

DIE SOZIALPSYCHOLOGISCHE BEDEUTUNG DER VEREINFACHUNG UND VEREINHEITLICHUNG DES SOZIALVERSICHERUNGSRECHTS

Referat von Professor Dr. Franz-Xaver *K a u f m a n n*, Bielefeld

Inhalt und Stellung dieses Themas im Rahmen Ihrer Tagung legen die Vermutung nahe, daß Sie von ihm vor allem eine Begründung für die Dringlichkeit des Postulats der Vereinfachung und Vereinheitlichung des Sozialversicherungsrechts erwarten. Es scheint mir bemerkenswert, daß Sie zur näheren Begründung dieses rechtspolitischen Postulats einen Nichtjuristen eingeladen haben. Tatsächlich sind die Hauptgründe für das Postulat der Vereinfachung und Vereinheitlichung des Sozialrechts meines Erachtens nur aus außerjuristischen Überlegungen herzuleiten und werden nicht von einzelnen Normen, sondern nur von der Gesamtheit der sozialrechtlichen Regelungen her sichtbar, dann nämlich, *wenn man das Sozialrecht und die zu seiner Verwirklichung geschaffenen Organisationen als ein gesellschaftlich wirksames System begreift*. Für den Soziologen stellen die Rechtsnormen nur das Gerüst der sozialpolitischen Institutionen dar. Er interessiert sich für ihre tatsächliche Funktionsweise, für das Verhalten und die Einstellungen der durch das Sozialrecht Betroffenen. Dem praktischen Juristen ist die Notwendigkeit des Rekurses auf außerrechtliche Überlegungen und zunehmend auch auf die Überlegungen anderer Wissenschaften wie der Psychologie oder der Medizin durchaus geläufig. Der Einbezug soziologischer Überlegungen scheint dagegen ein relativ neues Phänomen zu sein, so daß hierzu einleitend einige Bemerkungen gestattet seien, die gleichzeitig die Schwierigkeit unseres Themas deutlicher machen.

Die Entwicklung der Sozialpolitik und der Sozialgesetzgebung markieren einen Prozeß von großer historischer und politischer Tragweite, der in etwa durchaus mit dem Entstehen der modernen Verkehrswirtschaft verglichen werden kann. Dieser Prozeß ist jedoch als ein praktisch-politischer bisher kaum wissenschaftlich durchdrungen und in seinen immanenten Strukturen offengelegt, wie das die Nationalökonomie hinsichtlich der modernen Verkehrswirtschaft mit großem Erfolg getan hat. Betrachtet man den Gesamtbereich dessen, was allgemein als Sozialpolitik bezeichnet wird, so erscheint sie als ein nahezu unvermitteltes Nebeneinander von allgemeinen Wertorientierungen, wie sie sich etwa im Grundgesetz der Bundesrepublik und ihrer Definition als einem sozialen Rechtsstaat manifestieren, von historisch gewachsenen Rechtsnormen und Organisationen, die unter dem schillernden Begriff der sozialen Sicherung oder Sicherheit zusammengefaßt werden und von handfesten Interessen und konkreten Bedürf-

