, S. 51 ff.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang*, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Josef Isensee und Paul Kirchhof (Hrsg.), *Grundlagen von Staat und Verwaltung*, Heidelberg 1987, S. 887 ff.
- Bogs, Walter*, Sozialrechtspflege vor Einführung der Sozialgerichtsbarkeit, insbesondere Verfassung und Verfahren des Reichsversicherungsamtes, in: Deutscher Sozialgerichtsverband (Hrsg.), *Sozialrechtsprechung. Verantwortung für den sozialen Rechtsstaat: Festschrift zum 25jährigen Bestehen des Bundessozialgerichts*, Köln 1979, S. 3 ff.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K.*, Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, 2. Aufl., Berlin 2008.
- Bortz, Jürgen/Schuster, Christof*, Statistik für Human- und Sozialwissenschaftler, 7. Aufl., Berlin 2010.
- Böttcher, Sabine/Buchwald, Christina*, Ergebnisse der ersten umfassenden Befragung von Widerspruchsausschuss-Mitgliedern. Antworten von fast 1.000 Ausschuss-Mitgliedern wurden ausgewertet, SozSich 2016, S. 439 ff.
- Bottke, Wilfried*, Materielle und formelle Verfahrensgerechtigkeit im demokratischen Rechtsstaat, Berlin 1991.
- Bourque, Linda Brookover/Clark, Virginia*, Processing data. The survey example, Newbury Park 1992.
- Brand, Jürgen*, Die sozialversicherungsrechtliche Betriebsprüfung durch die Träger der Rentenversicherung, NZS 2013, S. 641 ff.
- Braun, Bernhard/Buhr, Petra/Höland, Armin/Welti, Felix*, Gebührenrecht im sozialgerichtlichen Verfahren, Baden-Baden 2009.
- Breithaupt, Marianne*, Die Akzeptanz des Zerrüttungsprinzips des 1. EheRG, München 1986.
- Breitkreuz, Tilman/Fichte, Wolfgang (Hrsg.)*, Sozialgerichtsgesetz. SGG-Kommentar, 2. Aufl., Berlin 2014.
- Brettel, Hauke/Vogt, Helmut*, Ärztliche Begutachtung im Sozialrecht. Ein Praxisleitfaden für den medizinischen Sachverständigen und seine Auftraggeber, 3. Aufl., Landsberg/Lech 2018.
- Breuer, Rüdiger*, Verwaltungsrechtsschutz und Widerspruchsverfahren, in: Gerrit Manssen (Hrsg.), *Nach geltendem Verfassungsrecht. Festschrift für Udo Steiner zum 70. Geburtstag*, Stuttgart 2009, S. 93 ff.

- Brockner, Joel/Ackerman, Grant/Greenberg, Jerald/Gelfand, Michele J: *Franscesco, Anne Marie/Chen, Zhen Xiong/Leung, Kwok/Bierbrauer, Günter/Gomez, Carolina/Kirkman, Bradley L./Shapiro, Debra*, Culture and Procedural Justice: The Influence of Power Distance on Reactions to Voice, *J. Experimental Soc. Psychol.* 2001, S. 300 ff.
- Brosius-Gersdorf, Frauke, Dritte Gewalt im Wandel: Veränderte Anforderungen an Legitimität und Effektivität, in: Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (Hrsg.), *Öffnung der öffentlich-rechtlichen Methode durch Internationalität und Interdisziplinarität*, Berlin, München, Boston 2015, S. 169 ff.
- Broszka, Patrick/Voigtländer, Sven/Reutin, Barbara/Yılmaz-Aslan, Yüce/Barz, Irina/Starikow, Klara/Reiss, Katharina/Dröge, Angela/Hinz, Julia/Exner, Anne/Striedelmeyer, Lena/Krupa, Elzbieta/Spallek, Jacob/Berg-Beckhoff, Gabriele/Schott, Thomas und Razum, Oliver, Rehabilitative Versorgung und gesundheitsbedingte Frühberentung von Personen mit Migrationshintergrund in Deutschland, Abschlussbericht, 2010, im Internet: www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/forschungsbericht-f402-rehabilitation-migrationshintergrund.pdf?__blob=publicationFile (Stand: 28.04.2020).
- Buchwald, Christina/Krausbeck, Elisabeth/Höland, Armin, Erkenntnisse zum Widerspruchsverfahren aus den Akten sozialgerichtlicher Verfahren, in: Armin Höland und Felix Welti (Hrsg.), *Recht und Praxis der Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung. Bestandsaufnahme und Wirkungsanalyse*, Düsseldorf 2019, S. 166 ff.
- Buermeyer, Volker, *Rechtsschutzgarantie und Gerichtsverfahrensrecht*, Köln 1975.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Tätigkeit der Widerspruchsstellen der Sozialversicherung und der Kriegsopferversorgung, Berichtsjahr: 2017, 2018.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Tätigkeit der Widerspruchsstellen der Sozialversicherung und der Kriegsopferversorgung, Berichtsjahr: 2018, 2019.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, *Statistische Übersichten zur Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, Band West, 1999.
- Cancik, Pascale, Vom Widerspruch zum informellen Beschwerdemanagement. Siegt der „Verhandlungsstaat“ über den „hoheitlichen Anordnungsstaat“?, *Verw.* 2010, S. 467 ff.
- Cappelletti, Mauro/Garth, Bryant G. (Hrsg.), *Access to justice*, Alphenaaandenrijn 1978.
- Cappelletti, Mauro/Garth, Bryant G., *Access to Justice: The Worldwide Movement to Make Rights Effective. A General Report.*, in: Mauro Cappelletti und Bryant Garth (Hrsg.), *Access to justice*, Alphenaaandenrijn 1978, S. 1 ff.
- Christensen, Björn/Papies, Dominik/Proppe, Dennis/Clement, Michael, Gütemaße der logistischen Regression bei unbalancierten Stichproben, *WiSt* 2014, S. 211 ff.
- Church, Allan H., Estimating the Effect of Incentives on Mail Suvey Response Rates: A Meta-Analysis, *Pub. Opinion Q.* 1993, S. 62 ff.
- Clasen, Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des Vorverfahrens als Voraussetzung des Verwaltungsgerichtsprozesses, *NJW* 1958, S. 861 ff.

- Cohen, Jacob, *Statistical Power Analysis for the Behavioral Science*, 2. Aufl., Hillsdale, N.J 1988.
- Colquitt, Jason A./Conlon, Donald E./Wesson, Michael J/Porter, Christopher O.L.H./Ng, K. Yee, Justice at the Millennium: A Meta-Analytic Review of 25 Years of Organizational Justice Research, *J. Applied Psychol.* 2001, S. 425 ff.
- Czybulka, Detlef, Akzeptanz als staatsrechtliche Kategorie?, *Verw.* 1993, S. 27 ff.
- Dahrendorf, Ralf, Zur Soziologie der juristischen Berufe in Deutschland, *Anwaltsblatt* 1964, S. 216 ff.
- Dapprich, Gerhard, Die prozessualen Folgen des fehlenden Vorverfahrens, *DVBf* 1960, S. 194 ff.
- de Bakker, Erik, Der (beinahe) weiße Fleck in der Legitimationsforschung. Über Akzeptanz, verborgenes Unbehagen und Zynismus, *ZfRSoz* 2003, S. 219 ff.
- Deutsche Rentenversicherung Bund, Das ärztliche Gutachten für die gesetzliche Rentenversicherung. Hinweise zur Begutachtung, 2. Aufl., 2018.
- Diekmann, Andreas/Jann, Ben, Anreizformen und Ausschöpfungsquoten bei postalischen Befragungen: eine Prüfung der Reziprozitätshypothese, *ZUMA Nachrichten* 2001, S. 18 ff.
- Diekmann, Andreas, *Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen*, 21. Aufl., Reinbek 2014.
- Diering, Björn/Timme, Hinnerk/Waschull, Dirk (Hrsg.), *Sozialgesetzbuch X. Sozialverfahren und Sozialdatenschutz, SGB X*, 4. Aufl., Baden-Baden 2016.
- Dillman, Don A., *Mail and internet surveys. The tailored design method : 2007 update with Internet, Visual, and Mixed-Mode Guide*, 2. Aufl., New York 2007.
- Dirlmeier, Franz, *Aristoteles Werke: Nikomachische Ethik*, 6. Aufl., Darmstadt 1974.
- Dolde, Klaus-Peter/Porsch, Winfried, Die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens ein bedauernswerter Abbruch eines Grundpfeilers der VwGO?, *VBfBW* 2008, S. 428 ff.
- Döring, Nicola/Bortz, Jürgen, *Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften*, Berlin, Heidelberg 2016.
- Dreier, Horst (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar. Band I: Artikel 1-19*, 3. Aufl., Tübingen 2013.
- Dreier, Horst (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar. Band III: Artikel 83-146*, 3. Aufl., Tübingen 2018.
- Drösser, Christoph, *Vertraute Prüfung*, Die Zeit vom 22.03.2000.
- Dünn, Sylvia, Organisation und Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, in: Franz Ruland, Ulrich Becker und Peter Axer (Hrsg.), *Sozialrechtshandbuch. SRH*, 6. Aufl., Baden-Baden 2018, S. 719 ff.
- Edwards, Phil/Roberts, Ian/Clarke, Mike, DiGuseppi, Carolyn/Pratap, Sarah/Wentz, Reinhard/Kwan, Irene, Increasing response rates to postal questionnaires: systematic review, *BMJ* 2002, S. 1 ff.
- Eibner, Sebastian, *Die Abschaffung des verwaltungsrechtlichen Vorverfahrens in Bayern*, Inaugural-Dissertation, Erlangen- Nürnberg 2010.

- Elsner, Thomas*, Das Ermessen im Lichte der Reinen Rechtslehre. Rechtsstrukturtheoretische Überlegungen zur Rechtsbindung und zur Letztentscheidungskompetenz des Rechtsanwenders, Berlin 2011.
- Engisch, Karl*, Einführung in das juristische Denken, 12. Aufl., Stuttgart 2018.
- Epstein, Lee/King, Gary*, The Rules of Inference, U. Chic. L. Rev. 2002, S. 1 ff.
- Erichsen, Hans-Uwe*, Das Vorverfahren nach §§ 68 ff VwGO, JURA 1992, S. 645 ff.
- Eyermann, Erich* (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar, VwGO, 15. Aufl., München 2019.
- Fahrmeir, Ludwig/Kneib, Thomas/Lang, Stefan*, Regression. Modelle, Methoden und Anwendungen, 2. Aufl., Berlin, Heidelberg 2009.
- Fahrmeir, Ludwig/Heumann, Christian/Künstler, Rita/Pigeot, Iris/Tutz, Gerhard*, Statistik, 8. Aufl., Berlin Heidelberg 2016.
- Fehling, Michael*, Das Verhältnis von Recht und außerrechtlichen Maßstäben, in: Hans-Heinrich Trute, Thomas Gross, Hans Röhl und Christoph Möllers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht. Zur Tragfähigkeit eines Konzepts, Tübingen 2008, S. 461 ff.
- Fehling, Michael*, Verwaltung zwischen Unparteilichkeit und Gestaltungsaufgabe, Tübingen 2001.
- Felix, Dagmar*, Die Relativierung von Verfahrensrechten im Sozialverwaltungsverfahren. Kritische Anmerkungen zur Neufassung der §§ 41 und 42 SGB X, NZS 2001, S. 341 ff.
- Felsteiner, William L.F./Abel, Richard/Sarat, Austin*, The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming..., Law & Soc'y Rev. 1980-1981, S. 631 ff.
- Fikentscher, Wolfgang*, Methoden des Rechts. Mitteleuropäischer Rechtskreis, Tübingen 1976.
- Finger, Peter*, Reform der Rechtsberatung. Rechtsberatung als Sozialarbeit: Alternativen zum Recht, Königstein/Ts. 1981.
- Fischer, Manuela/Welti, Felix*, Das Widerspruchsverfahren und die Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung, SGB 2017, S. 541 ff.
- Fischer, Manuela/Welti, Felix*, Das Widerspruchsverfahren und die Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung, in: Armin Höland und Felix Welti (Hrsg.), Recht und Praxis der Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung. Bestandsaufnahme und Wirkungsanalyse, Düsseldorf 2019, S. 72 ff.
- Folger, Robert*, Distributive and Procedural Justice: Combined Impact of "Voice" and Improvement of Experienced Inequity, J. Personality Soc. Psychol. 1977, S. 108 ff.
- Folger, Robert/Rosenfield, David/Grove, Janet/Corkran, Louise*, Effects of "Voice" and Peer Opinions on Responses to Inequity, J. Personality Soc. Psychol. 1979, S. 2253 ff.
- Francke, Konrad/Dörr, Gernot*, Verfahren nach dem Sozialgerichtsgesetz. Arbeitshandbuch zu Studium und praktischer Einführung, 2. Aufl., Stuttgart, München 2010.

