

Einleitung

A. Leitende Forschungsfrage

„Was nutzen wohlmeinende Gesetze, die ausdrücklich den Schutz sozial Schwacher zum Ziel haben, wenn diejenigen, für die sie gemacht sind, sie nicht für sich geltend machen?“¹ Diese Frage stellte sich *Blankenburg* in den 1990er Jahren bei der Untersuchung gerichtlicher Durchsetzungsmittel. Dieselbe Fragestellung ist, insbesondere in sozialrechtlichen Streitigkeiten, noch heute relevant, da die Zielsetzungen des materiellen Sozialrechts nur verwirklicht werden können, wenn die Berechtigten ihre sozialen Rechte tatsächlich durchsetzen können. Auf der Seite des rechtssuchenden Bürgers kommt nämlich die Vielfalt sozialer Probleme infolge von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Pflegebedürftigkeit, Arbeitsunfall, Erwerbsminderung, Tode des Familienernährers oder Mutterschaft zum Ausdruck, häufig verschärft durch Bedürftigkeit der Betroffenen. Können aber die Rechtssuchenden im Sozialprozess aufgrund prozessualer Hindernisse ihre Ansprüche nicht durchsetzen, so bleiben die sozialen Rechte lediglich ein theoretisches Konstrukt, das die materiell zugestandenen Bedürfnisse der Menschen nicht erfüllt. Zur Verwirklichung des materiellen Sozialrechts muss deshalb sichergestellt sein, dass Rechtssuchende über den Zugang zu Institutionen und ein entsprechend ausgestaltetes Verfahren effektiven Rechtsschutz erhalten können. Die vorliegende Untersuchung hat sich zum Ziel gesetzt, die Frage zu beantworten, wie effektiver Rechtsschutz in sozialrechtlichen Streitigkeiten gewährleistet werden kann. Um diese Frage beantworten zu können, soll zunächst geklärt werden, was effektiver Rechtsschutz eigentlich bedeutet. Sodann sollen die Besonderheiten der sozialrechtlichen Streitigkeiten herausgearbeitet und daraufhin überprüft werden, wie sich in ihnen die Konzeption des effektiven Rechtsschutzes widerspiegelt. Anhand eines Rechtsvergleichs zwischen zwei ausgewählten Ländern mit unterschiedlich konzipierten Gerichtsmodellen und Verfahrensordnungen wird danach analysiert, inwieweit ausgewählte sozialrechtliche Gerichtsverfahren effektiven Rechtsschutz gewährleisten.

1 *Blankenburg*, Mobilisierung des Rechts, 1995, S. 25.

B. Stand der Forschung

Ein Großteil der vorhandenen Literatur, die sich mit der Durchsetzung sozialer Rechte beschäftigt, widmet sich der Frage der Justiziabilität sozialer Rechte.² Zum effektiven Rechtsschutz in sozialrechtlichen Streitigkeiten gibt es bislang hingegen keine umfassenden theoretischen Überlegungen,³ wenngleich in den vergangenen Jahren einige rechtsvergleichende Arbeiten zu prozessualen Mechanismen der Durchsetzung sozialer Rechte entstanden. Im Jahr 1963 wurde zum ersten Mal eine breit angelegte rechtsvergleichende Untersuchung der Rechtsmittelverfahren auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit durchgeführt.⁴ Die dabei gewonnenen Informationen sind heute jedoch weitgehend veraltet und allenfalls noch von rechts-historischem Interesse.

Darüber hinaus veröffentlichte die Kommission der Europäischen Gemeinschaften im Jahr 1968 eine Studie über „Die Gerichtsbarkeit in Arbeitsachen und in Sachen der sozialen Sicherheit in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft“.⁵ Diese auf sechs Mitgliedstaaten beschränkte Arbeit untersuchte „soziale Fragen“ mit besonderem Augenmerk auf der sozialen Sicherheit von Wanderarbeitern. Insbesondere wurde darin gefordert, dass das Prozessverfahren „einfach, billig, schnell und auch für den Laien leicht überschaubar sein muss und dass die Entscheidungen nur durch unabhängige Richter getroffen werden dürfen“. Der Bericht stellte außerdem fest, dass zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Ausgestaltung des Rechtsschutzes gewichtige Unterschiede bestanden. Bereits damals wurde die Auffassung vertreten, dass die europäische Bevölkerung

2 Die Literatur hierzu ist kaum überschaubar. Eine Auswahl: *Arango*, Der Begriff der sozialen Grundrechte, 2001; *Suarez Franco*, Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte, 2010; *Mikkola*, Social Human Rights of Europe, 2010; *Langford*, in: *Langford* (Hrsg.), Social Rights Jurisprudence, 2011, S. 3 ff.; *King*, Judging Social Rights, 2012; *Leijten*, ZaöRV, 2013, S. 177 ff.; *Krennerich*, Soziale Menschenrechte, 2013, S. 343 ff.; *Mikkola*, in: *Pennings/Vonk* (Hrsg.), Research Handbook on European Social Security Law, 2015, S. 149 ff.

3 Die Besonderheiten der sozialrechtlichen Streitigkeiten werden nur am Rande kurz behandelt, hierzu siehe *Cappelletti* (Hrsg.), Access to Justice and the Welfare State, 1981.

4 Die Studie mit dem Titel „Rechtsmittelverfahren in der sozialen Sicherheit“ wurde von der Internationalen Vereinigung für soziale Sicherheit, in Genf durchgeführt, vgl. *Zacher*, in: *Wannagat* (Hrsg.), Entwicklung des Sozialrechts, Aufgabe der Rechtsprechung, 1984, S. 773 ff.

5 *Boldt/Horion/Camerlynck*, Die Gerichtsbarkeit in Arbeitsachen und in Sachen der sozialen Sicherheit in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft, 1968.

hinsichtlich des immer stärkeren Austausches von Arbeitskräften zwischen den Mitgliedstaaten nicht nur Anspruch auf die freie Wahl des Arbeitsplatzes, sondern auch auf einen gleichförmigen Rechtsschutz haben sollte. Eine sogenannte Harmonisierung des sozialgerichtlichen Verfahrens ist in den darauf folgenden fast sechzig Jahren jedoch nicht zustande gekommen.