nissen. Durch das Sozialrecht betroffen werden nicht nur die Versicherten oder Anspruchsberechtigten, sondern ebenso die Sozialleistungsverwaltungen, die Ministerialverwaltung der Sozialministerien, die Sozialgerichte, die Parlamente und Interessenverbände, bzw. die in diesen Institutionen Tätigen. Die Betroffenheit ist jedoch nach der Position in bzw. der Beziehung zu den sozialpolitischen Institutionen sehr unterschiedlicher Art. Dementsprechend variieren auch die Interessen und Erwartungen, die der Gestaltung des Sozialrechts entgegengebracht werden, wie auch die Chancen, diese Gestaltung tatsächlich zu beeinflussen. Weder die Rechtswissenschaft noch die übrigen Sozialwissenschaften haben sich mit diesem immer noch relativ neuen Bereich politischer Aktivität eingehend und mit einem entsprechenden Aufwand an personellen und materiellen Forschungsmitteln befaßt. Der Umstand, daß der Gesamtbereich der Sozialpolitik sich uns heute als ein zwar rechtlich strukturiertes, aber doch sehr unübersichtliches Gebiet darbietet, scheint jedoch nicht nur darauf, sondern vor allem auf soziologische Eigenarten des Systems der sozialen Sicherung zurückzuführen zu sein, das als ein relativ starres System von Rechtsnormen und Organisationen in sich über zu wenig Rückkoppelungs- und Kontrollmechanismen verfügt, um seine eigene gesellschaftliche Wirksamkeit zu überprüfen und sich den rasch wandelnden Umweltbedingungen anzupassen. Man pflegt zwar zur Erklärung des historischen Prozesses, den wir in Deutschland als Sozialpolitik bezeichnen, auf Formeln wie „Entwicklung der Industriegesellschaft“ oder „Wandlung der gesellschaftlichen Struktur“ zurückzugreifen, und es läßt sich von solchen bereits soziologisch gemeinten Formeln und ihrer Interpretation aus gewiß die Notwendigkeit der Entstehung von Sozialpolitik ableiten. Wenn es aber um die Fortentwicklung der Sozialpolitik geht, wenn nach Kriterien der Wirksamkeit und der Anpassung an auch im Zuge der Entwicklung der Industriegesellschaft neu auftretende Bedürfnisse gefragt wird, helfen uns derartige globale Feststellungen nicht weiter. Wir müssen vielmehr versuchen, das historisch Gewordene unter übergeordneten Gesichtspunkten zu erfassen, die es gestatten, in ihm gemeinsame Strukturen zu erkennen, und uns dann fragen, inwieweit solche übergeordnete Gesichtspunkte sich als Kriterien rechtlicher Gestaltung und Fortentwicklung des Bestehenden eignen.

Das ist freilich eine harte Arbeit, die nicht von einem Einzelnen und erst recht nicht in der kurzen, hier verfügbaren Zeit geleistet werden kann. Es kann hier nur versucht werden, die Problemlage schärfer auszuzeichnen, in der das rechtspolitische Postulat einer Vereinfachung und Vereinheitlichung des Sozialversicherungsrechts erhoben wird.

I.

Liest man als sozialpolitisch interessierter Nichtjurist das wohl dokumentierte Gutachten zu dieser Tagung von Herrn Dr. Gitter¹, so ist man zunächst beeindruckt, daß aus der Perspektive des Juristen die in ihrer historischen Abfolge so vielfältig gewachsene Sozialgesetzgebung in der Bundesrepublik keine größeren Inkonsistenzen aufweist. Auch die Sozialenquetekommission bezeichnete bekanntlich einen Hauptkomplex des deutschen Sozialversicherungssystems „als ein Gefüge von imponierender Geschlossenheit und innerer Konsequenz“². Liest man die Beiträge, die von verschiedenen Seiten als Kritik am Bericht der Sozialenquetekommission in der Festschrift für Walter Bogs im Jahre 1967 zusammengetragen wurden, so fällt auf, daß sich die Kritik ganz regelmäßig nicht etwa darauf bezieht, daß die Sozialenquetekommission gewisse kritisch zu beurteilende Tatbestände übersehen hätte, sondern es wird im Gegenteil versucht, nachzuweisen, daß die Verhältnisse so, wie sie nach dem gegenwärtigen Stand der Dinge sind, weit besser seien, als es sich aus dem Bericht der Sozialenquetekommission ergibt, und daß deshalb empfohlene Reformen unnötig seien. Man liest etwa die Denkfigur: „Eine Rückschau in der Schlußbetrachtung zeigt, wie einleuchtend und praktikabel die Regelung des § 637 I RVO ist. Sie sollte nicht einer Reform zum Opfer fallen . . . Alles ergibt eine rechtliche Harmonie.“³ Der mit den Einzelheiten des Sozialrechts und seiner Problematik nicht Vertraute erhält somit den Eindruck, daß alles zum besten bestellt sei, und fragt sich, wie dies mit dem doch auch von der Sozialenquetekommission deutlich artikulierten Unbehagen an der Unübersichtlichkeit und dem ungenügenden Rechtsschutz im Sozialrecht zu vereinbaren sei. Offensichtlich werden also die Mängel des geltenden Sozialrechts nicht vom Vergleich einzelner Rechtsnormen her sichtbar. Nahezu jede bestehende Regelung kann ihre guten Gründe für sich in Anspruch nehmen. Dennoch hat gerade das juristische Kommissionsmitglied auf bestehende Mängel am deutlichsten hingewiesen. Fragt man nach dem Kriterium, das solcher Kritik zugrundeliegt, so wird man mit W. Bogs auf die Idee der *Rechtssicherheit* verweisen müssen. Diese beinhaltet, wie schon Max Rümelin in seiner bekannten Universitätsrede aus dem Jahre 1924 dargestellt hat, nicht bloß den Gedanken des Schutzes durch das Recht, sondern gleichzeitig denjenigen des Vertrauens der Rechtsunterworfenen in die Schutzfunktion des Rechts wie