- Franzen, Axel*, Antwortskalen in standardisierten Befragungen, in: Nina Baur und Jörg Blasius (Hrsg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*, 2. Aufl., Wiesbaden 2019, S. 665 ff.
- Frauke Kreuter/Ulrich Kohler*, *Datenanalyse mit Stata. Allgemeine Konzepte der Datenanalyse und ihre praktische Anwendung*, 5. Aufl., Berlin, Boston 2016.
- Friedrich, Nikola*, *Mediation in der Sozialgerichtsbarkeit*, Baden-Baden 2011.
- Frings, Peter*, Zur Notwendigkeit einer stärkeren Stellung der sozial erfahrenen Personen gemäß § 114 BSHG., ZFSH/SGb 1990, S. 303 ff.
- Frohn, Hansgeorg*, Reformation in peius im sozialrechtlichen Widerspruchsverfahren, NZS 1994, S. 450 ff.
- Fuchs, Maximilian/Preis, Ulrich*, *Sozialversicherungsrecht. Lehrbuch für Studium und Praxis*, 2. Aufl., Köln 2009.
- Gebring, Uwe W./Weins, Cornelia*, *Grundkurs Statistik für Politologen und Soziologen*, Wiesbaden 2010.
- Geiger, Harald*, Die Neuregelung des Widerspruchsverfahren durch das AGVwGO, BayVBl 2008, S. 161 ff.
- GESIS- Leibniz Institut für Sozialwissenschaften*, Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften ALLBUS 2012, ZA4614 Datenfile, 2012.
- GESIS- Leibniz Institut für Sozialwissenschaften*, GESIS-Panel 2015, Standard-Edition; Welle cd, 2015.
- Geyer, Steven*, Mut zu ungeliebten Debatten, Frankfurter Rundschau vom 18.06.2012.
- Grechenig, Kristoffel/Gelter, Martin*, Divergente Evolution des Rechtsdenkens- Von amerikanischer Rechtsökonomie und deutscher Dogmatik, RabelsZ 2008, S. 513 ff.
- Großmann, Ruprecht/Schimanski, Werner/Dopatka, Friedrich-Wilhelm/Pikullik, Heinz/Poppe-Bahr, Marion* (Hrsg.), *Gemeinschaftskommentar zum Schwerbehindertengesetz*, 2. Aufl., Neuwied, Berlin, Kriftel 2000.
- Grube, Christian/Wahrendorf, Volker* (Hrsg.), *SGb XII. Sozialhilfe mit Asylbewerberleistungsgesetz*, 6. Aufl., München 2018.
- Guckelberger, Annette/Heimpel, Silvia*, Das Widerspruchsverfahren und seine Besonderheiten im Saarland, LKRZ 2009, S. 246 ff.
- Gurlit, Elke*, Der Eigenwert des Verfahrens im Verwaltungsrecht, in: Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (Hrsg.), *Der Schutzauftrag des Rechts. Referate und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Berlin vom 29. September bis 2. Oktober 2010*, Berlin 2011, S. 229 ff.
- Gusy, Christoph*, "Wirklichkeit" in der Rechtsdogmatik, JZ 1991, S. 213 ff.
- Hain, Karl*, Zur Frage des Zusammenhangs von Prüfungsumfang, Antragsbefugnis, Begründetheit und Kostenentscheidung im Widerspruchsverfahren, DVBl 1999, S. 1544 ff.
- Hamann, Hanjo*, *Evidenzbasierte Jurisprudenz. Methoden empirischer Forschung und ihr Erkenntniswert für das Recht am Beispiel des Gesellschaftsrechts*, Tübingen 2014.

- Hänlein, Andreas*, Geschichte des Sozialrechts, in: Franz Ruland, Ulrich Becker und Peter Axer (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch. SRH, 6. Aufl., Baden-Baden 2018, S. 83 ff.
- Hanschel, Dirk*, Das Widerspruchsverfahren als föderales Experimentierfeld- Plädoyer für ein Fakultativmodell, alternative Streitbeilegung und dezentrale Widerspruchsausschüsse, in: Peter Baumeister, Wolfgang Roth und Josef Ruthig (Hrsg.), Staat, Verwaltung und Rechtsschutz. Festschrift für Wolf-Rüdiger Schenke zum 70. Geburtstag, Berlin 2011, S. 777 ff.
- Harks, Thomas*, Der sogenannte Grundsatz der Klägerfreundlichkeit, NZS 2018, S. 49 ff.
- Härtel, Ines*, Rettungsanker für das Widerspruchsverfahren?, VerwArch 2007, S. 54 ff.
- Harwardt, Darius*, Sozialrecht und NS-Vergangenheit: Zentrale Rechtsgebiete, in: Justizministerium des Landes NRW (Hrsg.), Sozialgerichtsbarkeit und NS-Vergangenheit. Karrierewege, Konflikte, Rechtsprechung am Beispiel Nordrhein-Westfalens, S. 107 ff.
- Hassemer, Winfried*, Dogmatik zwischen Wissenschaft und richterlicher Pragmatik, in: Gregor Kirchhof, Stefan Magen und Karsten Schneider (Hrsg.), Was weiß Dogmatik?, 11. Aufl., Tübingen 2012, S. 3 ff.
- Hees, Volker/Rammert, Dorothee*, Kostenerstattung bei Sozialhilfebetrug. Durchbrechung des Grundsatzes der Kostenfreiheit gem. § 64 SGB X, NVwZ 2005, S. 1031 ff.
- Heins, Friederike*, Die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens. Eine rechtliche und rechtstatsächliche Untersuchung der Regelung in Niedersachsen, Berlin, Münster 2010.
- Heise, Michael*, The Past, Present, and Future of Empirical Legal Scholarship: Judicial Decision Making and the New Empiricism, U. Ill. L. Rev. 2002, S. 819 ff.
- Heise, Michael*, An Empirical Analysis of Empirical Legal Scholar Production, 1990-2009, U. Ill. L. Rev. 2011, S. 1739 ff.
- Heiß, Georg/Schreiner, Thomas*, Zum fakultativen Vorverfahren nach Art. 15 Abs. 1 BayAGVwGO n.F., BayVBl 2007, S. 616 ff.
- Hennig, Werner (Hrsg.)*, Sozialgerichtsgesetz. Kommentar mit Nebengesetzen, 13. Aufl., Köln 2007.
- Herzog, Roman*, Von der Akzeptanz des Rechts, in: Bernd Rüthers und Klaus Stern (Hrsg.), Freiheit und Verantwortung im Verfassungsstaat. Festgabe zum 10jährigen Jubiläum der Gesellschaft für Rechtspolitik, München 1984, S. 127 ff.
- Heyne, Gerald*, Das Vorverfahren nach der Verwaltungsgerichtsordnung, der Finanzgerichtsordnung und dem Sozialgerichtsgesetz. Eine vergleichende Betrachtung unter Berücksichtigung der Bestrebungen über eine Angleichung der Verfahrensordnungen, Dissertation, Würzburg 1973.
- Hill, Hermann*, Akzeptanz des Rechts. Notwendigkeit eines besseren Politikmanagements, JZ 1988, S. 377 ff.
- Hill, Hermann*, Das Verhältnis des Bürgers zum Gesetz, DÖV 1988, S. 666 ff.

- Hill, Hermann, Integratives Verwaltungshandeln - Neue Formen von Kommunikation und Bürgermitwirkung, DVBl 1993, S. 973 ff.
- Hinderer, Christine, Funktion und Aufgaben der besonderen Ausschüsse in der gesetzlichen Unfallversicherung, NZS 2015, S. 14 ff.
- Hinterseh, Sven, Ausschüsse gem. § 73 Abs. 2 VwGO. Funktion, Bedeutung und Perspektiven im Widerspruchsverfahren auch unter Berücksichtigung der verwaltungswissenschaftlichen Gesichtspunkte, Speyer 2002.
- Hintz, Manfred/Lowe, Sabine (Hrsg.), SGG - Sozialgerichtsgesetz. Kommentar, Vah-lens Kommentare, München 2012.
- Hirschman, Albert O., Exit, voice, and loyalty. Responses to decline in firms, organi-zations, and states, Cambridge, London 1970.
- Hockerts, Günter, Die sozialstaatlichen Grundentscheidungen in der frühen Bundes-republik, in: Peter Masuch, Wolfgang Spellbrink und Ulrich Becker (Hrsg.), Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats. Denkschrift 60 Jahre Bun-dessozialgericht, Berlin 2014, S. 139 ff.
- Hof, Hagen, Verfahrensgerechtigkeit im Schnittfeld von Recht und Verhalten, in: Günther Bierbrauer, Beatrix Birnbreir-Stahlberger und Walther Gottwald (Hrsg.), Verfahrensgerechtigkeit. Rechtspsychologische Forschungsbeiträge für die Justizpraxis, Köln 1995, S. 53 ff.
- Hoffmann, Roland, Verfahrensgerechtigkeit. Studien zu einer Theorie prozeduraler Gerechtigkeit, Paderborn, München 1992.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang, Verwaltungsrechtsreform. Ansätze am Beispiel des Um-weltschutzes, in: Wolfgang Hoffmann-Riem, Eberhard Schmidt-Assmann und Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.), Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts. Grundfragen, Baden-Baden 1993, S. 115 ff.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Assmann, Eberhard/Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.), Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts. Grundfragen, Baden-Baden 1993.
- Hoffmeyer-Zlotnik, Jürgen H. P., "Stellung im Beruf" als Ersatz für eine Berufsklas-sifikation zur Ermittlung von sozialem Prestige, ZUMA Nachrichten 2003, S. 114 ff.
- Hofmann, Hasso, Die Rechtsnatur der Widerspruchsfrist, VerwArch 1967, S. 63 ff.
- Hofmann, Hasso, Das Widerspruchsverfahren als Sachentscheidungsvoraussetzung und als Verwaltungsverfahren, in: Hans Erichsen, Werner Hoppe und Albert von Mutius (Hrsg.), System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes. Fest-schrift für Christian-Friedrich Menger zum 70. Geburtstag, Köln 1985, S. 605 ff.
- Hofmann-Hoeppel, Jochen, Statistik als Wille und Vorstellung. Zu den rechtstat-sächlichen Grundlagen der Verlängerung des Modellversuchs zur Abschaffung des Widerspruchsverfahrens im Regierungsbezirk Mittelfranken, BayVBl 2007, S. 73 ff.
- Höland, Armin, Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung. Erste Erkennt-nisse aus dem Forschungsprojekt, SozSich 2016, S. 450 ff.

- Höland, Armin, Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung. Forschungsprojekte beleuchten einen "blinden Fleck" der Selbstverwaltung, *SozSich* 2016, S. 433 ff.
- Höland, Armin, Zur Empirie des Widerspruchsverfahrens und der Streitbehandlung in der Sozialversicherung, in: Armin Höland und Felix Welti (Hrsg.), *Recht und Praxis der Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung. Bestandsaufnahme und Wirkungsanalyse*, Düsseldorf 2019, S. 148 ff.
- Höland, Armin/Welti, Felix (Hrsg.), *Recht und Praxis der Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung. Bestandsaufnahme und Wirkungsanalyse*, Düsseldorf 2019.
- Hollander-Blumoff, Rebecca/Tyler, Tom R., Procedural Justice in Negotiation: Procedural Fairness, Outcome, Acceptance, and Integrative Potential, *Law & Soc. Inquiry* 2008, S. 473 ff.
- Holzner, Thomas, Die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens. Problemstellung und rechtliche Erwägungen, *DÖV* 2008, S. 217 ff.
- Homans, George Caspar, *Elementarformen sozialen Verhaltens*. Social Behavior Its Elementary Forms, Wiesbaden 1968.
- Hoppe, Werner, Widerspruchsausschüsse bei den Arbeitsämtern. Zunächst probeweise Einrichtung bis zum 31. Dezember 1980, *SF* 1980, S. 108 ff.
- Hoppe, Werner, Tendenzen zu "ungerechtfertigter Passivität" der Bauverwaltung infolge Abschaffung des Widerspruchsverfahrens? Ein Erfahrungsbericht über einen Einzelfall aus der Praxis in NRW, *NWVB* 2008, S. 384 ff.
- Horn, Ulrich, *Bedingungen und Funktionen des Rechtsschutzes gegenüber standardisierten Entscheidungen in der Rentenversicherung*, Kassel 1983.
- Hufen, Friedhelm, *Fehler im Verwaltungsverfahren. Ein Handbuch für Ausbildung und Praxis*, 2. Aufl., Baden-Baden 1991.
- Hufen, Friedhelm, *Fehler im Verwaltungsverfahren. Ein Handbuch für Ausbildung und Praxis*, 6. Aufl., Baden-Baden 2018.
- Hufen, Friedhelm, *Verwaltungsprozessrecht*, 11. Aufl., München 2019.
- Hüffer, Rolf, Expertenanhörung des Bayerischen Landtags zur Änderung des AGVwGO am 22.3.2007, *BayVB* 2007, S. 619 ff.
- Hüffer, Rolf, Die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens. Pro und contra, München 12.06.2008.
- Hulst, Liesbeth/van den Boos, Kees/Akkerman, Arno J./Lind, E. Allen, On Why Procedural Justice Matters in Court Hearings. Experimental Evidence that Behavioral Disinhibition Weakens the Association between Procedural Justice and Evaluations of Judges, *Utrecht L. Rev.* 2017, S. 114 ff.
- Isensee, Josef, *Das Volk als Grund der Verfassung. Mythos und Relevanz der Lehre von der verfassungsgebenden Gewalt*, Wiesbaden 1995.
- Jabberg, Heike, Der teure Widerstand der Rentner, *Der Tagesspiegel* vom 05.06.2005.

- Jankowiak, Silke/Kaluscha, Rainer/Krischak, Gert*, Bestehen soziale Unterschiede bei der Beantragung und Inanspruchnahme von medizinischen und beruflichen Rehabilitationsleistungen?, 17. Deutschen Kongreß für Versorgungsforschung. Berlin. 10.-12.10.2018, im Internet: www.egms.de/static/en/meetings/dkvvf2018/18dkvvf074.shtml (Stand: 10.02.2020).
- Jann, Ben*, Einführung in die Statistik, 2. Aufl., München 2005.
- Jansen, Johannes* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz. Kommentar zum SGG mit Antrags- und Klagemustern für die Rechtspraxis, 4. Aufl., Freiburg im Breisgau 2012.
- Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo* (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar, 15. Aufl., München 2018.
- Jestaedt, Matthias*, Maßstäbe des Verwaltungshandelns, in: Ehlers/Pünder (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl., Berlin, Boston 2016, S. 325 ff.
- Jochum, Heike*, Verwaltungsverfahrensrecht und Verwaltungsprozessrecht. Die normative Konnexität von Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrecht und die Steuerungsleistung des materiellen Verwaltungsrechts, Tübingen 2004.
- Jolls, Christine/Sunstein, Cass R./Thaler, Richard A.*, Behavioral Approach to Law and Economics, Stan. L. Rev. 1998, S. 1471 ff.
- Jutzi, Siegfried*, Kompetenzprobleme rheinland-pfälzischer Widerspruchsausschüsse, LKRZ 2008, S. 212 ff.
- Kahl, Wolfgang*, Begriff, Funktionen und Konzepte von Kontrolle, in: Wolfgang Hoffmann-Riem, Eberhard Schmidt-Aßmann und Andreas Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2. Aufl., München 2013, S. 459 ff.
- Kallerhof, Dieter*, Strukturelle Konsequenzen der Veränderungen beim Widerspruchsverfahren in NRW, NWVB 2008, S. 334 ff.
- Kaltenborn, Markus*, Streitvermeidung und Streitbeilegung im Verwaltungsrecht. Verfassungsrechtlicher Rahmen und verfahrensrechtliche Ausgestaltung der außergerichtlichen Konfliktschlichtung im Verhältnis zwischen Verwaltung und Privaten, Baden-Baden 2007.
- Kamp, Manuel*, Reform des Widerspruchsverfahrens in Nordrhein-Westfalen, NWVB 2008, S. 41 ff.
- Kant, Immanuel*, Kritik der reinen Vernunft. Nach der ersten und zweiten Original-Ausgabe, 3. Aufl., Hamburg 1787.
- Kantorowicz, Hermann*, Rechtswissenschaft und Soziologie, in: Deutsche Gesellschaft für Soziologie (Hrsg.), Verhandlungen des 1. Deutschen Soziologentages vom 19. - 22. Oktober 1910 in Frankfurt am Main, Frankfurt am Main 1910, S. 275 ff.
- Kater, Horst*, Das ärztliche Gutachten im sozialgerichtlichen Verfahren. Die schwierige Kommunikation zwischen Juristen und Medizinern, 2. Aufl., Berlin 2011.
- Kauffmann, Peter*, Akzeptanz von Gerichtsentscheidungen und richterlicher Autoritätsverlust, RuP 1996, S. 149 ff.
- Kaupen, Wolfgang*, Die Hüter von Recht und Ordnung, München 1969.
- Keller, Wolfgang/Leitherer, Stephan/Meyer-Ladewig, Jens* (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz. Kommentar, 12. Aufl., München 2017.