Im Jahr 1972 wurde zudem ein Gutachten über den gerichtlichen Rechtsschutz im sozialrechtlichen Bereich in den Ländern Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Jugoslawien, Luxemburg, Niederlande, Österreich und Schweiz verfasst.⁶ Darin wird die Organisation des Rechtsschutzes in diesen Staaten nach verschiedenen Kriterien systematisiert. Das Gutachten behandelt das Gerichtsverfahren aber nur sehr verkürzt, wenn beispielsweise festgestellt wird, dass in allen untersuchten Rechtsordnungen gewisse spezielle Vorschriften existieren, die das allgemeine Prozessrecht an die Besonderheiten sozialrechtlicher Streitigkeiten anpassen. Das Gutachten ist heute zum Teil aber ebenfalls bereits veraltet.

Schließlich wurde im Jahr 1982 eine rechtsvergleichende Studie mit dem Titel „Rechtsmittelverfahren in der Sozialen Sicherheit: Ein Überblick über neun nationale Systeme“⁷ veröffentlicht. In dieser Studie standen die europäischen Länder jedoch nicht im Mittelpunkt; vielmehr wurden auch die Vereinigten Staaten von Amerika, Kanada, Japan, Neuseeland und Israel miteinbezogen. Zudem konzentrierte sich die Untersuchung nur auf den Rechtsschutz in Bezug auf Alters-, Hinterbliebenen- und Invalidenleistungen, wobei am Ende der Studie immerhin eine weitere vertiefte Behandlung dieses Themas aufgrund seiner Bedeutung angemahnt wurde.⁸

Im Jahr 1984 verfasste *Zacher* einen Aufsatz über den Rechtsschutz auf dem Gebiet des Sozialrechts im europäischen Ausland.⁹ Er stellte bereits damals fest, dass die bis dahin erschienenen Berichte fragmentarisch und zum Teil überholt seien, was nach seiner Meinung nicht verwunderlich war.¹⁰ Laut *Zacher* ist eine Systematisierung des Rechtsschutzes schon wegen der großen Unterschiede zwischen den einzelnen Systemen zum Schutz sozialer Rechte in Europa ein schwieriges Unterfangen. Erschwerend komme noch hinzu, dass ein solcher Vergleich eine Auseinander-

6 *Schnorr*, in: Sozialgerichtsverband (Hrsg.), Rechtsfortbildung durch die sozialgerichtliche Rechtsprechung, 1973, S. 141 ff.

7 *Skoler/Zeitzer*, Internationale Revue für Soziale Sicherheit, 1982, S. 63 ff.

8 Ebd., S. 85.

9 *Zacher*, in: *Wannagat* (Hrsg.), Entwicklung des Sozialrechts, Aufgabe der Rechtsprechung, 1984, S. 773 ff.

10 Ebd., S. 773.

setzung mit den verschiedenen Gesetzen der jeweiligen Rechtsordnungen und eine Überwindung der sprachlichen Barrieren erfordert. Darüber hinaus sei gerade für das Sozialrecht allgemein und für die Ausgestaltung des Rechtsschutzes im Speziellen eine stetige Veränderung des geltenden Rechts typisch. Es sei daher auch nicht überraschend, dass viele Informationen, die im Rahmen anderer Forschungsarbeiten gesammelt wurden, nur fragmentarischen Charakter hätten.¹¹ In seinen abschließenden Bemerkungen stellt *Zacher* allerdings die Notwendigkeit fest, das Verfahrensrecht im Rahmen rechtsvergleichender Studien nicht zu vernachlässigen, weil sich materielles Recht und Verfahrensrecht immer ergänzen.¹²

Im Jahr 2005 hat *Cousins* die Auswirkungen der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) auf Rechtsbehelfe im Bereich der sozialen Sicherheit analysiert.¹³ Dabei stellte er fest, dass die Herstellung von Waffengleichheit zwischen den Verfahrensparteien in sozialrechtlichen Streitigkeiten nur möglich ist, wenn das Gericht eine aktive Rolle spielt.

Zudem wurden vereinzelt Berichte über das System der sozialen Sicherheit in bestimmten Ländern veröffentlicht.¹⁴ So hat *Pieters* unter anderem den Rechtsschutz in sozialrechtlichen Streitigkeiten behandelt.¹⁵ Diese Berichte sind jedoch ebenfalls bloß fragmentarisch.

Ferner hat *Becker* verschiedene Grundmodelle der organisatorischen Ausgestaltung des gerichtlichen Rechtsschutzes in Europa behandelt und dabei als Ausgangspunkt für eine Ordnung das Kriterium der Eigenstän-

11 Ebd., S. 774.

12 Ebd., S. 791.

13 *Cousins*, *European Journal of Social Security*, 2005, S. 180 ff.

14 Über England *Street*, *Justice in the Welfare State*, 1968; *Baldwin/Wikeley/Young*, *Judging Social Security*, 1992; *Wikeley*, *The Modern Law Review*, 2000, S. 475 ff.; *Jansing*, *Verwaltungsrechtsschutz durch tribunals in England*, 2013. Über Frankreich *Kaufmann*, *SGb*, 2010, S. 73 ff.; über Griechenland *Kremalis*, *Social Security Law in Greece*, 2013, S. 190 ff.; über Irland *Cousins*, *Social Security Law in Ireland*, 2012, S. 334 ff.; über Italien *Renga*, *Social Security Law in Italy*, 2010, S. 174 ff.; über Litauen *Nekrošius/Petrylaitė*, *Social Security Law in Lithuania*, 2010, S. 16 ff.; über Norwegen *Sperr*, *Verwaltungsrechtsschutz in Deutschland und Norwegen*, 2009; über Polen *Świątkowski*, *Social Security Law in Poland*, 2010, S. 179 ff.; *Siporska*, *Die Soziale Sicherheit in Polen*, 2015; über Schweden *Köhler*, *SGb*, 2010, S. 18 ff.; über Slowenien *Strban*, *ZIAS*, 2011, S. 353 ff.; *Kresal/Kresal Šoltes/Strban*, *Social Security Law in Slovenia*, 2012, S. 229 ff.; über Spanien *Altschwager-Hauser/Reinhard*, *ZIAS*, 2000, S. 273 ff.; über Österreich *Eichenhofer*, *ZAS*, 2012, S. 303 ff.

15 *Pieters*, *The Social Security Systems of the Member States of the European Union*, 2002; *Pieters*, *The Social Security Systems of the States Applying for Membership of the European Union*, 2003.

digkeit bestimmter Gerichtszweige gewählt.¹⁶ Dabei stand jedoch die Systematisierung dieser Ansätze im Mittelpunkt; die Verfahrensvorschriften selbst wurden in diesem Aufsatz nicht untersucht.