¹ W. Gitter, Zweckwidrige Vielfalt und Widersprüche im Recht der Sozialversicherung, Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes, Bd. VI, 1969.

² Vgl. Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland (Sozialenquete), Stuttgart o. J. (1966) Nr. 563.

³ H. Neumann-Duesberg, in: Sozialenquete und Sozialrecht, Festschrift für Walter Bogs, Wiesbaden 1967, S. 107.

auch denjenigen der Rechtsklarheit.⁴ Die Fortentwicklung der Idee der Rechtssicherheit läßt erkennen, daß der eigentliche Sinn dieses Postulats darin besteht, daß die rechtliche Normierung eines bestimmten Bereichs zu einem funktionsfähigen sozialen System führen müsse; daß es also nicht nur darauf ankommt, daß das Recht bestimmten Gerechtigkeitsvorstellungen entspricht, sondern daß Rechtsordnung, Rechtsanwendung und Rechtspflege in einer Weise aufeinander abgestimmt sind, daß die Rechtsunterworfenen das Recht als solches erkennen, anerkennen und seine Funktionsfähigkeit erwarten.

Es geht also darum, daß das Recht seine — außerrechtlichen — Zwecke erfüllt, was es nur in dem Maße tun kann, als es soziales Handeln in der gewünschten Weise strukturiert⁵.

Unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit erscheinen vor allem folgende Aspekte der geltenden Sozialrechtsordnung als bedenklich:

1. Es fehlt weitgehend an einem allgemeinen *Rechtsbewußtsein* in der Bevölkerung hinsichtlich der Inhalte des Sozialrechts. Die Materie ist zu komplex und die Chancen des Einzelnen, mit den Normen des Sozialrechts konfrontiert zu werden, sind zu selten, als daß sich ein allgemeines Rechtsbewußtsein in dieser Hinsicht hätte bilden können.

2. Es ist jedoch auch fraglich, ob dieses allgemeine Rechtsbewußtsein bei denjenigen vorhanden ist, die einzelne Aspekte des Sozialrechts regelmäßig anwenden müssen, also etwa bei den Organen der Sozialleistungsträger. Hier spielen die Komplexität und die zu häufigen Teilnovellierungen der Materie eine entscheidende Rolle.

3. Im Bereich der Rechtspflege sind eine auch von der Sozialenquete-kommission bemerkte Aversion der Rechtspflege und ungenügende Rechtskenntnisse der Prozeßbevollmächtigten zu bemerken⁶.

4. Im Bereich der Rechtsprechung verhindert die ungenügende Besetzung der Sozialgerichtshöfe die Bearbeitung der anfallenden Rechtsfälle innerhalb einer angemessenen Frist, was, wie von verschiedenen Autoren bemerkt wird, einer Rechtsverweigerung nahekommt⁷.