- Kelsen, Hans*, Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit, in: Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (Hrsg.), Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit und Überprüfung von Verwaltungsakten durch die ordentlichen Gerichte. Verhandlungen der Tagung der Deutschen Staatsrechtslehrer zu Wien am 23. und 24. April 1928, Berlin und Leipzig 1929, S. 30 ff.
- Kempny, Simon*, Verwaltungskontrolle. Zur Systematisierung der Mittel zur Sicherung administrativer Rationalität unter besonderer Berücksichtigung der Gerichte und der Rechnungshöfe, Tübingen 2017.
- Kindermann, Harald*, Gesetzessprache und Akzeptanz der Norm, in: Theo Öhlinger (Hrsg.), Recht und Sprache. Fritz Schönherr - Gedächtnissymposium 1985, Wien 1986, S. 53 ff.
- Kingreen, Thorsten*, Rechtliche Gehalte sozialpolitischer Schlüsselbegriffe: Vom daseinsvorsorgenden zum aktivierenden Sozialstaat., in: Deutscher Sozialrechtsverband (Hrsg.), Aktivierung und Prävention. Chancen für Effizienzsteigerung in den Sozialleistungsbereichen: Bundestagung des Deutschen Sozialrechtsverbandes e.V., 25./26. September 2003 in Bremen, Wiesbaden 2004, S. 7 ff.
- Kischel, Uwe*, Die Begründung. Zur Erläuterung staatlicher Entscheidungen gegenüber dem Bürger, Tübingen 2003.
- Kleine, Marco/Langenbach, Pascal/Zhurakhovska, Lilia*, How voice shapes reactions to impartial decision-makers. An experiment on participation procedures, J. Econ. Behav. & Org. 2017, S. 241 ff.
- Klenk, Tanja*, Selbstverwaltung - ein Kernelement demokratischer Sozialstaatlichkeit?, ZSR 2006, S. 273 ff.
- Klenke, Reinhard*, Für und Wider des Widerspruchsverfahrens, in: Ipsen (Hrsg.), Verwaltungsorganisation in Flächenstaaten. 18. Bad Iburger Gespräche, Göttingen 2008, S. 139 ff.
- Klink, Kurt*, Zur Reform des Sozialgerichtsprozesses, SGB 1965, S. 388 ff.
- Klüsener, Robert*, Die Bedeutung der Zweckmäßigkeit neben der Rechtmäßigkeit in § 68 I 1 VwGO, NVwZ 2002, S. 816 ff.
- Kluth, Winfried*, Funktionale Selbstverwaltung. Verfassungsrechtlicher Status - verfassungsrechtlicher Schutz, Tübingen 1997.
- Kneer, Georg*, Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen, in: Rademacher/Wiechens (Hrsg.), Verstehen und Kritik. Soziologische Suchbewegungen nach dem Ende der Gewissheiten. Festschrift für Rolf Eickelpasch, Wiesbaden 2000, S. 93 ff.
- Kniesch, Joachim*, Zur Verfassungsmäßigkeit des Vorverfahrens der Verwaltung als Voraussetzung des Verwaltungsgerichtsprozesses, NJW 1958, S. 576 ff.
- Knörr, Saskia*, Die Entstehung einer eigenständigen Sozialgerichtsbarkeit unter besonderer Berücksichtigung Bayerns, Dissertation, Regensburg 2007.
- Kocher, Eva*, Funktionen der Rechtsprechung. Konfliktlösung im deutschen und englischen Verbraucherprozessrecht, Tübingen 2007.
- Köhler, Karl Friedrich*, Die reformatio in peius im sozialrechtlichen Widerspruchsverfahren- unter besonderer Berücksichtigung des Anhörungsgebotes, ZFSH/SGB 2010, S. 78 ff.

- Kopp, Ferdinand*, Verfassungsrecht und Verwaltungsverfahrenrecht, München 1971.
- Kopp, Ferdinand/Schenke, Wolf-Rüdiger* (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO, 25. Aufl., München 2019.
- Körner, Anne/Leitherer, Stephan/Mutschler, Bernd/Rolfs, Christian* (Hrsg.), Kasseler Kommentar Sozialversicherungsrecht. SGB X, 102. Aufl., München 2018.
- Krausbeck, Elisabeth*, Was die Satzungen der Sozialversicherungsträger zu den Widerspruchsausschüssen regeln, SozSich 2016, S. 435 ff.
- Krebs, Dagmar/Menold, Natalja*, Gütekriterien quantitativer Sozialforschung, in: Nina Baur und Jörg Blasius (Hrsg.), Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung, 2. Aufl., Wiesbaden 2019, S. 489 ff.
- Krebs, Walter*, Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen. Ein Beitrag zur rechtlichen Analyse von gerichtlichen, parlamentarischen und Rechnungshof-Kontrollen, Heidelberg 1984.
- Krebs, Walter*, Verwaltungsorganisation, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Rechtsquellen, Organisation, Finanzen, Heidelberg 2007, S. 457 ff.
- Kreikebohm, Ralf* (Hrsg.), Sozialgesetzbuch. Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung, 3. Aufl., München 2018.
- Krob, Erich*, Soziale Sicherheit mit Verzögerung, SGB 1970, S. 328 ff.
- Kromrey, Helmut*, Akzeptanz- und Begleitforschung. Methodische Ansätze, Möglichkeiten und Grenzen, Massencommunicat, 1988, S. 221 ff.
- Kromrey, Helmut/Roose, Jochen/Strübing, Jörg*, Empirische Sozialforschung. Modelle und Methoden der standardisierten Datenerhebung und Datenauswertung, 13. Aufl., Stuttgart 2016.
- Kruse, Silke/Kruse, Udo*, Bedeutung und Aufgaben der Ausschüsse der Selbstverwaltung der Sozialversicherungsträger, SozVers 2000, S. 200 ff.
- Kühnel, Steffen/Krebs, Dagmar*, Statistik für die Sozialwissenschaften. Grundlagen, Methoden, Anwendungen, 7. Aufl., Reinbek bei Hamburg 2014.
- Külpmann, Christoph/Kedenburg, Heiko*, Praxis des Vorverfahrens in der Freien Hansestadt Bremen. Bestandsaufnahme und Reformperspektiven, 2010.
- Ladehoff, Peter*, Bedeutung der Widerspruchsausschüsse für die Selbstverwaltung, SozSich 2008, S. 255 ff.
- Landwehr, Claudia/Faas, Thorsten/Harms, Philipp*, Bröckelt der Verfahrenskonsens? Einstellungen zu politischen Entscheidungen und demokratischen Entscheidungsverfahren in Zeiten des Populismus, Leviathan 2017, S. 35 ff.
- Langenbach, Pascal*, Der Anhörungseffekt. Verfahrensfairness und Rechtsbefolgung im Allgemeinen Verwaltungsverfahren, 2017.
- Larenz, Carl/Canaris, Claus-Wilhelm*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 3. Aufl., Berlin, Heidelberg 1995.
- Leisner, Walter*, Gewaltenteilung innerhalb der Gewalten, in: Hans Spanner (Hrsg.), Festgabe für Theodor Maunz. Zum 70. Geburtstag am 1. September 1971, München 1971, S. 267 ff.

- Lenk, Klaus, Eine vernachlässigte Alternative: Das verwaltungsinterne Widerspruchsverfahren, in: Udo Kempf und Herbert Uppendahl (Hrsg.), Ein deutscher Ombudsman. Der Bürgerbeauftragte von Rheinland-Pfalz unter Berücksichtigung von Petitionsinstanzen in Europa und Nordamerika, Wiesbaden 1986, S. 245 ff.
- Lennartz, Jannis, Dogmatik als Methode, Tübingen 2017.
- Leventhal, Gerald S., What should be done with Equity Theory? New Approaches to the Study of Fairness in Social Relationships, in: Kenneth Gergen, M. Greenberg und R. H. Willis (Hrsg.), Social exchange. Advances in theory and research, New York 1980, S. 27 ff.
- Limbach, Jutta, Die Akzeptanz verfassungsgerichtlicher Entscheidungen, in: Jürgen Brand und Dieter Stempel (Hrsg.), Soziologie des Rechts. Festschrift für Erhard Blankenburg zum 60. Geburtstag, Baden-Baden 1998, S. 207 ff.
- Lind, E. Allan/Kurtz, Susan/Musante, Linda/Walker, Laurens/Thibaut, John, Procedure and Outcome Effects on Reaction to Adjudicated Resolution of Conflicts of Interest, J. Personality Soc. Psychol. 1980, S. 643 ff.
- Lind, E. Allan/Lissak, Robin I./Conlon, Donald E., Decision Control and Process Control Effects on Procedural Fairness Judgements, J. Applied Soc. Psychol. 1983, S. 338 ff.
- Lind, E. Allan/Tyler, Tom R., Social psychology of procedural justice, New York 1988.
- Lind, E. Allan/Kanfer, Ruth/Early, Christopher P., Voice, Control, and Procedural Justice. Instrumental and Noninstrumental Concerns in Fairness Judgments, J. Personality Soc. Psychol. 1990, S. 952 ff.
- Lind, E. Allen, Verfahrensgerechtigkeit und Akzeptanz rechtlicher Autorität, in: Günther Bierbrauer, Beatrix Birnbreier-Stahlberger und Walther Gottwald (Hrsg.), Verfahrensgerechtigkeit. Rechtspsychologische Forschungsbeiträge für die Justizpraxis, Köln 1995, S. 3 ff.
- Lind, E. Allan, Fairness heuristic theory. Justice judgements as pivotal cognitions in organizational relations, in: Jerald Greenberg und Russell Cropanzano (Hrsg.), Advances in Organizational Justice, Stanford University Press 2001, S. 56 ff.
- Lindner, Josef, Abschaffung des Widerspruchsverfahrens durch die Länder? Zur Verfassungsmäßigkeit des Art. 15 Nr. 21 BayAGVwGO, BayVBl 2005, S. 65 ff.
- Lucke, Doris, Akzeptanz. Legitimität in der "Abstimmungsgesellschaft", Opladen 1995.
- Lucke, Doris, Legitimation durch Akzeptanz. Zur Subjektorientierung einer "systematischen" Debatte, ZfRSoz 1996, S. 221 ff.
- Lucke, Doris, Rechteeffizienz, Gesetzesakzeptanz und Rechtsbewusstsein. Empirische Rechtsforschung und soziologische Gesellschaftsdiagnose, in: Jürgen Brand und Dieter Stempel (Hrsg.), Soziologie des Rechts. Festschrift für Erhard Blankenburg zum 60. Geburtstag, Baden-Baden 1998, S. 221 ff.
- Lucke, Doris, Riskante Annahmen- Angenommene Risiken, in: Doris Lucke und Michael Hasse (Hrsg.), Annahme verweigert, 1998, S. 15 ff.

- Lüdtke, Peter-Bernd/Berchtold, Josef (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz. Handkommentar, 5. Aufl., Baden-Baden 2017.
- Luhmann, Niklas, Legitimation durch Verfahren, Frankfurt am Main 1983.
- Lumley, Thomas/Diehr, Paula/Emerson, Scott/Chen, Lu, The importance of the normality assumption in large public health data sets, *Annu. Rev. Pub. Health* 2002, S. 151 ff.
- Macdonald, Roderick A., Access to Civil Justice, in: Cane/Kritzer (Hrsg.), *The Oxford handbook of empirical legal research*, Oxford, New York 2010, S. 492 ff.
- Maiß, Sebastian, Das Statusfeststellungsverfahren nach § 7 a SGB IV, *ArbRAktuell* 2011, S. 9 ff.
- Masuch, Peter/Spellbrink, Wolfgang, Das Gerichtsverfahren nach dem Sozialgerichtsgesetz. Stand und Perspektiven, in: Peter Masuch, Wolfgang Spellbrink und Ulrich Becker (Hrsg.), *Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats. Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht*, Berlin 2014, S. 437 ff.
- May, Meike Janina, Gerechtigkeit im SGB II: Auswirkungen von prozeduralen Gerechtigkeitswahrnehmungen von Hartz-IV-Empfängern auf ihre Bereitschaft, mit den Jobcentern zu kooperieren, *ZSR* 2018, S. 51 ff.
- Mayer, Horst O., Interview und schriftliche Befragung. Entwicklung, Durchführung und Auswertung, 6. Aufl., München, Wien 2013.
- Mecking, Christoph, "Verbesserung der Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen"- ein Symposium, *NVwZ* 1992, S. 354 ff.
- Mehde, Veith, Verwaltungskontrolle als Daueraufgabe der Verwaltungsgerichtsbarkeit, *Verw.* 2010, S. 379 ff.
- Meier, Ulf, Die Entbehrlichkeit des Widerspruchsverfahrens. Eine rechtswissenschaftliche Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, München 1992.
- Merten, Detlef/Pitschas, Rainer, Sozialverwaltung im Reformprozeß. Verfassungsrechtliche und verwaltungswissenschaftliche Studie zur Modernisierung der Sozialverwaltung am Beispiel Nordrhein-Westfalens, Berlin 1997.
- Meyer, Stephan, Fordert der Zweck im Recht wirklich eine Neue Verwaltungsrechtswissenschaft? Zugleich ein Vorschlag zur Dogmatik des Verwaltungsermessens, *VerwArch* 2010, S. 351 ff.
- Meyn, Karl-Ulrich, Kontrolle als Verfassungsprinzip. Problemstudie zu einer legitimationsorientierten Theorie der politischen Kontrolle, Baden-Baden 1982.
- Mitchell, Michael N., *Data Management Using Stata*, College Station 2011.
- Möllers, Thomas M.J., *Juristische Methodenlehre*, 2. Aufl., München 2019.
- Moritz, Klaus, Beitrag ehrenamtlicher Richter zur Regelung von Arbeitskonflikten in Deutschland und Frankreich, *ZfRSoz* 1984, S. 51 ff.
- Müller, Friedrich/Christensen, Ralph, *Juristische Methodik. Grundlagen für die Arbeitsmethoden der Rechtspraxis*, Berlin 2013.
- Müller-Franken, Sebastian, Maßvolles Verwalten. Effiziente Verwaltung im System exekutiver Handlungsmaßstäbe am Beispiel des massvollen Gesetzesvollzugs im Steuerrecht, Tübingen 2004.