Somit lässt sich als Ergebnis festhalten, dass bislang noch nicht viele rechtsvergleichende Untersuchungen über den Rechtsschutz auf dem Gebiet des Sozialrechts entstanden sind. Darüber hinaus sind die meisten von ihnen bereits veraltet. Außerdem hatte die Mehrzahl der Untersuchungen lediglich die Systematisierung des Rechtsschutzes zum Ziel. Trotz der insgesamt fragmentarischen Behandlung der Thematik in vergleichenden Studien handelt es sich um ein aktuelles Thema. In Frankreich wird seit langem diskutiert, ob die Durchsetzung sozialer Rechte im geltenden Recht nicht zu kompliziert sei.¹⁷ In Slowenien wollte der Gesetzgeber bei der letzten Änderung der Zivilprozessordnung das Zivilprozessrecht auch auf sozialrechtliche Streitigkeiten anwenden,¹⁸ was zu einem Aufschrei vor allem bei denjenigen Experten geführt hat, die eine Berücksichtigung der Besonderheiten des Gerichtsverfahrens in sozialrechtlichen Streitigkeiten befürworten.¹⁹ Auch in Deutschland steht immer wieder die Überlegung im Raum, Sozialgerichtsbarkeit und Verwaltungsgerichtsbarkeit zusammenzulegen.²⁰ In diesem Zusammenhang wird häufig bestritten, dass der typische Rechtssuchende im der Sozialgerichtsbarkeit sich von demjenigen in anderen Gerichtsbarkeiten unterscheide, weshalb eine gesonderte Behandlung des Sozialgerichtsverfahrens nicht mehr zu rechtfertigen sei.²¹ Diese drei Beispiele belegen die unverminderte Aktualität und Relevanz einer Diskussion über prozessuale Regelungen in sozialrechtli-

-
- 16 Becker, in: Masuch/Spellbrink/Becker u. a. (Hrsg.), Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht, 2014, S. 463, S. 465.
 - 17 Supiot, *Revue française des affaires sociales*, 1993, S. 97 ff.; Joxe, *Soif de justice: Au secours des juridictions sociales*, 2014; Roman, *Le Droit Ouvrier*, 2014, S. 749 ff.; Tailleur, *Regards: protection sociale*, 2015, S. 103 ff.
 - 18 Vgl. Strban, *Pravna Praksa*, 2016, S. 39 ff.
 - 19 Kresal Šoltes, *Delavci in delodajalci*, 2003, S. 445 ff.; Hočevar Vinski, *Posebnosti socialnih sporov* (Besonderheiten der sozialrechtlichen Streitigkeiten in Slowenien), 2010; Gliha, *Uporaba zakona o pravnem postopku v socialnih sporih* (Die Anwendbarkeit zivilprozessualer Vorschriften im sozialgerichtlichen Verfahren in Slowenien), 2016.
 - 20 Die Literatur hierzu ist kaum mehr überschaubar. Die Diskussionen gehen bis in die 80er Jahre des 20. Jahrhunderts zurück. Eine Auswahl aus den letzten Jahren: Eine Auswahl: Mecke, *Soziale Sicherheit*, 2005, S. 306 ff.; Roller, *SGB*, 2005, S. 616 ff.; Tabbara, *NZS*, 2009, S. 483 ff., Hufen, *Die Verwaltung*, 2009, S. 405 ff.; Becker, *SGB*, 2009, S. 589 ff.
 - 21 Vgl. Hufen, *Die Verwaltung*, 2009, S. 405 ff.; ebenso Kern, *Verwaltungsgerichtsbarkeit und Sozialgerichtsbarkeit*, 2014, S. 117 ff.

chen Streitigkeiten. Besonders die Tatsache, dass es bislang noch keine rechtsvergleichende Studie gibt, die sich mit dem effektiven Rechtsschutz in sozialrechtlichen Streitigkeiten und deren möglichen Besonderheiten beschäftigt, macht deutlich, dass an einer vertieften Behandlung des Themas auch weiterhin dringender Bedarf besteht.

C. Definitionen und Grenzen der Untersuchung

I. Materielles Sozialrecht und soziale Rechte

Schon der materiell-rechtliche Begriff des Sozialrechts wird sowohl in den einzelnen Rechtsordnungen als auch im internationalen Recht jeweils unterschiedlich verstanden.²² Auch der in der Rechtstheorie entwickelte Begriff des Sozialrechts deckt sich häufig nicht mit der konkreten Gerichtszuständigkeit in sozialrechtlichen Streitigkeiten.²³ Aus diesen Gründen ist es notwendig, einer rechtsvergleichenden Darstellung des Sozialgerichtsverfahrens einen einheitlichen materiell-rechtlichen Begriff des Sozialrechts zugrunde zu legen. Als Anhaltspunkte für die hierbei zu verwendende Terminologie können im internationalen Recht zwei Aspekte ausgemacht werden.²⁴ Erstens erfasst der Begriff Sozialrecht die Systeme zur Absicherung bestimmter sozialen Risiken einschließlich der Familienförderung und der Gesundheitsversorgung, wie im IAO-Übereinkommen Nr. 102²⁵ und in Art. 12 der Europäischen Sozialcharta²⁶ bestimmt wird. Zweitens werden unter den Begriff Sozialrecht auch Leistungen sozialer Fürsorge bzw. Sozialhilfe im Sinne von Art. 13 der Europäischen Sozialcharta gefasst. Das Sozialrecht soll demgemäß sowohl eine menschenwürdige Lebensgestaltung als auch eine Absicherung gegen soziale Risiken und gleichen Zugang zu gesellschaftlicher Teilhabe gewährleisten.²⁷

Im Rahmen dieser Arbeit werden unter dem Begriff „soziale Rechte“ individuell einklagbare subjektive Rechtsansprüche verstanden. Insofern besteht ein Unterschied zur Konzeption der sozialen Rechte im Sinne der Europäischen Säule der sozialen Rechte (engl. *European Pillar of Social*

22 Siehe insb. Zacher, Methodische Probleme des Sozialrechtsvergleichs, 1977, S. 11; Schnorr, in: Sozialgerichtsverband (Hrsg.), Rechtsfortbildung durch die Sozialgerichtliche Rechtsprechung, 1973, S. 141, S. 141; Pieters, in: Ruland/Maydell/Papier (Hrsg.), Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats, 1998, S. 715, S. 715.

23 Schnorr, in: Sozialgerichtsverband (Hrsg.), Rechtsfortbildung durch die Sozialgerichtliche Rechtsprechung, 1973, S. 141, S. 143.

24 Ähnlich zum internationalen Sozialrechtsbegriff auch Becker, in: Axel/Becker/Ruland (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch, 2018, S. 41, S. 55.