⁴ Vgl. Max Rümelin, *Rechtssicherheit*, Tübingen 1924, bes. S. 7 ff.

⁵ Dieser Gedanke wurde m. E. am konsequentesten von O. A. Germann entwickelt. Vgl. *Rechtssicherheit*, in: *Methodische Grundfragen. Sechs Aufsätze von O. A. Germann*, Basel 1946, S. 54–77. Für eine ausführliche Interpretation siehe F. X. Kaufmann, *Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem — Untersuchungen zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften*, *Soziologische Gegenwartsfragen*, Bd. 31, Stuttgart 1970, S. 96 ff.

⁶ Vgl. *Sozialenquete*, Nr. 303.

⁷ Vgl. *Sozialenquete*, Nr. 302. V. Weidner, *Zur Rechtsprechung des Bundessozialgerichts*, *JZ* 1969, S. 698 ff., 758 ff.

Faßt man diese Befunde zusammen, so zeigt sich, daß das geltende Sozialrecht zwar möglicherweise ein Gebäude von imponierender Geschlossenheit darstellt, sofern man allein auf den Schutzgedanken abstellt (obwohl natürlich auch hier auf zahlreiche materielle Lücken im Falle von Geburtsgebrechen, Rehabilitation und psychisch bedingten Krankheiten hinzuweisen wäre, was jedoch hier nicht zur Debatte steht), daß dieses System jedoch zu unübersichtlich und zu wenig nach übergeordneten Gesichtspunkten gegliedert ist, als daß es im Bewußtsein der von ihm Betroffenen eine erfaßbare Ganzheit darstellen könnte. Das hat Konsequenzen sowohl für die Koordination der Verwaltungen als auch für Rechtspflege und Rechtsprechung, die dadurch mit einem höheren Grad an Entscheidungszumutungen belastet werden.

Soziologisch formuliert bedeutet dies: Unser Sozialrecht ist nicht so gestaltet, daß das soziale System der Rechtsverwirklichung mit einem Minimum an Friktionen arbeitet; es scheint vielmehr dazu zu tendieren, dysfunktionale Erscheinungen wie Auskunftsunwilligkeit der Beamten, Verzögerungen in der Bearbeitung der Verwaltungsvorgänge und Rechtsprechung und eine weitgehende Ratlosigkeit der durch die Rechtsnormen betroffenen Bevölkerungsteile zu produzieren, die den Zweck der Gesetzgebung in einem bisher nur zu vermutenden Ausmaß beeinträchtigen.

II.

Was das Vertrauen der Rechtsunterworfenen in die Schutzfunktionen der Sozialrechtsordnung betrifft, so möchte ich hier zusammenfassend über einige Ergebnisse eines Forschungsprojekts berichten, an dem ich von 1963 bis 1968 beteiligt war⁸. Es gelang in unseren Untersuchungen, generalisierte Einstellungen der Bevölkerung, die als Vertrauen bzw. Mißtrauen gegenüber dem Staat und seinen Organisationen zu interpretieren sind, in Form von Intensitätsskalen meßbar zu machen. Die Ergebnisse lassen sich etwa wie folgt zusammenfassen: Es gibt in der deutschen Bevölkerung einerseits eine relativ abstrakte Vertrauenshaltung zum Staate, die vor allem in traditional eingestellten Bevölkerungskreisen noch immer verbreitet ist.

