

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 Klageeignung 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 Klageeignung 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 Widerspruchsausschüsse 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 postulationsfähig 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, unesehen 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 empfundenes 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.