25 Die im Jahr 1919 gegründete Internationale Arbeitsorganisation (IAO, engl. *International Labour Organisation*, ILO). Mehr dazu Kap. 1 B. III. 2.

26 Zur Gewährleistung sozialer Rechte wurden auch im Rahmen des Europarates mehrere völkerrechtliche Instrumente verabschiedet. Weiterführend dazu Kap. 1 B. III. 3.

27 Becker, ZÖR, 2010, S. 607, S. 611. Zur Funktion des Sozialrechts siehe Kap. 1 A. I.

Rights).²⁸ Diese enthält 20 Rechte und Schlüsselprinzipien zur Unterstützung fairer und gut funktionierender Arbeitsmärkte und Sozialsysteme.²⁹ Bislang hat sich die Europäische Kommission auf die allgemeine Zielsetzung beschränkt, dass diese Säule nur für die Länder der Eurozone Anwendung finden und nicht unmittelbar durchsetzbar sein soll, sodass eine Implementierung der darin enthaltenen Rechte durch spezielle Maßnahmen oder gesonderte Rechtsakte erforderlich ist.³⁰ Die Bezeichnung der Säule, die nahelegt, dass sie soziale Rechte betrifft, ist daher ungeeignet.³¹ Es liegt vielmehr nahe, dass es sich bei den darin formulierten Grundsätzen nicht um durchsetzbare sozialrechtliche Ansprüche handelt, wie sie im Mittelpunkt dieser Arbeit stehen.

II. Gerichtlicher Rechtsschutz

Im Rahmen dieser Arbeit soll also der gerichtliche Rechtsschutz in sozialrechtlichen Streitigkeiten untersucht werden. Damit stellt sich zugleich die Frage, warum die Untersuchung nur den gerichtlichen Rechtsschutz behandelt. Das Gerichtsverfahren dient der Gewährleistung des Rechtsschutzes für den Bürger. Diesem ist es nämlich aufgrund des staatlichen Gewaltmonopols verwehrt, seine Rechte im Wege der Selbsthilfe durchzusetzen.³² Daraus ergibt sich für den Staat als Inhaber des Gewaltmonopols

28 Die Europäische Kommission hat die Europäische Säule der sozialen Rechte am 26. April 2017 vorgestellt.

29 Der Inhalt des Dokuments kann auf der offiziellen Homepage der Europäischen Kommission eingesehen werden: <https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles> (Stand: 31.3.2021).

30 *Fontecha*, ERA Forum, 2017, S. 149, S. 152. Für eine Bewertung des Rechtsstatus der Säule siehe insbesondere *Garben*, *European Constitutional Law Review*, 2018, S. 210, S. 218 ff.

31 Zur Ungeeignetheit der Bezeichnung der Rechte siehe auch *Garben*, *European Constitutional Law Review*, 2018, S. 210, S. 218.

32 Die historische Entwicklung der Wahrnehmung eigenen Rechts von der Selbsthilfe zur gerichtlichen Durchsetzung hat gezeigt, dass auch Gesellschaften ohne zentralisierte Entscheidungsinstanz, welche lediglich die Selbsthilfe als Mittel der Rechtsdurchsetzung kennen, stabil sein können. In soziologischen Untersuchungen wurde allerdings festgestellt, dass Konflikte an sich zur Generalisierung neigen und auf alle Beziehungen ausgedehnt werden, was weitere unnötige Konflikte schafft. Daher können solche Gesellschaften „eine Schwelle sehr geringer Komplexität nicht überschreiten“. Mehr dazu *Luhmann*, *Legitimation durch Verfahren*, 1978, S. 101.

die Verpflichtung, dem Bürger einen Mechanismus zur Durchsetzung seiner Rechte zur Verfügung zu stellen.³³ Ein Gericht ist deshalb als letztverbindliche, verselbständigte und unabhängige Entscheidungsinstanz zum Rechtsschutz des Einzelnen gekennzeichnet³⁴ und sichert gleichzeitig die Stellung des Bürgers als Träger subjektiver Rechte,³⁵ wäre er doch andernfalls der Gefahr ausgesetzt, zum bloßen Objekt der Staatsgewalt zu werden.³⁶ Das ist hauptsächlich dann von Relevanz, wenn es sich um die gerichtliche Überprüfung von Akten öffentlicher Gewalt handelt. In besonderem Maße trifft dies auf das Sozialrecht zu, weshalb sich zur Untersuchung desselben die Beschäftigung mit dem gerichtlichen Rechtsschutz geradezu anbietet.

Der Begriff „Gericht“ kann im Rahmen eines Rechtsvergleichs nur funktional verstanden werden. Hierfür spricht zunächst, dass sich andernfalls schon aufgrund der vielfach unterschiedlichen Bezeichnung der fraglichen Institutionen als Gerichte, Tribunale, quasi-judizierende Behörde oder Verwaltungsbehörde Unklarheiten ergeben würden. Zudem kann die Funktionalität als methodisches Grundprinzip des Rechtsvergleichs angesehen werden. Zum Zwecke der besseren Vergleichbarkeit soll auf die unionsrechtlich anerkannte Begriffsdefinition des Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) zurückgegriffen werden, der zufolge als Gericht ein auf gesetzlicher (hoheitlicher) Grundlage eingerichteter ständiger Spruchkörper zu bezeichnen ist, dessen Zuständigkeit obligatorisch ist und der dazu berufen ist, auf der Grundlage eines rechtsstaatlich geordneten Verfahrens in

33 *Locke* hat den Naturzustand beschrieben als einen Zustand, in dem unschuldige Opfer von Ungerechtigkeiten keine Instanz auf Erden haben, die sie anrufen könnten, damit diese ihnen zu ihrem Recht ver helfe, sodass ihnen als einziger Ausweg die Möglichkeit verbleibt, den Himmel anzurufen. „Die Vermeidung dieses Kriegszustands, — in dem es keine Berufung gibt als auf den Himmel, und der das Ende jedes, auch des kleinsten Zwistes zu sein pflegt, wenn es keine Autorität gibt, zwischen den streitenden Parteien zu entscheiden — ist ein wichtiger Grund gewesen, weshalb die Menschen, den Naturzustand verlassend, sich zu einer Gesellschaft vereinigt haben; denn wo es auf Erden eine Autorität, eine Gewalt gibt, von welcher auf Anrufung Hilfe erlangt werden kann, wird die Fortdauer des Kriegszustands ausgeschlossen und der Streit durch jene Gewalt entschieden.“ *Locke*, Über die Regierung, 1974, S. 18.