- Müller-Grune, Sven/Grune, Jeanette, Abschaffung des Widerspruchsverfahrens. Ein Bericht zum Modellversuch in Mittelfranken, BayVBl 2007, S. 65 ff.
- Müller-Rommel, Ferdinand/Heins, Friederike/Meyer, Holger, Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen. Evaluation zur Aussetzung der gerichtlichen Vorverfahren, Baden-Baden 2010.
- Münch, Ingo von/Kunig, Philip (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 6. Aufl., München 2012.
- Mutius, Albert von, Das Widerspruchsverfahren der VwGO als Verwaltungsverfahren und Prozessvoraussetzung, Berlin 1969.
- Neumann, Dirk/Pahlen, Ronald/Winkler, Jürgen/Jabben, Jürgen/Wilrodt, Hermann/Gotzen, Otfried (Hrsg.), Sozialgesetzbuch IX - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen, Bd. 10 – Beck'sche Kommentare zum Arbeitsrecht, 13. Aufl., München 2018.
- Neupert, Michael, Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit. Das Rahmen-Bild-Modell der verwaltungsgerichtlichen Kontrolldichte bei der Eingriffsverwaltung, Tübingen 2011.
- Nolte, Jakob, Die Eigenart des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes. Grund und Grenzen der Übernahme des Zivilprozessrechts im Verwaltungsprozess, Tübingen 2014.
- Oppermann, Dagmar, Die Funktionen des verwaltungsgerichtlichen Vorverfahrens (Widerspruchsverfahren) in Baurechtssachen aus rechtlicher und rechtstatsächlicher Sicht, Baden-Baden 1997.
- Oppermann, Dagmar, Verfahrensbeschleunigung auf Kosten der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Abschaffung des Widerspruchsverfahrens nach der VwGO? Ein Beitrag zur aktuellen Reformdebatte, Die Verwaltung (Verw.) 1997, S. 517 ff.
- Ortloff, Karsten-Michael, Rechtspsychologie und Verwaltungsgerichtsbarkeit: Das Rechtsgespräch in der mündlichen Verhandlung, in: Günther Bierbrauer, Beatrix Birnbreier-Stahlberger und Walther Gottwald (Hrsg.), Verfahrensgerechtigkeit. Rechtspsychologische Forschungsbeiträge für die Justizpraxis, Köln 1995, S. 233 ff.
- Petersen, Niels, Braucht die Rechtswissenschaft eine empirische Wende, Der Staat 2010, S. 435 ff.
- Pfaff, Klaus, Incentives, GESIS Survey Guidelines, 2015.
- Pitschas, Rainer, Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsverfahren. Strukturprobleme, Funktionsbedingungen und Entwicklungsperspektiven eines konsensualen Verwaltungsrechts, München 1990.
- Pitschas, Rainer, § 42 Maßstäbe des Verwaltungshandelns, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts. Band II: Informationsordnung, Verwaltungsverfahren, Handlungsformen, München 2012, S. 1689 ff.
- Pitschas, Rainer, Konflikte, Rechtsschutz und Wirklichkeiten im Verfahren der sozialversicherungsrechtlichen Widerspruchsausschüsse. Eine verwaltungswissenschaftliche Perspektive, SGB 2018, S. 327 ff.

- Pitschas, Rainer*, Konflikte, Rechtsschutz und Wirklichkeiten im Verfahren der sozialversicherungsrechtlichen Widerspruchsausschüsse – eine verwaltungswissenschaftliche Perspektive, in: Armin Höland und Felix Welti (Hrsg.), *Recht und Praxis der Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung. Bestandsaufnahme und Wirkungsanalyse*, Düsseldorf 2019, S. 98 ff.
- Poellinger, Franz*, Das Vorverfahren in Zulassungsstreitigkeiten (§ 78 SGG), *ZfS* 1954, S. 194 ff.
- Poschenrieder, Anna Sophie*, *Außergerichtliche Vorverfahren im Verwaltungsrecht. Das Widerspruchsverfahren im allgemeinen Verwaltungsrecht, das Einspruchsverfahren im Steuerrecht und das Widerspruchsverfahren im Sozialrecht*, Berlin 2019.
- Posser, Herbert/Wolff, Heinrich Amadeus* (Hrsg.), *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*, BeckOK, 52. Aufl., München 2019.
- Potter, Paula W.*, Procedural Justice and Voice Effects, *J. Organizational Culture , Comm. Conflict* 2006, S. 33 ff.
- Präve, Peter*, Legitimation durch Anerkennung, *DÖV* 1990, S. 18 ff.
- Presting, Dieter*, Zur Notwendigkeit des Widerspruchsverfahrens, *DÖV* 1976, S. 269 ff.
- Quabeck, Christian*, *Dienende Funktion des Verwaltungsverfahrens und Prozessualisierung*, Tübingen 2010.
- Radbruch, Gustav*, *Rechtsphilosophie*, 8. Aufl., Stuttgart 1954.
- Radbruch, Gustav*, *Einführung in die Rechtswissenschaft*, 9. Aufl., Stuttgart 1958.
- Raiser, Thomas*, Rechtsgefühl, Rechtsbewußtsein, Rechtskenntnis, Rechtsakzeptanz. Einige begriffliche und methodische Bemerkungen zu den Grundlagen der Akzeptanzforschung, in: Johannes Pichler (Hrsg.), *Rechtsakzeptanz und Handlungsorientierung*, Wien, Köln, Weimar 1998, S. 109 ff.
- Raiser, Thomas*, *Das lebende Recht. Rechtssoziologie in Deutschland*, 3. Aufl., Baden-Baden 1999.
- Raiser, Thomas*, *Beiträge zur Rechtssoziologie*, Baden-Baden 2011.
- Raiser, Thomas*, *Grundlagen der Rechtssoziologie*, 6. Aufl., Tübingen 2013.
- Rammstedt, Beatrice*, Zur Bestimmung der Güte von Multi-Item-Skalen: Eine Einführung, *ZUMA How-to-Reihe* Nr. 12, 2004.
- Ramsauer, Ulrich/Kopp, Ferdinand* (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar*, 20. Aufl., München 2019.
- Rawls, John*, *A theory of justice*, Oxford 1973.
- Regler, Armin/Baumbach, Oliver*, Erfahrungen der Handwerkskammer und Industrie- und Handelskammer mit der probeweisen Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in Mittelfranken, *GewArch* 2007, S. 466 ff.
- Rehbinder, Manfred*, *Rechtssoziologie*, 8. Aufl., München 2014.
- Rehbinder, Manfred*, New Public Management- Zum Paradigmenwechsel im Verwaltungsrecht, in: Jürgen Brand und Dieter Stempel (Hrsg.), *Soziologie des Rechts. Festschrift für Erhard Blankenburg zum 60. Geburtstag*, Baden-Baden 1998, S. 285 ff.

- Reifner, Udo, Erfolgs- und Zugangsbarrieren in der Justiz. Eine kritische Bestandsaufnahme der empirischen Forschung, DuR 1981, S. 396 ff.
- Reinecke, Jost, Strukturgleichungsmodelle in den Sozialwissenschaften, 2. Aufl., München 2014.
- Richter, Alexandra, Ehrenamtliche Beteiligung im Widerspruchsverfahren der Grundsicherung für Arbeitssuchende. Bestandsaufnahmen und Erfahrungen aus der Praxis, Kassel 2018.
- Roellecke, Gerd, Normakzeptanz und Rechtsbewußtsein: Konsequenzen aus der Autonomie des Rechts, JZ 1997, S. 577 ff.
- Röhl, Klaus, Rechtssoziologie. Ein Lehrbuch, Köln 1987.
- Röhl, Klaus, Verfahrensgerechtigkeit (Procedural Justice). Einführung in den Themenbereich und Überblick, ZfRSoz 1993, S. 1 ff.
- Röhl, Klaus/Röhl, Hans Christian, Allgemeine Rechtslehre. Ein Lehrbuch, 3. Aufl., Köln 2008.
- Röken, Heribert, Gesetzesgehorsam statt Gesetzesakzeptanz, DÖV 1989, S. 18 ff.
- Rolf, Christian/Giesen, Richard/Kreikebohm, Ralf/Udsching, Peter (Hrsg.), Beck Online-Kommentar Sozialrecht, BeckOK SozR, 55. Aufl., München 2019.
- Roos, Elke/Wahrendorf, Volker (Hrsg.), Sozialgerichtsgesetz - SGG, München 2014.
- Roose, Jochen, Die Identifikation der Bürger mit der EU und ihre Wirkung für die Akzeptanz von Entscheidungen, in: Julian Nida-Rümelin und Nathalie Weidenfeld (Hrsg.), Europäische Identität. Voraussetzungen und Strategien, Baden-Baden 2007, S. 123 ff.
- Röper, Erich, Rechtsausschüsse zur Entlastung der Verwaltungsgerichte, DÖV 1978, S. 312 ff.
- Rottleuthner, Hubert, Der Konflikt zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Sozialleistungsträgern im Spiegel der Rechtssoziologie, in: Armin Höland und Felix Welti (Hrsg.), Recht und Praxis der Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung. Bestandsaufnahme und Wirkungsanalyse, Düsseldorf 2019, S. 116 ff.
- Rüssel, Ulrike, Zukunft des Widerspruchsverfahrens, NVwZ 2006, S. 523 ff.
- Rüthers, Bernd, Methodenrealismus in Jurisprudenz und Justiz, JZ 2006, S. 53 ff.
- Rüthers, Bernd/Fischer, Christian/Birk, Axel, Rechtstheorie mit juristischer Methodenlehre, 10. Aufl., München 2018.
- S.L., Sozialgerichte bekommen mehr Arbeit. "Aktenberg" beim BSG wächst- viele Klagen wegen Arbeitslosengeld, SGB 90, S. 126 ff.
- Sachs, Michael (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 8. Aufl., München 2018.
- Schenke, Wolf-Rüdiger, Das Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, VBlBW 1982, S. 313 ff.
- Schenke, Wolf-Rüdiger, "Reform" ohne Ende- Das Sechste Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze (6. VwGOÄndG), NJW 1997, S. 81 ff.
- Scherer, Cordula Judith, Anmerkungen zum Urt. des 6. Senats des BSG vom 11.2.2015 - B 6 KA 4/14 R. Ausschüsse/ Spiegelbildprinzip, SGB 2016, S. 277 ff.

- Schickedanz, Erich*, Die besonderen Widerspruchsausschüsse der Arbeitsämter, BSt-SozArb 1982, S. 177 ff.
- Schiedermaier, Stephanie*, Selbstkontrollen der Verwaltung, in: Wolfgang Hoffmann-Riem, Eberhard Schmidt-Aßmann und Andreas Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2. Aufl., München 2013, S. 593 ff.
- Schirmer, Dominique*, Empirische Methoden der Sozialforschung. Grundlagen und Techniken, Stuttgart 2009.
- Schmidt, Volker H.*, Zum Verhältnis prozeduraler und distributiver Gerechtigkeit- Am Beispiel "lokaler" Verteilungsprobleme, ZfRSoz 1993, S. 80 ff.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard*, Art. 19 IV GG als Teil des Rechtsstaatsprinzips, NVwZ 1983, S. 1 ff.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard*, Verwaltungsverfahren, in: Josef Isensee und Paul Kirchhof (Hrsg.), Das Handeln des Staates, Heidelberg 1988, S. 621 ff.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard*, Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, AöR 1991, S. 329 ff.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard*, Verwaltungskontrolle: Einleitende Problemskizze, in: Eberhard Schmidt-Aßmann und Wolfgang Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungskontrolle, Baden-Baden 2001, S. 9 ff.
- Schmidt-Assmann, Eberhard*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee. Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung, 2. Aufl., Berlin, New York 2006.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard*, Verwaltungsrechtliche Dogmatik. Eine Zwischenbilanz zu Entwicklung, Reform und künftigen Aufgaben, Tübingen 2013.
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Hofmann, Hans/Henneke, Hans-Rünter (Hrsg.)*, Kommentar zum Grundgesetz, 14. Aufl., Köln 2018.
- Schmidt-Jorzig, Edzard*, Effektiver Rechtsschutz als Kernstück des Rechtsstaatsprinzips nach dem Grundgesetz, NJW 1994, S. 2569 ff.
- Schnapp, Friedrich E.*, Gibt es noch eine Selbstverwaltung in der Sozialversicherung?, VSSR 2006, S. 191 ff.
- Schneider, Peter*, Zum Ausschluss des verwaltungsgerichtlichen Vorverfahrens in Sachsen-Anhalt bei Identität der Ausgangs- und Widerspruchsbehörde, LKV 2004, S. 207 ff.
- Schnell, Rainer*, Die Homogenität sozialer Kategorien als Voraussetzung für "Repräsentativität" und Gewichtungsverfahren, ZfS 1993, S. 16 ff.
- Schnell, Rainer/Hill, Paul B./Esser, Elke*, Methoden der empirischen Sozialforschung, 11. Aufl., Berlin 2018.
- Schnitzler, Jörg*, Die Besonderheiten des Sozialverfahrensrechts. Warum - und inwiefern - sind SGG, SGB I und SGB X anders als VwGO und VwVfG?, NJW 2019, S. 9 ff.
- Schoch, Dietrich*, Beteiligung sozial erfahrener Dritter (§ 116 SGB XII): Länderregelungen, ZfF 2006, S. 175 ff.
- Schoch, Friedrich*, Widerspruchsverfahren, in: Dirk Ehlers und Friedrich Schoch (Hrsg.), Rechtsschutz im Öffentlichen Recht, Berlin 2009, S. 485 ff.