Diese Einstellung ist zwar von Bedeutung für den Wunsch nach Zugehörigkeit zum sozialen Sicherungssystem, ihre Intensität beeinflusst

⁸ Vgl. hierzu ausführlicher: F. X. Kaufmann, a. a. O. [Anm. 5], S. 319 ff. Eine Beschreibung des Forschungsvorhabens und seiner methodischen Grundlagen findet sich in: F. X. Kaufmann, Forschungsbericht über die zweite Erhebungsstufe des Projekts „Reaktionen und Motivationen der Bevölkerung gegenüber sozialpolitischen Umverteilungsmaßnahmen. Materialien aus der empirischen Sozialforschung, herausgegeben von der Sozialforschungsstelle an der Universität Münster, Heft 9, Dortmund 1969.

jedoch die konkreten Erwartungen und Erfahrungen hinsichtlich des Sicherungssystems kaum. Es läßt sich jedoch noch eine zweite Einstellung empirisch darstellen und messen, die man am besten als „Mißtrauen gegenüber Großorganisationen“ bezeichnen kann und die nicht einfach als das Gegenteil der soeben skizzierten Vertrauenshaltung interpretiert werden sollte: Vor allem bei traditional eingestellten und relativ ungebildeten Bevölkerungskreisen existieren beide Einstellungen nebeneinander. Dieses *generalisierte Mißtrauen gegenüber Großorganisationen*, das nicht nur die staatlichen Bürokratien, sondern ebenso etwa die Privatversicherungen betrifft, beeinflußt in erheblichem Maße sowohl die Höhe der Rentenerwartung und die Erwartungen hinsichtlich der Sicherheit des Lebensabends als auch vor allem das Maß der Befriedigung bei der Erledigung von Anträgen an die Sozialleistungsträger, insbesondere von Rentenansprüchen. Je höher die Werte der befragten Personen in der Mißtrauenskala liegen, um so weniger zeigen sie sich von der Antragserledigung befriedigt — auch bei gleicher Höhe der zugesprochenen Renten; um so geringere Renten erwarten sie in der Zukunft — auch bei gleichen gegenwärtigen Einkommen; um so unsicherer schätzen sie ihren Lebensabend ein. Gleichzeitig ist bei ihnen die Vorstellung, „der Staat“ oder „die Gesellschaft“ müsse für alle Wechselfälle des Lebens aufkommen und mehr Ansprüche als bisher befriedigen, besonders verbreitet. Dieses Mißtrauen ist bei Personen mit geringerer Schul- und Berufsbildung — also insbesondere bei den ungelernten und angelernten Arbeitern und bei den Landwirten — besonders intensiv. Mit anderen Worten, *diejenigen Bevölkerungsschichten, die nach der herrschenden Auffassung als unterprivilegiert gelten, haben gleichzeitig auch das stärkste Mißtrauen gegen jene Institutionen, die zur Kompensation ihrer Unterprivilegiertheit geschaffen wurden, und empfinden deren Wirksamkeit als ungenügend.*

Ohne hier in eine detaillierte Erörterung dieser Befunde und ihrer Interpretation einzutreten, muß als Schlußfolgerung unserer Untersuchungen festgehalten werden, daß die traditionelle Sozialpolitik die Bedingungen ihrer eigenen sozialpsychologischen Wirksamkeit nur in sehr beschränktem Maß verbessern kann und daß — um mit Hans Achinger zu sprechen⁹ — „das Ankommen der Sozialleistungen“, also ihre subjektiv entlastende Wirkung, bei den begünstigten Bevölkerungskreisen von Faktoren abhängig ist, die außerhalb des Bereichs der klassischen Sozialpolitik liegen. Die beiden generalisierten Einstellungen zum Staat, von denen die erste mit einer allgemeinen Autoritätsgläubigkeit verwandt scheint, die zweite dagegen den Staat und

⁹ Vgl. H. Achinger, Sozialpolitik und Wissenschaft, Stuttgart 1963, S. 87 f.