34 *Nolte*, Die Eigenart des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, 2015, S. 46.

35 *Lichtenberg*, Der Grundsatz der Waffengleichheit auf dem Gebiet des Verwaltungsprozessrechts, 1974, S. 45.

36 Ebd.

richterlicher und sachlicher Unabhängigkeit Rechtsstreitigkeiten verbindlich zu entscheiden.³⁷

III. Sozialrechtliche Verfahrenskonstellationen

Im Hinblick auf die Rechtsverhältnisse im materiellen Sozialrecht kommt es in sozialrechtlichen Streitigkeiten häufig zu Verfahrenskonstellationen, in denen sich ein sozialversicherter Bürger oder ein anderer Sozialleistungsberechtigter und ein Sozialleistungsträger gegenüber stehen.³⁸ In der Regel war die Sozialverwaltung zuvor bereits in einem Verwaltungsverfahren tätig und hat den streitgegenständlichen Verwaltungsakt erlassen,³⁹ der beispielsweise die Gewährung einer Krankenbehandlung oder die Zahlung von Arbeitslosengeld betrifft.

In sozialrechtlichen Streitigkeiten kommen aber auch andere Verfahrenskonstellationen vor. So können zum Beispiel Sozialleistungsträger und Leistungserbringer miteinander streiten, oder es handelt sich um Streitigkeiten zwischen unterschiedlichen Sozialleistungsträgern. Diese sozialrechtlichen Verfahrenskonstellationen sollen hier aber nicht weiter untersucht werden. Ausgangspunkt der vorliegenden Arbeit soll vielmehr die in der Praxis am häufigsten anzutreffende Verfahrenskonstellation sein, in der ein individueller Kläger seine sozialrechtlichen Ansprüche durchsetzen will. Mit dem Begriff des individuellen Klägers bzw. der individuellen Klägerin⁴⁰ sind insbesondere Bürger bzw. Sozialversicherte und Sozialleistungsempfänger gemeint. Als Verfahrensgegner stehen ihnen die Sozialleistungsträger bzw. die Sozialverwaltung gegenüber,⁴¹ die jeweils verschiedene organisatorische Strukturen aufweisen können, welche hier allerdings ebenfalls nicht vertieft behandelt werden sollen.

37 EuGH, Urt. vom 30. Juni 1966, *Vaassen-Göbbels*, Rs. 61/65, EU:C:1966:39, Rdnr. 2 ff.

38 In Deutschland handelt es sich bei 94,2 % aller vor die Sozialgerichte gebrachten Fälle um solche Verfahrenskonstellationen, vgl. Statistisches Bundesamt, Rechtspflege: Sozialgerichte 2017, S. 20.

39 Manche Rechtsordnungen kennen auch eine sog. „Untätigkeitsklage“, mit der gerade nicht gegen einen erlassenen Verwaltungsakt vorgegangen, sondern wegen der Untätigkeit der Verwaltung Klage erhoben wird.

40 Im Weiteren soll das generische Maskulinum verwendet werden.

41 Im Weiteren soll vereinfacht von der Sozialverwaltung gesprochen werden.

D. Methodische Überlegungen

I. Rechtsvergleichende Methode - Funktionalität als methodisches Grundprinzip

In dieser Arbeit werden die Verfahrensregeln zweier ausgewählter Länder vergleichend betrachtet. Ein Rechtsvergleich besteht grundsätzlich aus der „Gesamtheit der rationell aufeinanderfolgenden Schritte und Vorgänge, die dazu führen, in einem geordneten, methodischen und voranschreitenden Prozess der Gegenüberstellung und Vergleichung Ähnlichkeiten und Unterschiede sowie deren Gründe festzustellen [...]“. ⁴² Bei einem solchen methodischen Vorgehen ist somit nach Rechtsnormen zu suchen, die jeweils dieselbe Funktion bzw. dieselbe Aufgabe erfüllen. ⁴³ Diese sogenannte Funktionalität kann deshalb als methodisches Grundprinzip der Rechtsvergleichung betrachtet werden. ⁴⁴ Das Konzept geht davon aus, dass jede Gesellschaft sich mit den gleichen Problemen befasst, dass aber die verschiedenen Rechtsordnungen, selbst wenn sie schließlich zu denselben Ergebnissen kommen, diese Probleme auf sehr unterschiedliche Weise lösen. ⁴⁵ Dementsprechend muss im Rahmen eines funktionalen Rechtsvergleichs die Ausgangsfrage rein funktional und frei von den Systembegriffen der an der Rechtsvergleichung beteiligten Rechtsordnungen gestellt werden. ⁴⁶

Eine kritische Auseinandersetzung mit den durch die Rechtsvergleichung gewonnenen Ergebnissen ist ebenfalls ein notwendiger Teil jeder Rechtsvergleichung. ⁴⁷ Die Bewertung der Ergebnisse im Sinne eines Her-

42 Constantinesco, Rechtsvergleichung, 1972, S. 32.

43 Zweigert/Kötz, Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiete des Privatrechts, 1996, S. 33.

44 Ebd.; für eine Kritik an der funktionalen Methode siehe insb. Michaels, in: Zimmermann (Hrsg.), The Oxford Handbook of Comparative Law, 2006, S. 339, S. 340 ff.

45 Zweigert/Kötz, Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiete des Privatrechts, 1996, S. 33.

46 Deutsche Juristen sind aufgrund der eigenen detaillierten theoretischen Rechtskonzepte in besonderem Maße der Gefahr ausgesetzt, dem deutschen juristischen Denken verhaftet zu bleiben, so Zweigert/Kötz, Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiete des Privatrechts, 1996, S. 34; ebenfalls auch Pieters, in: Ruland/Maydell/Papier (Hrsg.), Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats, 1998, S. 715, S. 730.

47 Zweigert/Kötz, Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiete des Privatrechts, 1996, S. 46.

ausarbeitens bestimmter Tendenzen ist dabei aber durchaus komplex. So ist beispielsweise fraglich, anhand welcher Kriterien die Lösung einer bestimmten Rechtsordnung als „besser“ qualifiziert werden kann.⁴⁸ In dieser Untersuchung ergeben sich die Kriterien aus der geforderten Effektivität des Rechtsschutzes. Die zu untersuchenden Vorschriften sollen deshalb jeweils auf zwei Ebenen überprüft werden. Zunächst sollen sie an den Kriterien des effektiven Rechtsschutzes anhand von internationalen und europäischen Rechtsgrundlagen gemessen werden. Zusätzlich wird aber auch ein Vergleich mit anderen Verfahrensordnungen innerhalb der beiden ausgewählten nationalen Rechtsordnungen durchgeführt. Denn wenn auch andere Gerichtsordnungen identische Regelungen kennen, gibt es keine speziell für sozialrechtliche Streitigkeiten geltende Form des effektiven Rechtsschutzes. Die rechtsvergleichende Untersuchung umfasst insofern zwei synchrone Analysen: den Vergleich zwischen zwei verschiedenen nationalen Rechtsordnungen und den innerhalb der jeweiligen nationalen Rechtsordnung.