- Schoch, Friedrich*, Entbehrlichkeit des Vorverfahrens nach der VwGO kraft Richterrechts, in: Peter Baumeister, Wolfgang Roth und Josef Ruthig (Hrsg.), Staat, Verwaltung und Rechtsschutz. Festschrift für Wolf-Rüdiger Schenke zum 70. Geburtstag, Berlin 2011, S. 1207 ff.
- Schoch, Friedrich/Schneider, Jens-Peter/Bier, Wolfgang* (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung. VwGO, 37. Aufl., München 2019.
- Scholler, Heinz*, Bundes- oder Landeskompentenz zur Zustellungsregelung von Widerspruchsbescheiden, DÖV 1968, S. 756 ff.
- Schönenbroicher, Klaus*, Leitziele und Kernpunkte der Reform des Widerspruchsverfahrens, NVwZ 2009, S. 1144 ff.
- Schoop, Anja/Rüssel, Ulrike*, Mediation im Gesundheitswesen. Bericht über ein Pilotprojekt in Niedersachsen und Bremen, ZKM 2008, S. 68 ff.
- Schroeter, Kurt*, Soll das Vorverfahren für alle sozialgerichtlichen Verfahren vorgeschrieben werden?, SozVers 1969, S. 225 ff.
- Schuler-Harms, Magarete*, Betroffenheitsdemokratie und Begründung sozialer Selbstverwaltung in der Arbeitsverwaltung. Unterschiede und Gemeinsamkeiten SGB II und SGB III, in: Stephan Rixen (Hrsg.), Zukunft der Selbstverwaltung. Responsivität und Reformbedarf, Wiesbaden 2015, S. 31 ff.
- Schuppert, Gunnar Folke*, Verwaltungswissenschaft. Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre, Baden-Baden 2000.
- Schwankhart, Franz*, Sozialverwaltung und Rechtsprechung, SGb 1963, S. 65 ff.
- Schweigler, Daniela*, Das Recht auf Anhörung eines bestimmten Arztes (Paragraph 109 SGG). Dogmatische Einordnung und sozialgerichtliche Praxis eines umstrittenen Prozessinstruments, Baden-Baden 2013.
- Sheplyakova, Tatjana* (Hrsg.), Prozeduralisierung des Rechts, Tübingen 2018.
- Shih, Tse-Hua/Fan, Xitao*, Comparing Response Rates from Web and Mail Surveys: A Meta-Analysis, Field Methods 2008, S. 249 ff.
- Siegel, Thorsten*, Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund. Horizontale Entscheidungsvernetzung und vertikale Entscheidungsstufung im nationalen und europäischen Verwaltungsverbund, Tübingen 2009.
- Skitka, Linda J./Winquist, Jennifer/Hutchinson, Susan*, Are Outcome Fairness and Outcome Favourability Distinguishable Psychological Constructs? A Meta-Analytic Review, Soc. Just. Research 2003, S. 309 ff.
- Smith, Heather/Tyler, Tom R./Huo, Yuen J./Ortiz, Daniel J./Lind, E. Allen*, The Self-Relevant Implications of the Group-Value Model: Group Membership, Self-Worth, and Treatment Quality, J. Experimental Soc. Psychol. 1998, S. 470 ff.
- Sodan, Helge/Ziekow, Jan* (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung. Großkommentar, VwGO, Nomos-Kommentar, 5. Aufl., Baden-Baden 2018.
- Solum, Lawrence B.*, Procedural Justice, S. Cal. L. Rev. 2004, S. 181 ff.
- Stahlmann, Günther*, Die Beteiligung sozial erfahrener Personen im Sozialhilferecht. Bestandsaufnahme und rechtspolitische Perspektiven, ZFSH/SGB 1989, S. 505 ff.
- Starck, Christian*, Empirie in der Rechtsdogmatik, JZ 1972, S. 609 ff.

- Statistisches Bundesamt, Rechtspflege. Sozialgerichte, 2018, Fachserie 10 Reihe 2.7., 2019.
- Statistisches Bundesamt, Demografische Standards, Fragebogenversion, 2016, im Internet: www.destatis.de/DE/Methoden/Demografische-Regionale-Standards/text/baustein-demografische-standards.html.
- Stein, Petra, Forschungsdesign in der quantitativen Sozialforschung, S. 135 ff.
- Steinbeiß-Winkelmann, Christine, Abschaffung des Widerspruchsverfahrens – ein Fortschritt?, NVwZ 2009, S. 686 ff.
- Steinbeiß-Winkelmann, Christine/Ott, Georg, Das Widerspruchsverfahren als Voraussetzung des Gerichtszugangs in VwGO, FGO und SGG, NVwZ 2011, S. 914 ff.
- Stelkens, Paul/Bonk, Heinz Joachim/Sachs, Michael (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz. VwVfG, 9. Aufl., München 2019.
- Stolleis, Michael, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland Bd. 2: Staatsrechtslehre und Verwaltungswissenschaft 1800-1914, München 1992.
- Stolleis, Michael, Geschichte des Sozialrechts in Deutschland. Ein Grundriss, Stuttgart 2003.
- Strobbusch, Axel, Akzeptanz durch Verfahren? Möglichkeiten zur Erhöhung der Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen im Verwaltungsverfahren, DVP 2013, S. 271 ff.
- Struck, Gerhard, Rechtssoziologie. Grundlagen und Strukturen, Baden-Baden 2011.
- Sydow, Gernot/Neidhardt, Stephan, Verwaltungsinterner Rechtsschutz. Möglichkeiten und Grenzen in rechtsvergleichender Perspektive, Baden-Baden 2007.
- Tabbara, Annette, Die öffentliche Bekanntgabe der Widerspruchsentscheidung bei Massenwidersprüchen, SGB 2008, S. 211 ff.
- Theis, Horst Eberhard, Das Widerspruchsverfahren nach der Verwaltungsgerichtsordnung, Dissertation, Frankfurt am Main 1967.
- Thibaut, John/Walker, Laurens, Procedural justice. A psychological analysis, Hillsdale, N.J., New York 1975.
- Thibaut, John/Walker, Laurens, A Theory of Procedure, Calif. L. Rev. 1978, S. 541 ff.
- Thielmann, Hans, Die Geschichte der Knappschaftsversicherung, Bad Godesberg 1960.
- Thomann, Klaus-Dieter (Hrsg.), Einführung in die medizinische Sachverständigentätigkeit vor Sozialgerichten. Ein Handbuch für medizinische Gutachter, Rechtsanwälte, Richter und Mitarbeiter in Sozialversicherungen und Verwaltungen, Frankfurt am Main 2015.
- Towfigh, Emanuel V./Goerg, Sebastian J./Glöckner, Andreas/Leifeld, Philip/Llorente-Saguer, Aniol/Bade, Sophie/Kurschilgen, Carlos, Do direct-democratic procedures lead to higher acceptance than political representation?, Pub. Choice 2016.
- Towfigh, Emanuel Vahid/Petersen, Niels, Ökonomische Methoden im Recht. Eine Einführung für Juristen, 2. Aufl., Tübingen 2017.
- Trzaskalik, Christoph, Das Widerspruchsverfahren nach der VwGO im Lichte der allgemeinen Prozeßrechtslehre, 1972.

- Tschentscher, Axel*, The Function of Procedural Justice in Theories of Justice, in: K. Röhl/Machura (Hrsg.), *Procedural Justice*, Aldershot 1997, S. 105 ff.
- Tschentscher, Axel*, *Prozedurale Theorien der Gerechtigkeit. Rationales Entscheiden, Diskursethik und prozedurales Recht*, Baden-Baden 2000.
- Tyler, Tom R.*, What is Procedural Justice?: Criteria used by Citizens to Assess the Fairness of Legal Procedures, *Law & Soc'y Rev.* 1988, S. 103 ff.
- Tyler, Tom R.*, The Psychology of Procedural Justice. A Test of the Group-Value Model, *J. Personality Soc. Psychol.* 1989, S. 830 ff.
- Tyler, Tom R.*, *Why People Obey the Law*, New Haven 1990.
- Tyler, Tom R./Rasinski, Kenneth*, Procedural Justice, Institutional Legitimacy, and the Acceptance of Unpopular U.S. Supreme Court Decisions: A Reply to Gibson., *Law & Soc'y Rev.* 1991, S. 621 ff.
- Tyler, Tom R./Lind, E. Allan*, A Relational Model of Authorities in Groups, in: Mark Zanna und James Olsen (Hrsg.), *Advances in Experimental Social Psychology* Vol. 25, San Diego 1992, S. 115 ff.
- Tyler, Tom R./Huo, Yuen J.*, Building trust in the law. Encouraging public cooperation with the police and courts through process-based social regulation, New York 2002.
- Tyler, Tom R./Lind, E. Allen*, Procedural Justice, in: Joseph Sanders und V. Lee Hamilton (Hrsg.), *Handbook of justice research in law*, New York 2002, S. 65 ff.
- Tyler, Tom R.*, Justice, Legitimacy, and the Effective Rule of Law, *Crime & Just.* 2003, S. 208 ff.
- Tyler, Tom R./Blader, Steven L.*, The Group Engagement Model: Procedural Justice, Social Identity and Cooperative Behaviour, *Pers. Soc. Psychol. Rev.* 2003, S. 349 ff.
- Tyler, Tom R.*, Procedural Justice and the Courts, *Court Rev.* 2008, S. 26 ff.
- Ule, Carl Hermann*, Möglichkeiten und Grenzen der Vereinfachung und Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrens im Sozialversicherungsrecht, in: Deutscher Sozialgerichtsverband (Hrsg.), *Möglichkeiten und Grenzen der Vereinfachung und Vereinheitlichung des Sozialversicherungsrechts*. 3. Bundestagung am 23. und 24. Oktober 1969 in Hannover, Wiesbaden 1970, S. 96 ff.
- Ule, Carl Hermann*, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozeß. Zur Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts, *VerwArch* 1971, S. 114 ff.
- Ule, Carl Hermann*, Änderung des Sozialgerichtsgesetzes?, *VSSR* 1974, S. 1 ff.
- Ule, Carl Hermann*, *Verwaltungsprozessrecht*. Ein Studienbuch, 7. Aufl., München 1978.
- Ullrich, Carsten G.*, *Die Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates. Präferenzen, Konflikte, Deutungsmuster*, Wiesbaden 2008.
- Unterreitmeier, Johannes*, Die Neuregelung des Widerspruchsverfahrens in Bayern, *BayVBl* 2007, S. 609 ff.
- Uppendahl, Herbert*, Repräsentation und Responsivität. Bausteine einer Theorie responsiver Demokratie, *ZParl* 1981, S. 123 ff.

- Vaagt, Gero*, Der Abbau des Widerspruchsverfahrens im öffentlichen Baurecht, ZRP 2011, S. 211 ff.
- van den Bos, Kees/van der Velden, Lynn/Lind, E. Allan*, On the Role of Perceived Procedural Justice in Citizens Reactions to Government Decisions and the Handling of Conflicts, Utrecht L. Rev. 2014, S. 1 ff.
- Vetter, Stefan*, Mediation und Vorverfahren. Ein Beitrag zur Reform des verwaltungsgerichtlichen Vorverfahrens, Berlin 2004.
- Vollmer, Hendrik*, Akzeptanzbeschaffung: Verfahren und Verhandlungen, ZfSoz 1996, S. 147 ff.
- von Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.)*, Das Bonner Grundgesetz. Kommentar. Band 3: Art. 79-146, 5. Aufl., München 2005.
- Voßkuhle, Andreas*, Das Kompensationsprinzip. Grundlagen einer prospektiven Ausgleichsordnung für die Folgen privater Freiheitsbetätigung - zur Flexibilisierung des Verwaltungsrechts am Beispiel des Umwelt- und Planungsrechts, Tübingen 1999.
- Voßkuhle, Andreas*, Was leistet Rechtsdogmatik? Zusammenführung und Ausblick in 12 Thesen, in: Gregor Kirchhof, Stefan Magen und Karsten Schneider (Hrsg.), Was weiß Dogmatik?, 11. Aufl., Tübingen 2012, S. 111 ff.
- Voßkuhle, Andreas/Gerberding, Johannes*, Das Bundessozialgericht unter dem Grundgesetz. Errichtung und verfassungsrechtliche Garantien, in: Peter Masuch, Wolfgang Spellbrink und Ulrich Becker (Hrsg.), Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats. Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht, Berlin 2014, S. 283 ff.
- Wassermann, Rudolf*, Der soziale Zivilprozeß, Neuwied, Darmstadt 1978.
- Weides, Peter*, Verwaltungsverfahren und Widerspruchsverfahren, 2. Aufl., München 1981.
- Weinberger, Ota*, Akzeptanz, Akzeptabilität und Diskurs. Eine demokratietheoretische Überlegung, in: Johannes Pichler (Hrsg.), Rechtsakzeptanz und Handlungsorientierung, Wien, Köln, Weimar 1998, S. 73 ff.
- Weischer, Christoph*, Sozialstrukturanalyse. Grundlagen und Modelle, Wiesbaden 2011.
- Welskop-Deffaa, Eva M.*, Partizipation und Responsivität. Zum Ausbau sozialpartnerschaftlicher Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, in: Stephan Rixen und Eva Welskop-Deffaa (Hrsg.), Zukunft der Selbstverwaltung. Responsivität und Reformbedarf, Wiesbaden 2015, S. 69 ff.
- Welti, Felix/Fischer, Manuela*, Widerspruchsverfahren und Sozialgerichtsverfahren, SozSich 2016, S. 445 ff.
- Westphal, Siegrid*, § 1 Gerichtliche Verwaltungskontrolle im Alten Reich, in: Karl-Peter Sommermann und Bert Schaffarzik (Hrsg.), Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa, Berlin, Heidelberg 2019, S. 3 ff.
- Wilde, Werner*, Wie ist die Überlastung in der Sozialgerichtsbarkeit zu bekämpfen?, SGb 1956, S. 1 ff.