seine Organisationen als eine unheimliche „Welt hinter den Bergen“ — wie Heinrich Popitz es einmal formuliert hat¹⁰ — widerspiegelt, werden vermutlich in den Individuen in lang dauernden Entwicklungsprozessen aufgebaut, bei denen die Einflüsse des Elternhauses, aber auch die Erfahrungen in Schule und Beruf eine durchaus ernst zu nehmende Rolle spielen. Angesichts des geringen Kontaktes der Bevölkerung zu den Institutionen sozialer Sicherung, angesichts deren quasi Unsichtbarkeit für den normalen Bürger, müssen *derartig generalisierte Einstellungen die konkrete Erfahrung weitgehend ersetzen*. Der einzelne Versicherte kann in der Regel frühestens in einem fortgeschrittenen Alter persönlich erfahren, was das System sozialer Sicherung leistet; und wie unsere empirischen Untersuchungen zeigten, ist die Art dieser Erfahrung von der in früheren Lebensphasen aufgebauten generellen Einstellung stark mitbestimmt. Diese Einstellung wird — das läßt sich ebenfalls empirisch zeigen — in der Regel um so weniger wirksam, je größer die Schul- und Berufsbildung der Befragten ist. In einer überkomplex gewordenen Gesellschaft wie der unsrigen, in der jeder einzelne Mensch potentiell einer so erdrückenden Vielfalt von Eindrücken ausgesetzt ist, daß er sie gar nicht mehr als Erfahrung verarbeiten kann, scheint sich auf dem Weg über eine verstärkte Schul- und Berufsbildung — letztere vor allem in administrativen Berufen — eine sozialpsychologische Konstitution zu entwickeln, die es eher gestattet, unter solchen Gesellschaftsverhältnissen ein subjektiv befriedigendes Leben zu führen. Dazu kommt, daß vermutlich auch die objektiven Chancen, zu seinem Recht zu kommen, bei Personen größer sind, die ihre Ansprüche in etwa selbst übersehen oder zum mindesten sich leichter die entsprechenden Informationen beschaffen können.

Ein letzter Gedanke in diesem Zusammenhang: Es wird in der sozialpolitischen Diskussion immer wieder betont, daß die Institutionen der sozialen Sicherung heute nicht mehr in erster Linie dazu da seien, den Armen und Bedürftigen zu helfen, sondern daß sie für die gesamte Bevölkerung oder zum mindesten für den allergrößten Teil derselben als normale Form der Sicherung anzusehen seien. Dieses Argument, auf dessen verschiedene Funktionen ich hier nicht eingehen kann, ist statistisch evident; es verhindert jedoch nicht, daß die Institutionen der sozialen Sicherung im öffentlichen Bewußtsein kein hohes Sozialprestige genießen, wenn auch ein nicht ganz so geringes wie die Sozialhilfe¹¹. Hierüber lassen sich auf Grund unserer eigenen Untersuchungen allerdings keine eindeutigen Angaben machen, doch

¹⁰ Vgl. H. Popitz, *Das Gesellschaftsbild des Arbeiters*, Tübingen 1961, S. 1 ff.

¹¹ Vgl. *Sozialenquete*, Nr. 947 ff.

ergibt sich aus ähnlichen Untersuchungen in Frankreich, daß etwa das Sozialprestige der Beamten der Sozialleistungsträger sowohl ihrer Selbstinterpretation wie auch der Fremdeinschätzung nach unter demjenigen anderer Beamter liegt. Das Publikum seinerseits erwartet jedoch von den Beamten der Administration der sozialen Sicherheit ein *größeres* Maß an menschlichem Verständnis als von anderen Beamten und hat gleichzeitig das diffuse Gefühl, daß die Versicherten es selbst seien, die diese Administration bezahlen, und daß ihnen deshalb eine bevorzugte Behandlung und stärkere Kontrollmöglichkeiten eingeräumt werden müßten¹².