II. Auswahl der Länder

Jeder Rechtsvergleich verlangt zunächst eine Auswahl der zu vergleichenden Rechtsordnungen.⁴⁹ Für die Auswahl der Länder gilt kein besonderes Prinzip; sie kann aber durch das Erkenntnisziel geleitet werden.⁵⁰ In dieser Arbeit wurden zwei unterschiedlich angelegte Gerichtsmodelle und deren Verfahrensordnungen ausgewählt. Die Auswahl geeigneter Verfahrensordnungen erfordert zunächst eine Systematisierung des institutionellen Rechtsschutzes in sozialrechtlichen Streitigkeiten in Europa. Als eingrenzendes Kriterium fungiert die Mitgliedschaft in der Europäischen Union, denn da handelt es sich um einen gemeinsamen Rechtsraum mit vergleichbaren Wertvorstellungen zur Rechtsstaatlichkeit.

48 Ebd., *Pieters* hebt die Gefahr hervor, dass der Auftraggeber der Forschung die vergleichende Analyse für sein eigenes politisches Ziel nutzen und der Komparatist als Instrument in der Hand von Politikern missbraucht werden kann, *Pieters*, in: *Ruland/Maydell/Papier* (Hrsg.), *Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats*, 1998, S. 715, S. 735.

49 *Constantinesco*, *Rechtsvergleichung*, 1972, S. 33.

50 Ebd., S. 51.

1. Systematisierung des gerichtlichen Rechtsschutzes

Zacher hat festgestellt,⁵¹ dass es sich bei einem Vergleich des sozialrechtlichen Rechtsschutzes schon deshalb um ein schwieriges Unterfangen handelt, weil die insoweit vorhandenen Strukturen innerhalb der europäischen Länder eine große Vielgestaltigkeit aufweisen. Es ist deshalb kaum möglich, alle Rechtsschutzstrukturen in Kategorien einzuteilen.⁵² Trotzdem soll hier diesbezüglich ein Versuch unternommen werden. Als Systematisierungskriterium wird dabei die Zuordnung sozialrechtlicher Streitigkeiten entweder zur Verwaltungsgerichtsbarkeit oder zu den ordentlichen Gerichten bzw. der Arbeitsgerichtsbarkeit gewählt.⁵³ Hintergrund dieser Aufteilung ist der systematische Zusammenhang mit der Frage, ob sozialrechtliche Ansprüche in den jeweiligen Rechtsordnungen dem öffentlichen Recht oder dem Privatrecht zugerechnet werden und welchen entsprechenden Rechtsschutzstrukturen sie somit unterliegen.⁵⁴

So werden sozialrechtliche Streitigkeiten in einigen Ländern grundsätzlich den Verwaltungsgerichten zugewiesen.⁵⁵ Dabei handelt es sich biswei-

51 Zacher, in: Wannagat (Hrsg.), Entwicklung des Sozialrechts, Aufgabe der Rechtsprechung, 1984, S. 773, S. 773.

52 Schnorr, in: Sozialgerichtsverband (Hrsg.), Rechtsfortbildung durch die Sozialgerichtliche Rechtsprechung, 1973, S. 141, S. 146.

53 Für die weitere alternative Systematisierung siehe insb. Becker, in: Masuch/Spellbrink/Becker u. a. (Hrsg.), Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht, 2014, S. 463, S. 465, oder Schnorr, in: Sozialgerichtsverband (Hrsg.), Rechtsfortbildung durch die Sozialgerichtliche Rechtsprechung, 1973, S. 141, S. 146.

54 In einigen Rechtsordnungen haben sozialrechtliche Ansprüche eine gemischte Rechtsnatur, vgl. Schnorr, in: Sozialgerichtsverband (Hrsg.), Rechtsfortbildung durch die Sozialgerichtliche Rechtsprechung, 1973, S. 141, S. 146; ebenfalls auch Kresal Šoltes, Delavci in delodajalci, 2003, S. 445, S. 446.

55 *Tribunais Administrativos* in Portugal, mehr dazu Pereira da Silva/Salgado de Matos, in: Bogdandy/Huber (Hrsg.), Handbuch Ius Publicum Europaeum, 2007, S. 561, S. 612 ff.; Διοικητικά δικαστήρια in Griechenland, mehr dazu Kremalis, Social Security Law in Greece, 2013, S. 367. In Kroatien fallen sozialrechtliche Streitigkeiten ebenfalls in die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte (kroat. *upravni sud*). Ebenso auch in Litauen, Lettland und Estland, Rumänien und Bulgarien, siehe dazu Pieters, The Social Security Systems of the States Applying for Membership of the European Union, 2003; Nekrošius/Petrylaitė, Social Security Law in Lithuania, 2010, S. 16. In den Niederlanden wurde der gerichtliche Rechtsschutz in den unteren Instanzen zusammengeführt (niederl. *Rechtbank*). Klagen in sozialrechtlichen Angelegenheiten werden dabei in der verwaltungsrechtlichen Abteilung behandelt. Die höchste Entscheidungsebene im Bereich der sozialrechtlichen Streitigkeiten, die dem Allgemeinen Verwaltungsrechtsgesetz (niederl. *Algemene wet bestuursrecht*) unterworfen sind, ist der Verwaltungsgerichtshof (niederl. *Centrale*

len um besondere Verwaltungsgerichte wie die Sozialgerichte in Deutschland oder die Versicherungsgerichte in Finnland.⁵⁶ In Schweden gab es ab Anfang der 1960er Jahre eine eigenständige Sozialgerichtsbarkeit (schwed. *socialförsäkringsnämnder*), welche aber Anfang der 1990er Jahre im Zuge der Kostenersparnis und zugunsten von Synergieeffekten aufgehoben und in die Verwaltungsgerichtsbarkeit integriert wurde.⁵⁷ In Dänemark gibt es zwar keine Verwaltungsgerichte, deren Funktion wird aber von den sog. Justizausschüssen bzw. in sozialrechtlichen Angelegenheiten von dem Sozialausschuss (dän. *Sociale Udvalg*) ausgeübt.⁵⁸ Die Bürger haben darüber hinaus auch die Möglichkeit, sich an ein ordentliches Gericht oder an den Ombudsmann des dänischen Parlaments⁵⁹ zu wenden, wobei es allerdings eher selten vorkommt, dass eine Klage vor Gericht eingereicht wird.⁶⁰ Eine ähnliche Regelung kennt auch Irland.⁶¹

In anderen Ländern hingegen werden sozialrechtliche Streitigkeiten der ordentlichen Gerichtsbarkeit zugeordnet. In Österreich sind für Sozialsachen die Landgerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit zuständig,⁶² mit einer Ausnahme: im Landgerichtsbezirk Wien entscheiden über Arbeits-

Raad van Beroep). <https://www.rechtspraak.nl/English/Judicial-system-and-legislation/Pages/Special-Tribunals.aspx> (Stand: 31.3.2021).