- Wimmer, Raimund, Mit der sozialgerichtlichen Untätigkeitsklage das Vorverfahren überspringen, NJW 1999, S. 3690 ff.
- Wismeyer, Thomas, Zwecke im Recht des Verfassungsstaates. Geschichte und Theorie einer juristischen Denkfigur, Tübingen 2015.
- Wittreck, Fabian, Dritte Gewalt im Wandel. Veränderte Anforderungen an Legitimität und Effektivität?, in: Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (Hrsg.), Öffnung der öffentlich-rechtlichen Methode durch Internationalität und Interdisziplinarität, Berlin, München, Boston 2015, S. 115 ff.
- Wöhler, Arne, Der bereichsspezifische Wegfall des Vorverfahrens als Projekt veraltungspolitischer Strukturreformen auf Länderebene, Hamburg 2011.
- Wrase, Michael, Rechtssoziologie und Law and Society- Die deutsche Rechtssoziologie zwischen Krise und Neuaufbruch, ZfRSoz 2006, S. 289 ff.
- Wulffen, Matthias von/Schütze, Bernd (Hrsg.), SGB X. Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz, SGB X, 8. Aufl., München 2014.
- Würtenberger, Thomas, Akzeptanz durch Verwaltungsverfahren, NJW 1991, S. 257 ff.
- Würtenberger, Thomas, Konfliktlösung durch Akzeptanz-Management, in: Horst Zilleßen (Hrsg.), Die Modernisierung der Demokratie. Internationale Ansätze, Opladen 1993, S. 72 ff.
- Würtenberger, Thomas, Die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen, Baden-Baden 1996.
- Würtenberger, Thomas, Akzeptanz als Leitlinie des Verwaltungsmessens, in: Johannes Pichler (Hrsg.), Rechtsakzeptanz und Handlungsorientierung, Wien, Köln, Weimar 1998, S. 287 ff.
- Würtenberger, Thomas, § 2 Kontrolle von Verwaltungshandeln ab 1806: Justizstaat versus Administrativjustiz, in: Karl-Peter Sommermann und Bert Schaffarzik (Hrsg.), Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa, Berlin, Heidelberg 2019, S. 31 ff.
- Zacher, Hans F., Sozialgerichtsbarkeit und Sozialrecht, ZSR 1965, S. 137 ff.
- Zagajewski, Caroline, Das fakultative Widerspruchsverfahren. Eine Alternative zur Abschaffung des Vorverfahrens in Nordrhein-Westfalen?, München 2013.
- Zeccola, Marc, Die Akzeptanz im Verwaltungsverfahren. Ein Beitrag zur Aufwertung der Akzeptanz als Rechtmäßigkeitsvoraussetzung, DÖV 2019, S. 100 ff.
- Zippelius, Reinhold, Juristische Methodenlehre, 11. Aufl., München 2012.

Anhang 1: Fragebogen



MAX-PLANCK-INSTITUT FÜR SOZIALRECHT UND SOZIALPOLITIK
MAX PLANCK INSTITUTE FOR SOCIAL LAW AND SOCIAL POLICY



WIE DENKEN **SIE** ÜBER DAS WIDERSPRUCHSVERFAHREN?

Eine wissenschaftliche Untersuchung des Max-Planck-Instituts für
Sozialrecht und Sozialpolitik, München



Max-Planck-Institut für Sozialrecht und
Sozialpolitik
Amalienstr. 33
80799 München

Ansprechpartnerin: Frau Schubert
schubert@mpisoc.mpg.de
089/38602-405

Wie wird's gemacht?							
Bitte füllen Sie den Fragebogen aus, indem Sie ...							
... in die weißen Kästchen Kreuze machen. Bitte kreuzen Sie immer nur ein Kästchen an, außer es wird gesondert darauf hingewiesen, dass Sie mehrere Kreuze setzen dürfen.							
Beispiel:							
<div></div>	<u>Welches Geschlecht haben Sie?</u>						
	<input checked="" type="checkbox"/> männlich						
	<input type="checkbox"/> weiblich						
... in die etwas größeren weißen Felder Zahlen eintragen.							
Beispiel:							
<div></div>	<u>Wann sind Sie geboren?</u>						
	<table border="1"><tr><td>0</td><td>7</td></tr></table> / <table border="1"><tr><td>1</td><td>9</td><td>6</td><td>1</td></tr></table> Monat/ Jahr	0	7	1	9	6	1
0	7						
1	9	6	1				
... in die unterstrichenen freien Felder Text schreiben.							
Beispiel:							
<div></div>	<u>Haben Sie sich im Widerspruchsverfahren beraten und/oder vertreten lassen?</u>						
<input checked="" type="checkbox"/> 	von jemandem anderen, und zwar						
	<u>meiner Betreuerin</u>						

Ihr Widerspruchsbescheid

Sie haben bei der Deutschen Rentenversicherung Bund gegen eine Entscheidung Widerspruch eingelegt. Vor etwa einem Monat haben Sie den Widerspruchsbescheid erhalten. Zu der Entscheidung, die Ihnen in diesem Bescheid mitgeteilt wurde, möchten wir Ihnen einige Fragen stellen:

1

Stimmen Sie der Widerspruchsentscheidung zu?

- ☐ ja
☐ nein
-
- ☐ weiß nicht
☐ keine Angabe

2

Wie stehen Sie zu den folgenden Aussagen?

	stimme gar nicht zu							stimme voll zu			keine Angabe	weiß nicht
	1	2	3	4	5	6	7					
Mit der Widerspruchsentscheidung bin ich zufrieden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	
Die Widerspruchsentscheidung ist richtig.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	
Die Widerspruchsentscheidung ist wichtig für meine Lebenssituation.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	
Die Begründung des Widerspruchsbescheides ist leicht zu verstehen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	
Das Ergebnis des Widerspruchsverfahrens ist ungerecht.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	
Das Widerspruchsverfahren war so gestaltet, dass ich ausreichend Einfluss auf die Entscheidung nehmen konnte.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	
Die Widerspruchsentscheidung kann ich hinnehmen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	


Ihr Widerspruchsverfahren

Bitte denken Sie an den Moment zurück, als Sie Widerspruch eingelegt haben. Wir werden Ihnen einige Fragen zu dem Verfahren stellen:

3


Warum haben Sie Widerspruch eingelegt?

	stimme gar nicht zu						stimme voll zu	keine Angabe	weiß nicht
	1	2	3	4	5	6	7		
Ich habe Widerspruch eingelegt, weil ...									
... der Entscheidung nicht zutreffende Tatsachen zugrunde gelegt wurden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... ich die Entscheidung der Rentenversicherung falsch finde.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... ich mich von der Rentenversicherung unfair behandelt fühlte.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... ich es einfach mal versuchen wollte.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... eine andere Person mir dazu geraten hat.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... die Entscheidung für mich wichtig ist.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Ein anderer Grund und zwar 

4


In welchem Rechtsgebiet haben Sie Widerspruch eingelegt?

- ☐ Altersrente
- ☐ Erwerbsminderungsrente
- ☐ Rehabilitationsleistungen
- ☐ Statusfeststellungsverfahren
- ☐ in einem anderen Rechtsgebiet, und zwar 

5

Haben Sie sich im Widerspruchsverfahren beraten und/oder vertreten lassen?

Mehrfachnennung möglich, wenn Sie sich von mehreren Personen beraten lassen haben.

- ☐ nein
- ☐ ja, von...
- ☐ ... einem/-r Anwalt/Anwältin
 - ☐ ... der Rechtsberatung eines Sozialverbandes oder einer Gewerkschaft
 - ☐ ... einem/-r Rentenberater/-in
 - ☐ ... jemandem anderen, und zwar 

6

Wurde/n im Rahmen des Widerspruchsverfahrens ein oder mehrere medizinische/s Gutachten eingeholt?

- ☐ ja
- ☐ nein → dann weiter mit Frage 8

7

Wie bewerten Sie den Kontakt mit ihrem/ihrer Gutachter/in?

	stimme gar nicht zu							stimme voll zu		keine Angabe	weiß nicht
	1	2	3	4	5	6	7				
Der/Die Gutachter/in hat...											
... mir den Ablauf der Untersuchung nachvollziehbar erklärt.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... unangemessene Kommentare oder Bemerkungen gemacht.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... mich höflich und mit Respekt behandelt.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...meine Fragen zufriedenstellend beantwortet.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

8

Waren Sie in einer Sitzung des Widerspruchsausschusses anwesend?

- ☐ ja
- ☐ nein

9

Wie wurde über Ihren Widerspruch entschieden?

☐

vollständige Stattgabe


☐

teilweise Stattgabe/ teilweise Abhilfe

☐

Ablehnung

☐

anders, und zwar 

10

Wie beurteilen Sie die folgenden Aussagen?

	stimme gar nicht zu							stimme voll zu	keine Angabe	weiß nicht
	1	2	3	4	5	6	7			
Die Art und Weise wie mein Widerspruchsverfahren durchgeführt wurde, war gerecht.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Das Widerspruchsverfahren ist so ausgestaltet, dass ich alle Informationen, die ich für wichtig halte, angeben kann.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Regeln und Vorschriften im Widerspruchsverfahren werden für alle einheitlich angewendet.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Regeln und Vorschriften im Widerspruchsverfahren stellen sicher, dass niemand bevorzugt oder benachteiligt wird.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Das Widerspruchsverfahren ist so gestaltet, dass ich meine Meinungen und Sichtweisen einbringen kann.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Persönliche Einschätzungen und Einstellungen

Nun stellen wir Ihnen noch einige Fragen, bei denen es um Ihre persönlichen Einschätzungen und Einstellungen zu bestimmten Aspekten des Widerspruchs- und Gerichtsverfahrens gehen wird:

11

Wer entscheidet Ihrer Ansicht nach bei der Rentenversicherung über einen Widerspruch?

- ☐ die gleiche Person, die auch schon über den Bescheid entschieden hat, gegen den Widerspruch eingelegt wurde
- ☐ ein Ausschuss aus Ehrenamtlichen und Behördenpersonal
- ☐ eine höhere Stelle derselben Behörde
-
- ☐ weiß nicht

12

Bevor Sie Widerspruch eingelegt haben: Wie schätzten Sie damals das Widerspruchsverfahren bei der Deutschen Rentenversicherung Bund ein?

	stimme gar nicht zu							stimme voll zu		keine Angabe	weiß nicht
	1	2	3	4	5	6	7				
Ich dachte, ...											
... dass das Widerspruchsverfahren teuer ist.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... dass ich mir das Widerspruchsverfahren nicht zutraue.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... dass das Widerspruchsverfahren kompliziert ist.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... dass das Widerspruchsverfahren lange dauert.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

13

Und wie schätzen Sie das Gerichtsverfahren vor einem Sozialgericht ein?

	stimme gar nicht zu							stimme voll zu		keine Angabe	weiß nicht
	1	2	3	4	5	6	7				
Das Gerichtsverfahren ist teuer.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Das Gerichtsverfahren ist kompliziert.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ich traue mir das Gerichtsverfahren nicht zu.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Das Gerichtsverfahren dauert lange.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

14

Bitte geben Sie an wie groß das Vertrauen ist, das Sie der jeweiligen Institution entgegenbringen?

	überhaupt kein Vertrauen							sehr großes Vertrauen	
	1	2	3	4	5	6	7		
Deutsche Rentenversicherung Bund	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
Sozialgerichte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
Bundesverfassungsgericht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		

15

Nun ganz allgemein: Was ist für Sie im Zweifelsfall wichtiger: Dass eine Entscheidung in einem fairen und rechtsstaatlichen Verfahren getroffen wurde oder dass die aus Ihrer Sicht richtigen Entscheidungen getroffen werden?

fairen und rechtsstaatliches Verfahren							aus meiner Sicht richtige Entscheidungen	
1	2	3	4	5	6	7		
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		

Ihre Klageentscheidung

Innerhalb einer Frist von einem Monat, nachdem Sie Ihren Widerspruchsbescheid erhalten haben, hatten Sie die Möglichkeit gegen den Widerspruchsbescheid zu klagen. Wir stellen Ihnen nun einige Fragen dazu, ob Sie sich für oder gegen eine Klage entschieden haben und zu Ihren Motiven.

16

Wussten Sie, dass Sie gegen den Widerspruchsbescheid klagen können?

- ☐ ja
- ☐ nein

17


Haben Sie gegen den Widerspruchsbescheid geklagt?

- ☐ nein, obwohl mein Widerspruch (teilweise) abgelehnt wurde.
- ☐ ja
- ☐ nein, weil meinem Widerspruch vollständig stattgegeben wurde

→ dann weiter mit Frage 20

Welche Gründe spielten für Ihre Entscheidung eine Rolle?

	stimme gar nicht zu							stimme voll zu		keine Angabe	weiß nicht
	1	2	3	4	5	6	7				
<input type="checkbox"/> Ich habe <u>nicht</u> geklagt, weil...											
... mein Widerspruch zumindest teilweise Erfolg hatte.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... ich die Entscheidung hinnehmbar fand.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... ich mir eine Klage nicht zutraue.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... ich Angst hatte, was die Leute sagen würden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... das Gericht mir nicht glauben wird.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... meine Erfolgschancen gering sind.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... der Gerichtsprozess lange dauern wird.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... eine Klage viel Arbeit ist.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... ein Gerichtsprozess teuer wird.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... der Sachverhalt jetzt vollständig aufgeklärt ist.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... ich nicht nochmal von einem Gutachter begutachtet werden möchte.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... ich keine Lust habe, mich auch noch mit dem Gericht rumzuärgern.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... sich meine Situation geändert hat.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... mir eine andere Person von einer Klage abgeraten hat.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... ich zumindest fair behandelt wurde.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Ein anderer Grund, nämlich 


	stimme gar nicht zu						stimme voll zu	keine Angabe	weiß nicht
	1	2	3	4	5	6	7		
<input type="checkbox"/> Ich habe geklagt, weil...									
... der Sachverhalt nicht vollständig aufgeklärt ist.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... ich die Entscheidung nicht hinnehmbar finde.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... das Gericht mir glauben wird.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... meine Erfolgschancen gut sind.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... ich unfair behandelt wurde.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... ich nochmal von einem Gutachter begutachtet werden möchte.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... mir eine andere Person zu einer Klage geraten hat.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... ich es einfach mal versuchen wollte.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Ein anderer Grund, nämlich 

19

Haben Sie sich im Klageverfahren beraten und/oder vertreten lassen?

Mehrfachnennung möglich, wenn Sie sich von mehreren Personen beraten lassen haben.