56 Das finnische System kennt auch ein spezialisiertes Verwaltungsgericht namens Versicherungsgericht (finn. *Vakuutusoikeus*). Nach Art. 1 des finnischen Gesetzes über das Versicherungsgericht entscheidet dieses als Beschwerdeinstanz über Fälle von Unfallversicherung, Rentenversicherung, Arbeitslosengeld, Wohngeld, finanzieller Unterstützung von Studenten und Behinderten und Leistungen nach Krankenversicherungsgesetz, wobei das finnische Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz angewandt wird. <https://www.vakuutusoikeus.fi/en/index/theinsurancecourt-aspecialcourtoflaw.html> (Stand: 31.3.2021).

57 Mehr dazu Köhler, SGB, 2010, S. 18, S. 21.

58 OECD, Better Regulation in Denmark, 2009, S. 83.

59 Gem. dem Gesetz über den Ombudsmann des dänischen Parlaments, <http://de.ombudsmanden.dk/loven/> (Stand 31.3.2021).

60 Pieters, The Social Security Systems of the Member States of the European Union, 2002, S. 74.

61 Zu nennen sind hier die quasi-judizierende Behörde (engl. *Social Welfare Appeals Office*) und als zweite Instanz der Leitende Beschwerdeführer (engl. *Chief Appeals Officer*). Jede Person, die mit einer Entscheidung unzufrieden ist, kann beim Obersten Gerichtshof Berufung einlegen oder sich an den Ombudsmann wenden; vgl. Cousins, Social Security Law in Ireland, 2012, S. 340 ff.

62 § 7 des Bundesgesetzes vom 7. März 1985 über die Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit (ASGG). Auch in Zypern, Malta, in der Slowakei und in der Tschechischen Republik sind für sozialrechtliche Angelegenheiten die ordentlichen Gerichte zuständig, vgl. Pieters, The Social Security Systems of the States Applying for Membership of the European Union, 2003.

und Sozialsachen sogenannte Arbeits- und Sozialgerichte.⁶³ Auch in anderen Ländern werden sozialrechtliche Streitigkeiten der Arbeitsgerichtsbarkeit zugeordnet.⁶⁴ Dabei handelt es sich um mehr oder weniger eigenständige Gerichte wie den *Conseil arbitral de la sécurité sociale* in Luxemburg, die *Tribunaux des affaires de sécurité sociale* in Frankreich oder die *Juzgados de lo social* in Spanien.⁶⁵ Diese Gerichtsmodelle spiegeln jeweils die in diesen Ländern bestehende Verbindung zwischen Arbeitsrecht und Sozialversicherungsrecht wider.

In einigen weiteren Ländern ist eine klare Zuordnung des institutionellen Rechtsschutzes in sozialrechtlichen Streitigkeiten entweder zu den Verwaltungsgerichten oder zu den ordentlichen bzw. den Arbeitsgerichten hingegen nicht möglich. So sind beispielsweise in Ungarn erst seit dem Jahr 2013 die Verwaltungs- und Arbeitsgerichte (ungar. *közigazgatási és munkaügyi bíróságok*) für sozialrechtliche Angelegenheiten zuständig. In Polen sind für die Angelegenheiten der Sozialversicherungen die ordentlichen Gerichte zuständig,⁶⁶ während die Sozialhilfe und Familienleistungen unter die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts fallen.⁶⁷ Eine ganz andere gerichtliche Zweiteilung kennt auch die italienische Rechtsordnung,⁶⁸ wo die ordentlichen Gerichte für Entscheidungen über subjektive Rechte (ital. *diritti soggettivi*), die Verwaltungsgerichte hingegen für alle anderen rechtlichen Interessen (ital. *interessi legittimi*) zuständig sind.⁶⁹

2. Begründung der Länderauswahl

Aus der Vielgestaltigkeit des Rechtsschutzes in sozialrechtlichen Angelegenheiten können zwei Kategorien abgeleitet werden. Die erste Kategorie erfasst Länder, in denen die Verwaltungsgerichte für sozialrechtliche

63 § 36 ASGG.

64 Arbeitsrechtbanken oder *Tribunal du travail* in Belgien und *Delovno in socialno sodišče* in Slowenien.

65 Mehr zu französischen und spanischen Modellen: Kaufmann, SGB, 2010, S. 73 ff.; Altschwager-Hauser/Reinhard, ZIAS, 2000, S. 273 ff.

66 Gem. Art. 83 des Gesetzes über die Sozialversicherung (poln. *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych*).

67 Gem. Art. 106 des Gesetzes für die Sozialhilfe (poln. *Ustawa o pomocy społecznej*) i.V.m. Art. 3 des polnischen Verwaltungsgerichtsprozess (pol. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*).

68 Renga, Social Security Law in Italy, 2010, S. 174.

69 Ebd.

Streitigkeiten zuständig sind. In Ländern der zweiten Kategorie sind die sozialrechtliche Streitigkeiten den ordentlichen Gerichtsbarkeiten bzw. den Arbeitsgerichten zugewiesen. Einer dritten Gruppe unterfallen Länder wie Ungarn, Polen oder Italien, die zwar keiner der beiden oben genannten Kategorien zugeordnet werden können, aufgrund ihrer Unterschiede jedoch auch keine eigene Kategorie bilden. Die ermittelten zwei Kategorien legen es nahe, auch im Rahmen der hier vorzunehmenden rechtsvergleichenden Untersuchung zwei Länder der beiden grundverschiedenen Gerichtsmodelle auszuwählen. Hierzu bieten sich Deutschland und Slowenien an.

In Deutschland werden sozialrechtliche Streitigkeiten besonderen Verwaltungsgerichten zugeordnet. Slowenien hingegen, wo die Arbeits- und Sozialgerichte (slowen. *delovna in socialna sodišča*) für sozialrechtliche Ansprüche zuständig sind, steht für ein Gerichtsmodell, in dem die Sozialgerichtsbarkeit mit der Arbeitsgerichtsbarkeit verbunden ist.⁷⁰ Für die Wahl Sloweniens spricht außerdem, dass in der internationalen Fachliteratur die slowenischen Verfahrensregelungen bisher noch nicht ausführlich behandelt wurden. In beiden Rechtsordnungen kommen immer wieder Kritik und Forderungen nach Änderungen der Verfahrensregeln zum Ausdruck, um noch mehr auf den jeweiligen Archetyp, nämlich die Verwaltungs- bzw. die ordentliche Gerichtsbarkeit, zurückzukommen.⁷¹ Die beiden Verfahrensregulierungen sind auf unterschiedliche „Pole“ ausgerichtet bzw. legen unterschiedliche verfahrenstechnische Überlegungen zugrunde. Aus all diesen Gründen ist ein Rechtsvergleich zwischen den beiden Ländern relevant und lässt wertvolle Erkenntnisse über unterschiedliche Verfahrenssysteme zur Regelung sozialrechtlicher Streitigkeiten erhoffen.

70 In der vorliegenden Arbeit stammen alle Übersetzungen aus dem Slowenischen, sofern nicht anders gekennzeichnet, von der Verfasserin dieser Arbeit.

71 In Deutschland werden immer wieder Überlegungen angestellt, die Sozialgerichtsbarkeit mit der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit zusammenzulegen. Dazu siehe Fn. 20. In Deutschland hat das SGG ArbGGÄndG vom 26. März 2008 einige Änderungen des Gesetzes zur Anpassung von Sozialgerichtsverfahren an die Verwaltungsgerichtsordnung vorgenommen. Auch in Slowenien gibt es immer wieder Überlegungen, das Gerichtsverfahren noch mehr an den Zivilprozess anzunähern und die bestehenden Abweichungen vom allgemeinen Zivilprozess abzuschaffen. Siehe z. B. nur die Vorschläge zur Änderung des Zivilprozessrechts aus dem Jahr 2016, vgl. *Strban*, *Pravna Praksa*, 2016, S. 39 ff.

E. Gang der Untersuchung

Die folgende Untersuchung gliedert sich in zwei Kapitel. Das erste Kapitel behandelt die Frage, wie effektiver Rechtsschutz in sozialrechtlichen Streitigkeiten gewährleistet werden kann. Um dies beantworten zu können, muss zunächst geklärt werden, worin die Besonderheiten der sozialrechtlichen Streitigkeiten aufgrund des funktionellen Zusammenhangs zwischen materiellem Sozialrecht und Verfahrensrecht bestehen.⁷² Danach wird untersucht, welcher Inhalt dem Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes sowohl im Rahmen der Europäischen Menschenrechtskonvention als auch in der Europäischen Union zukommt.⁷³ Dazu werden die normativen Grundlagen wiedergegeben und die einschlägige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) und des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) gesammelt, geordnet, interpretiert und bewertet, um daraus allgemein anwendbare Konzepte bzw. Kriterien des effektiven Rechtsschutzes abzuleiten. Sodann wird weiter geprüft, wie effektiver Rechtsschutz in sozialrechtlichen Streitigkeiten aufgrund der Besonderheiten sozialrechtlicher Streitigkeiten sich von der allgemeinen Konzeption des effektiven Rechtsschutzes unterscheidet. Um diesen Unterschied verdeutlichen zu können, soll die Rechtsprechung des EGMR auf sozialrechtliche Streitigkeiten untersucht werden.⁷⁴ Darauf basierend werden Verfahrensregelungen herausgearbeitet, die effektiven Rechtsschutz in sozialrechtlichen Streitigkeiten gewährleisten.⁷⁵ Abschließend sollen Kriterien des effektiven Rechtsschutzes für den Rechtsvergleich formuliert werden. Durch diese am internationalen und supranationalen Recht orientierte Vorgehensweise wird vermieden, dass von einer bestimmten, am Vergleich beteiligten nationalen Rechtsordnung ausgegangen und deren Rechtsinstrumente als „neutrale“ Kriterien betrachtet werden.⁷⁶

72 Kap. 1 A. II.

73 Kap. 1 B.

74 Kap. 1 B. I. 4.

75 Kap. 1 C.

76 Zur Vermeidung der Gefahr einer Verabsolutierung eines nationalen Rechtsverständnisses, an dem dann dasjenige anderer Nationen gemessen wird, sind Kriterien aus dem internationalen und supranationalen Recht abzuleiten, vgl. insbesondere *Pieters*, in: *Greve/Pieters* (Hrsg.), *Social Security in an Interdisciplinary Perspective*, 1999, S. 85, S. 87. Bereits *Radbruch* vertritt die Meinung, dass für einen Rechtsvergleich ein länderübergreifender gemeinsamer Beziehungspunkte gewählt werden muss, also ein über den Nationen stehendes System, vgl. *Radbruch*, *Über die Methode der Rechtsvergleichung*, 1905, S. 423.

Im zweiten, rechtsvergleichenden Teil werden Deutschland und Slowenien als zwei exemplarisch ausgewählte Länder mit unterschiedlich angelegten Prozessvorschriften in sozialrechtlichen Streitigkeiten einander gegenübergestellt.⁷⁷ Zunächst wird das Verwaltungsvorverfahren beider Länder skizziert, gefolgt von den historischen normativen und organisatorischen Grundlagen des gerichtlichen Rechtsschutzes des jeweiligen Landes.⁷⁸ Der eigentliche Schwerpunkt liegt anschließend auf den gerichtlichen Verfahrensregeln. Die Analyse dieser Verfahrensregelungen soll herausarbeiten, inwieweit die im ersten Teil herausgearbeiteten Kriterien des effektiven Rechtsschutzes in sozialrechtlichen Streitigkeiten in beiden Ländern erfüllt sind. Dazu werden die entsprechenden Regelungen der Zivilgerichtsordnung und der Verwaltungsgerichtsordnung verglichen, um festzustellen, in welchem Umfang sie jeweils den Besonderheiten sozialrechtlicher Streitigkeiten Rechnung tragen. Der Gang der Untersuchung folgt dabei dem Verfahrensablauf.

⁷⁷ Kap. 2.

⁷⁸ Kap. 2 A.