- ☐ ich habe nicht geklagt
 - ☐ nein
 - ☐ ja, von...
 - ☐ ... einem/-r Anwalt/Anwältin
 - ☐ ... der Rechtsberatung eines Sozialverbandes oder einer Gewerkschaft
 - ☐ ... einem/-r Rentenberater/-in
 - ☐ ... jemand anderem, und zwar 
-

Zuletzt noch ein paar Angaben zu Ihrer Person

Die folgenden Fragen helfen, die Ergebnisse dieser Umfrage zu untersuchen bzw. auszuwerten. Dabei ist es wichtig, dass die Forscher/-innen die Antworten auf die bisher gestellten Fragen nach Merkmalen auswerten können, die gesellschaftliche Gruppen beschreiben. Hierfür benötigen wir detaillierte Angaben zu Ihrer Person, damit wir Sie einer entsprechenden Gruppe zuordnen können. Die Forscher/-innen werten die Daten keinesfalls für Ihre Person aus, sondern nur für Gruppen, zu denen man Sie zum Beispiel entsprechend Ihrer Altersgruppe, Ihrem Geschlecht oder Ihrem Schulabschluss zuordnen kann.

20

In welcher Eigenschaft haben Sie Widerspruch eingelegt?

- ☐ als Versicherter/ Versicherte
☐ als Unternehmen

21

Welches Geschlecht haben Sie?

- ☐ männlich
☐ weiblich

22

Wann sind Sie geboren?



/

Monat / Jahr

23

Haben Sie die deutsche Staatsangehörigkeit ?

- ☐ ja
☐ nein

24

Sind Sie und Ihre Eltern in Deutschland geboren?

- | | ja | nein |
|-------------|--------------------------|--------------------------|
| Sie selbst | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Ihr Vater | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Ihre Mutter | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |


25

Ist Deutsch Ihre Muttersprache?

- ☐ ja
- ☐ nein


26

Welchen höchsten allgemeinbildenden Schulabschluss haben Sie?

- ☐ Schüler/-in einer allgemeinbildenden Vollzeitschule
- ☐ ohne Schulabschluss von der Schule abgegangen
- ☐ Hauptschulabschluss (Volksschulabschluss)
- ☐ Polytechnische Oberschule (DDR) mit Abschluss der 8. oder 9. Klasse
- ☐ Realschulabschluss (Mittlere Reife)
- ☐ Fachhochschulreife
- ☐ Abitur/ Allgemeine oder fachgebundene Hochschulreife (Gymnasium bzw. EOS, auch EOS mit Lehre)
- ☐ Einen anderen Schulabschluss, und zwar 

27

Sind Sie zur Zeit erwerbstätig?

- ☐ Vollzeit erwerbstätig
- ☐ Teilzeiterwerbstätig, Midijob
- ☐ Altersteilzeit
- ☐ Geringfügig erwerbstätig, 450€-Job, Minijob
- ☐ Gelegentlich oder unregelmäßig beschäftigt
- ☐ Mutterschafts-, Erziehungsurlaub, Elternzeit oder sonstige Beurlaubung (ausgenommen Altersteilzeit)
- ☐ Schüler/in, Student/in
- ☐ Rentner/in, Pensionär/in, im Vorruhestand
- ☐ Arbeitslos
- ☐ Dauerhaft erwerbsunfähig
- ☐ Hausfrau/ Hausmann
- ☐ Sonstiges, und zwar 

28

In welcher beruflichen Stellung sind oder waren Sie beschäftigt?

Beantworten Sie die Frage bitte nur für Ihre derzeitige oder letzte Haupttätigkeit

☐ ich war nie beruflich tätig

Arbeiter (auch in der Landwirtschaft)

- ☐ Angelernte Arbeiter
- ☐ Gelernte und Facharbeiter
- ☐ Vorarbeiter, Kolonnenführer
- ☐ Meister, Polier

Auszubildende und Praktikanten

- ☐ Auszubildende/gewerblich-technisch
- ☐ Auszubildende/kaufmännisch
- ☐ Volontäre Praktikanten u.ä.

Beamte (einschließlich Richter und Berufssoldaten)

- ☐ Einfacher Dienst
- ☐ Mittlerer Dienst
- ☐ Gehobener Dienst
- ☐ Höherer Dienst

Angestellte

- ☐ Angestellte mit einfacher Tätigkeit (ohne Ausbildungsabschluss)
- ☐ Angestellte mit einfacher Tätigkeit (mit Ausbildungsabschluss)
- ☐ Angestellte mit qualifizierter Tätigkeit (z.B. Sachbearbeiter, Buchhalter, technischer Zeichner)
- ☐ Angestellte mit hochqualifizierter Tätigkeit (z.B. wissenschaftlicher Mitarbeiter, Ingenieur, Abteilungsleiter)
- ☐ Angestellte mit umfassenden Führungsaufgaben (z.B. Direktor, Geschäftsführer, Vorstand größerer Betriebe und Verbände)

Selbstständige (einschließlich mithelfende Familienangehörige)

Anzahl der Mitarbeiter	keine	1 bis 4	5 und mehr
<input type="checkbox"/> Selbstständige Landwirte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Freie Berufe, selbstständige Akademiker	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Sonstige Selbstständige	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> mithelfende Familienangehörige			

29


Das Gesamteinkommen meines Haushaltes ist gegenwärtig...

- ☐ ... sehr viel weniger als das, was ich brauche.
- ☐ ... etwas weniger als das, was ich brauche.
- ☐ ... ungefähr das, was ich brauche.
- ☐ ... etwas mehr als das, was ich brauche.
- ☐ ... sehr viel mehr als das, was ich brauche.

30

Haben Sie bereits öfter Widerspruch eingelegt?


Wenn Sie sich über die genaue Anzahl unsicher sind, schätzen Sie bitte.

- ☐ ja, und zwar  Mal
☐ nein, das war mein erster Widerspruch

31

Haben Sie bereits öfter vor dem Sozialgericht geklagt?

Wenn Sie sich über die genaue Anzahl unsicher sind, schätzen Sie bitte.

- ☐ ja, und zwar  Mal
☐ nein

32

In welchem Bundesland haben Sie Ihren Hauptwohnsitz?

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Baden-Württemberg | <input type="checkbox"/> Niedersachsen |
| <input type="checkbox"/> Bayern | <input type="checkbox"/> Nordrhein-Westfalen |
| <input type="checkbox"/> Berlin | <input type="checkbox"/> Rheinland-Pfalz |
| <input type="checkbox"/> Brandenburg | <input type="checkbox"/> Saarland |
| <input type="checkbox"/> Bremen | <input type="checkbox"/> Sachsen |
| <input type="checkbox"/> Hamburg | <input type="checkbox"/> Sachsen-Anhalt |
| <input type="checkbox"/> Hessen | <input type="checkbox"/> Schleswig-Holstein |
| <input type="checkbox"/> Mecklenburg-Vorpommern | <input type="checkbox"/> Thüringen |

33

Möglicherweise haben wir den einen oder anderen für Sie wichtigen Punkt nicht angesprochen. Gibt es von Ihrer Seite noch Ergänzungen oder Anmerkungen?

Bitte notieren Sie diese stichwortartig.



Vielen herzlichen Dank für das Ausfüllen des Fragebogens!

Bitte senden Sie den ausgefüllten Fragebogen in dem beiliegenden Umschlag
kostenfrei an uns zurück.

Anhang 2: Daten zur Stichprobe



Statistik der Fragebögen

Geschlecht		Vertretung	Jahrgänge						
weiblich	männlich	BV	2000 - 1980	1989 - 1980	1979 - 1970	1969 - 1960	1959 - 1950	1949 - 1940	1939 -
1.912	1.088	642	50	238	496	1.144	864	134	74
3.000			3.000						

Anhang 3: Tabellenanhang

Tabelle 1: sozialgerichtliche Verfahren nach Erledigungsarten⁹⁸⁷

	Urteil	Gerichtsbescheid	Vergleich	Erledigung	Anerkenntnis
Gesamt	11,02	7,28	7,91	8,51	14,87
Krankenversicherung	11,05	5,09	7,13	9,06	20,5
Pflegeversicherung	8,65	12,02	7,39	9,48	14,08
Unfallversicherung	19,35	12,43	5,22	4,83	4,43
Rentenversicherung	14,03	9,89	7,51	8,71	10,74
Bundesagentur für Arbeit	11,77	6,54	6,86	4,82	16,9
SGB II	9,44	6,55	8,73	7,42	14,12
SGB XII	14,01	8,3	11,14	8,5	10,94
Versorgung und Entschädigung	21,4	22,19	4,88	5,47	7,05
SGB IX	6,5	6,46	8,42	14,08	22,05

	Rücknahme	Sonstiges	Gesamt
Gesamt	40,86	9,55	90,45
Krankenversicherung	30,82	16,35	83,65
Pflegeversicherung	41,36	7,02	92,98
Unfallversicherung	46,27	7,47	92,53
Rentenversicherung	42,72	6,4	93,6
Bundesagentur für Arbeit	46,28	6,83	93,17
SGB II	44,33	9,41	90,59
SGB XII	35,64	11,47	88,53
Versorgung und Entschädigung	36,05	2,96	97,04
SGB IX	40,51	1,98	98,02

⁹⁸⁷ Daten: *Statistisches Bundesamt*, Rechtspflege. Sozialgerichte, 2018, 2019, S. 20 f.

Tabelle 2: Regressionsanalyse zur Vorhersage der Gerechtigkeitseinschätzung durch Kontrollvariablen

Gerechtigkeitseinschätzung des Verfahrens	
Alter	-0.18 (0.11)
Männer (Ref. Frauen)	0.31 (0.24)
vertretene Widerspruchsführende (Ref. Nichtvertretene Widerspruchsführende)	-0.40* (0.23)
neue Bundesländer (Ref. Alter Bundesländer)	0.02 (0.23)
Konstante	1.54 (4.82)
Beobachtungen	182
R ² (angepasst)	0.01
Robuste Standardfehler in Klammern; Signifikanzniveaus: *p<0,10; **p<0,05; ***p<0,01.	

Tabelle 3: Regressionsanalyse zur Vorhersage der Gerechtigkeitseinschätzung durch Interaktionsgerechtigkeit

Gerechtigkeitseinschätzung	
Interaktionsgerechtigkeit	0.19*** (0.06)
Alter	-0.08 (0.12)
Männer (Ref. Frauen)	-0.17 (0.26)
vertretene Widerspruchsführende (Ref. Nichtvertretene Widerspruchsführende)	-0.08 (0.24)
neue Bundesländer (Ref. Alter Bundesländer)	0.24 (0.24)
Konstante	-3.76 (5.15)
Beobachtungen	173
R ² (angepasst)	0.04
Robuste Standardfehler in Klammern; Signifikanzniveaus: *p<0,10; **p<0,05; ***p<0,01.	

Tabelle 4: Regressionsanalyse zur Vorhersage der Akzeptanz durch Kontrollvariablen

Akzeptanz	
Alter	-0.12 (0.09)
Männer (Ref: Frauen)	0.19 (0.17)
vertretene Widerspruchsführende (Ref: Nichtvertretene Widerspruchsführende)	-0.31** (0.15)
neue Bundesländer (Ref: Alter Bundesländer)	-0.24 (0.17)
Konstante	6.93** (3.44)
Beobachtungen	538
R ² (angepasst)	0.01

Robuste Standardfehler in Klammern; Signifikanzniveaus: *p<0,10; **p<0,05; ***p<0,01.

Tabelle 5: Regressionsanalyse zur Vorhersage der Akzeptanz nur durch Gerechtigkeitsmodelle

Akzeptanz	
Gerechtigkeitseinschätzung: Verfahren (logarithmiert)	1.10*** (0.14)
Gerechtigkeitseinschätzung: Ergebnis (logarithmiert)	0.45*** (0.10)
Alter	-0.02 (0.08)
Männer (Ref: Frauen)	0.05 (0.16)
vertretene Widerspruchsführende (Ref: Nichtvertretene Widerspruchsführende)	-0.26* (0.14)
neue Bundesländer (Ref: Alter Bundesländer)	-0.24 (0.16)
Konstante	5.90* (3.35)
Beobachtungen	438
R ² (angepasst)	0.24

Robuste Standardfehler in Klammern; Signifikanzniveaus: *p<0,10; **p<0,05; ***p<0,01.

Tabelle 6: Durchschnittliche marginale Effekte des Klageverhaltens

	durchschnittliche marginale Effekte
Männer	0,01
(Ref. Frauen)	(0,04)
Alter	-0,01
	(0,02)
Alter (quadriert)	0,02
	(0,01)
sozioökonomischer Status	-0,24
	(0,16)
sozioökonomischer Status (quadriert)	0,04*
	(0,02)
Migrationshintergrund	0,02
(Ref. Kein Migrationshintergrund)	(0,05)
(Fach-)Hochschulreife	-0,05
(Ref. Anderer Abschluss)	(0,06)
Erwerbstätigkeit	-0,15***
(Ref. Keine Erwerbstätigkeit)	(0,04)
ausreichend Einkommen	-0,03
(Ref. Nicht ausreichend Einkommen)	(0,05)
neue Bundesländer	0,07*
(Ref. Alte Bundesländer)	(0,04)
Beobachtungen	567

Robuste Standardfehler in Klammern; Signifikanzniveaus: * $p < 0,10$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$.

Tabelle 7: Regressionsanalyse zur Vorhersage der Klageentscheidung durch soziodemografische Faktoren

Klage gegen Widerspruchsbescheid (Ref. Keine Klage)	
Männer	0.43
(Ref. Frauen)	(0.26)
Alter	-0.00
	(0.01)
Sozioökonomischer Status	-0.18
	(0.17)
vertretene Widerspruchsführende	1.44***
(Ref. Nicht vertretene)	(0.24)
Widersprüche Altersrente	0.91**
(Ref. Anderer Rechtsbereich)	(0.35)
Widersprüche	1.39***
Erwerbsminderungsrente	(0.30)
(Ref. Anderer Rechtsbereich)	
Bedeutung für das eigene Leben	0.04
	(0.06)
Konstante	-2.23**
	(0.97)
Beobachtungen	493
R ² (angepasst)	0,17

Robuste Standardfehler in Klammern; Signifikanzniveaus: *p<0,10; **p<0,05; ***p<0,01.

Tabelle 8: Durchschnittliche marginale Effekte des Klageverhaltens

	durchschnittliche marginale Effekte
Akzeptanz	-0,05** (0,02)
Vertrauen Sozialgerichte	0,04*** (0,01)
Gerechtigkeitspräferenz	0,02** (0,01)
Widerspruch einfach versucht	-0,03*** (0,01)
Wiederholungskläger*innen (Ref. Kläger*innen, die noch nie geklagt haben)	0,31*** (0,05)
Altersrente (Ref. Anderes Rechtsgebiet)	0,15* (0,05)
Erwerbsminderungsrente (Ref. Anderes Rechtsgebiet)	0,17*** (0,05)
vertretene Widerspruchsführende (Ref. Nicht vertretene Widerspruchsführende)	0,20*** (0,03)
ausreichendes Einkommen (Ref. Nicht ausreichend einkommen)	0,06 (0,04)
Erwerbstätigkeit (Ref. Keine Erwerbstätigkeit)	-0,04 (0,05)
neue Bundesländer (Ref. Alte Bundesländer)	-0,01 (0,04)
Beobachtungen	448
Robuste Standardfehler in Klammern; Signifikanzniveaus: *p<0,10; **p<0,05; ***p<0,01.	

Tabelle 9: Regressionsanalyse zur Vorhersage der Klageentscheidung durch einzelne soziodemografische Merkmale

Klage gegen Widerspruchsbescheid (Ref. Keine Klage)	
Alter	0,04 (0,14)
Männer (Ref. Frauen)	0,15 (0,23)
(Fach-)Hochschulreife (Ref. Anderer Schulabschluss)	0,61 (1,04)

Klage gegen Widerspruchsbescheid
(Ref. Keine Klage)

Mittlere Reife	0,86
(Ref. Anderer Schulabschluss)	(1,03)
Hauptschulabschluss (inkl. Polytechnische Oberschule)	0,72
(Ref. Anderer Schulabschluss)	(1,05)
Erwerbstätige (mind. Teilzeit)	-1,12***
(Ref. Nicht oder weniger als Teilzeit erwerbstätig)	(0,42)
Rentner*innen	-0,42
(Ref. Erwerbstätig oder aus anderen Gründen nicht erwerbstätig)	(0,51)
Arbeitslos	0,35
(Ref. Erwerbstätig oder aus anderen Gründen nicht erwerbstätig)	(0,49)
dauerhaft Erwerbsunfähige	0,06
(Ref. Erwerbstätig oder aus anderen Gründen nicht erwerbstätig)	(0,49)
subjektives Haushaltseinkommen: etwas weniger	-0,43
(Ref. Anderes als etwas weniger)	(0,31)
subjektives Haushaltseinkommen : ungefähr das	-0,15
(Ref. Anderes als ungefähr das)	(0,31)
subjektives Haushaltseinkommen : etwas mehr	-0,47
(Ref. Anderes als etwas mehr)	(0,37)
subjektives Haushaltseinkommen : sehr viel mehr	0,53
(Ref. Anderes als sehr viel mehr)	(0,53)
Staatsangehörigkeit Deutsch	0,49
(Ref. Nicht Deutsch)	(1,25)
Geburtsland Befragter Deutschland	0,10
(Ref. Nicht Deutschland)	(0,62)
Geburtsland Vater Deutschland	0,31
(Ref. Nicht Deutschland)	(0,58)
Geburtsland Mutter Deutschland	-1,00
(Ref. Nicht Deutschland)	(0,77)
Muttersprache Deutsch	0,35
(Ref. Nicht Deutsch)	(0,77)
neue Bundesländer	0,38
(Ref. Alte Bundesländer)	(0,23)
Konstante	-9,17*
	(5,19)
Beobachtungen	564
Pseudo-R ² (angepasst)	0,06

Robuste Standardfehler in Klammern; Signifikanzniveaus: *p<0,10; **p<0,05; ***p<0,01.

Tabelle 10: Regressionsanalyse zur Vorhersage der Klagemotivatoren Akzeptanz und Gerechtigkeit

	Akzeptanz	Gerechtigkeit
Verfahrensgerechtigkeit (logarithmiert)		1,26*** (0,18)
Migrationshintergrund (Ref. Kein Migrationshintergrund)	0,49** (0,20)	
neue Bundesländer (Ref. Alte Bundesländer)	-0,49** (0,19)	
Konstante	16,69*** (3,83)	1,43*** (0,10)
Beobachtungen	114	268
R ² (angepasst)	0,04	0,23

Robuste Standardfehler in Klammern; Signifikanzniveaus: *p<0,10; **p<0,05; ***p<0,01.

Tabelle 11: Regressionsanalyse zur Vorhersage der Klagemotivatoren Vertrauen und Erfolgchancen

	Vertrauen in Gericht	Erfolgchancen
Vertrauen Sozialgerichte	0,27** (0,11)	
Gerechtigkeitseinschätzung: Ergebnis		-0,19** (0,09)
Widerspruchsgrund: falsche Tatsachen	0,46*** (0,14)	
Widerspruchsgrund: falsche Entscheidung		0,58*** (0,15)
Alter	-0,43** (0,20)	
Männer (Ref. Frauen)		0,95*** (0,34)
Konstante	1,22 (1,13)	1,79* (1,03)
Beobachtungen	68	85
R ² (angepasst)	0,19	0,13

Robuste Standardfehler in Klammern; Signifikanzniveaus: *p<0,10; **p<0,05; ***p<0,01.

Tabelle 12: Regressionsanalyse zur Vorhersage des Klagemotivators
situative Gründe

	Begutachtung	Beratung
Erwerbsminderungsrente (Ref. Andere Rechtsgebiete)	1,95*** (0,55)	
Widerspruchsgrund: Beratung (logarithmiert)		1,89*** (0,24)
vertretene Widerspruchsführende (Ref. Nicht vertretene Widerspruchsführende)		1,44*** (0,40)
Migrationshintergrund (Ref. Kein Migrationshintergrund)		-1,42*** (0,47)
Konstante	3,46*** (0,41)	1,37*** (0,21)
Beobachtungen	82	97
R ² (angepasst)	0,12	0,47

Robuste Standardfehler in Klammern; Signifikanzniveaus: *p<0,10; **p<0,05; ***p<0,01.

Tabelle 13: Regressionsanalyse zur Vorhersage des Klagemotivators Klage
einfach versucht

	versucht
Widerspruchsgrund: Versuch	0,57** (0,26)
Gerechtigkeitseinschätzung: Ergebnis	-0,10** (0,04)
Konstante	1,11*** (0,35)
Beobachtungen	93
R ² (angepasst)	0,18

Robuste Standardfehler in Klammern; Signifikanzniveaus: *p<0,10; **p<0,05; ***p<0,01.

Tabelle 14: Regressionsanalyse zur Vorhersage der Zugangsbarrieren als Grund nicht zu klagen

	Dauer	Kosten
Vertrauen Sozialgerichte	-0,16** (0,08)	-0,20** (0,09)
Männer (Ref. Frauen)	-0,55** (0,26)	
sozioökonomischer Status	-0,29** (0,15)	
Einkommen (selbstreferentiell)		-0,27** (0,12)
Konstante	7,31*** (0,51)	6,56*** (0,42)
Beobachtungen	319	296
R ² (angepasst)	0,05	0,04

Robuste Standardfehler in Klammern; Signifikanzniveaus: *p<0,10; **p<0,05; ***p<0,01.

Tabelle 15: Regressionsanalyse zur Vorhersage der konkreten durch abstrakte Zugangsbarrieren

	Dauer	Arbeitsaufwand	Kosten
Dauer	0,57*** (0,11)		
Schwierigkeit (logarithmiert)		1,59*** (0,26)	
Kosten			0,64*** (0,06)
Konstante	2,11*** (0,70)	2,65*** (0,45)	1,86*** (0,39)
Beobachtungen	294	262	222
R ² (angepasst)	0,15	0,15	0,39

Robuste Standardfehler in Klammern; Signifikanzniveaus: *p<0,10; **p<0,05; ***p<0,01.

Tabelle 16: Regressionsanalyse zur Vorhersage der Erfolgsaussichten als Motiv nicht zu klagen

	Misstrauen	Erfolgschancen
Vertrauen Sozialgerichte	-0,34*** (0,07)	-0,25*** (0,08)
Migrationshintergrund (Ref. Kein Migrationshintergrund)	-0,99*** (0,28)	
Einkommen (selbstreferentiell)	-0,34*** (0,11)	
Alter		0,37*** (0,13)
Konstante	5,09*** (0,43)	5,94*** (0,32)
Beobachtungen	296	329
R ² (angepasst)	0,12	0,05

Robuste Standardfehler in Klammern; Signifikanzniveaus: *p<0,10; **p<0,05; ***p<0,01.

Tabelle 17: Regressionsanalyse zur Vorhersage der sozialen Zugangsbarrieren als Motiv nicht zu klagen

	Resignation	Schwellenangst	Schwellenangst	Fremdverurteilung
Altersrente		-0,98***		
(Ref. Andere Rechtsgebiete)		(0,37)		
Einkommen (selbstreferentiell)		-0,30**		-0,15**
		(0,13)		(0,06)
Wiederholungskläger*innen		-1,18**		
(Ref. Noch nie geklagt)		(0,57)		
Vertrauen: Rentenversicherung	-0,18**			
	(0,07)			
Erwerbsminderungsrente	-1,05***			
	(0,38)			
Zutrauen (Gerichtsverfahren)			0,72***	
			(0,04)	
Gutachten erstellt				0,35**
(Ref. Kein Gutachten)				(0,14)
Konstante	5,98***	4,77***	0,77***	1,68***
	(0,24)	(0,39)	(0,17)	(0,19)
Beobachtungen	363	349	299	338
R ² (angepasst)	0,03	0,03	0,49	0,03

Robuste Standardfehler in Klammern; Signifikanzniveaus: *p<0,10; **p<0,05; ***p<0,01.

Tabelle 18: Regressionsanalyse zur Vorhersage der Akzeptanz als Motiv nicht zu klagen

	Modell 1	Modell 2
Verfahrensgerechtigkeit (logarithmiert)	0,74*** (0,18)	
Zufriedenheit (logarithmiert)	0,88*** (0,27)	
Widerspruchsgrund: unfair behandelt	-0,23*** (0,07)	
Gutachten im Widerspruchsverfahren (Ref. Kein Gutachten)	-0,28* (0,16)	
Männer (Ref. Frauen)	0,46** (0,19)	
Akzeptanz		0,48*** (0,06)
Konstante	2,62*** (0,48)	0,70*** (0,11)
Beobachtungen	278	330
R ² (angepasst)	0,37	0,31

Robuste Standardfehler in Klammern; Signifikanzniveaus: *p<0,10; **p<0,05; ***p<0,01.

Tabelle 19: Regressionsanalyse zur Vorhersage der Gerechtigkeit als Motiv nicht zu klagen

	Gerechtigkeit	Gerechtigkeit	Gerechtigkeit (inkl. Gutachter)
Verständlichkeit Begründung	0,08*		
	(0,05)		
Zufriedenheit (quadriert)	-0,12**		
	(0,05)		
Zufriedenheit	1,13***		
	(0,35)		
Widerspruchsgrund: unfair behandelt	0,80**		
	(0,33)		
unfair behandelt (quadriert)	-0,11***		
	(0,04)		
Einfluss: Verfahren	0,14**		
	(0,06)		
Vertrauen: Rentenversicherung	0,14**		
	(0,06)		
neue Bundesländer (Ref. Alte Bundesländer)	-0,34*		
	(0,19)		
Verfahrensgerechtigkeit (logarithmiert)		0,91***	
		(0,21)	
Ergebnisgerechtigkeit (quadriert)		-0,15***	-0,26***
		(0,05)	(0,05)
Ergebnisgerechtigkeit		-1,15***	-2,07***
		(0,39)	(0,44)
Verfahrensgerechtigkeit			0,11
			(0,15)
Interaktionsgerechtigkeit Gutachter			0,07
			(0,07)
Konstante	6,37	9,79***	15,76***
	(4,12)	(2,69)	(3,15)
Beobachtungen	259	259	94
R ² (angepasst)	0,31	0,27	0,26

Robuste Standardfehler in Klammern; Signifikanzniveaus: *p<0,10; **p<0,05; ***p<0,01.

Tabelle 20: Regressionsanalyse zur Vorhersage der situativen Umstände als Motiv nicht zu klagen

	Teilerfolg	Begutachtung	Aufklärung	Beratung
Interaktionsgerechtigkeit		-0,27** (0,11)		
Alter		0,72** (0,31)		
teilweise Erfolgreich	2,64*** (0,44)			
Einfluss: Verfahren			0,17*** (0,06)	
Widerspruchsgrund: falsche Tatsachen			-0,17*** (0,06)	
Einkommen (selbstreferentiell)			0,20** (0,09)	
zum Widerspruch geraten				0,12*** (0,05)
Konstante	1,16*** (0,05)	5,31*** (0,49)	1,84*** (0,50)	1,36*** (0,13)
Beobachtungen	340	123	260	315
R ² (angepasst)	0,12	0,07	0,11	0,03

Robuste Standardfehler in Klammern; Signifikanzniveaus: *p<0,10; **p<0,05; ***p<0,01.

Tabelle 21: Regressionsanalyse zur Erklärung der Varianz: vertretene vs. Nicht vertretene Widerspruchsführende

vertretene Widerspruchsführende (Ref. Nicht vertretene)	
Männer (Ref. Frauen)	-0,04 (0,21)
Alter	-0,02 (0,11)
Migrationshintergrund (Ref. kein Migrationshintergrund)	-0,04 (0,32)
(Fach-)Hochschulreife (Ref. anderer Schulabschluss)	-0,04 (0,99)
Hauptschulabschluss (inkl. Polytechnische Oberschule) (Ref. anderer Schulabschluss)	-0,15 (1,00)
Mittlere Reife (Ref. anderer Schulabschluss)	-0,12 (0,98)
Erwerbstätigkeit (Ref. keine Erwerbstätigkeit)	-0,16 (0,26)
Einkommen (selbstreferentiell)	-0,15 (0,10)
Altersrente (Ref. anderes Rechtsgebiet)	0,60** (0,30)
Erwerbsminderungsrente (Ref. anderes Rechtsgebiet)	1,58*** (0,28)
neue Bundesländer (Ref. alte Bundesländer)	0,04 (0,21)
Konstante	-1,30 (4,37)
Beobachtungen	558
Pseudo-R ² (angepasst)	0,05

Robuste Standardfehler in Klammern; Signifikanzniveaus: *p<0,10; **p<0,05; ***p<0,01.