Fassen wir all diese empirischen Befunde zusammen, so zeigt sich, daß das Unbehagen an den Institutionen sozialer Sicherung im wesentlichen sozialpsychologischer Art ist und seine Quellen nicht primär im Rechtssystem hat. Diese Feststellung sollte jedoch nicht zu dem Schluß verleiten, daß die Art der Organisation und der Inhalt der Rechtsnormen für die Funktionsfähigkeit des Systems und sein Bild im öffentlichen Bewußtsein ohne Belang seien. Leider verfügen wir bisher über keinerlei empirische Untersuchungen hinsichtlich der tatsächlichen Effektivität der Sozialleistungsverwaltung. Es mag sogar sein, daß der ganz überwiegende Teil der Anspruchsberechtigten auf den verschlungenen Wegen des Verwaltungshandelns tatsächlich zu dem Recht gelangt, auf das sie nach den bestehenden Regelungen Anspruch haben. Eines scheint jedoch festzustehen: Niemand – und schon gar nicht die Versicherten selbst – sind imstande, zu *kontrollieren*, ob sie zu ihrem Recht gelangen. Eine verwaltungsunabhängige Kontrolle kann lediglich im Einzelfall und in einem Gerichtsverfahren erreicht werden, für das es – wie bereits erwähnt – weithin an geschulten Prozeßbevollmächtigten fehlt.

Es mag in diesem Zusammenhang von Interesse sein, daß die Vorstellung, seine Umwelt kontrollieren zu können und nicht in unberechenbarer Weise von ihr abhängig zu sein, auf Grund unserer empirischen Untersuchungen als dominante Einstellung derjenigen erscheint, die geringes Mißtrauen gegenüber Großorganisationen äußern und auch diejenigen Aussagen häufiger ablehnen, in denen von zusätzlichen Ansprüchen an den Staat die Rede ist. Hier deutet sich ein sozialpsychologischer Zusammenhang zwischen der Unkontrollierbarkeit des sozialen Sicherheitssystems und dem unter der Formel „Mangel an Eigenverantwortung“ oft beklagten Anspruchssyndrom an, das als eine sozialpsychologische Disposition durch eine verstärkte Trans-

¹² Vgl. A. Catrice-Lorey, Social Security and its relations with beneficiaries: The problem of bureaucracy in social administration, in: Bulletin of the International Social Security Association, Bd. 19 (1966), S. 286–297.

parenz des Sicherungssystems zwar nicht beseitigt, aber doch in seinen Folgen gemindert werden könnte. Ein erheblicher Teil der Bevölkerung — und zwar vermutlich gerade der schutzbedürftigste — erfährt seine eigene Lebenssituation in bezug auf die von ihm nicht zu tragenden Risiken als ein Ausgeliefertsein an eine anonyme, undurchschaubare Apparatur, die das Bedürfnis nach Sicherheit im Sinne eines erkennbaren und beruhigenden Schutzes nicht zu befriedigen vermag. Mangels anderer Adressaten wird jedoch der Anspruch nach vermehrtem Schutz wiederum an die gleichen anonymen Instanzen „Staat“ oder „Gesellschaft“ gestellt. Dabei ist zu vermuten, daß das solchen Ansprüchen zugrundeliegende Bedürfnis weniger durch eine Erhöhung der Sozialleistungen als durch eine *Verdeutlichung des vorhandenen Schutzes* beseitigt werden könnte.

III.

Was kann angesichts dieser Situation getan werden? Zunächst ist festzustellen, daß die Versicherten selbst als die am unmittelbarsten Betroffenen kaum etwas tun können. Die Versicherten gehören zwar juristisch zum „System der sozialen Sicherung“, aber sie gehören nicht soziologisch dazu. Das Verhältnis von Sozialleistungsverwaltung und Versicherten muß soziologisch als dasjenige zwischen einer Dienstleistungsorganisation und einem zerstreuten Publikum angesehen werden, das nicht einmal — wie etwa im Theater — imstande ist, Beifall zu spenden oder nicht. Die Versicherten haben weit weniger Sanktionsmöglichkeiten gegenüber der Verwaltung als etwa die Kunden eines privaten oder öffentlichen Wirtschaftsbetriebes. Dennoch ist dieser Tatbestand noch kein Spezifikum der Sozialleistungsverwaltung. Eine ähnliche Abhängigkeit des Bürgers besteht auch in anderen Verwaltungsbereichen, man denke etwa an das Bildungswesen oder die Steuerverwaltung. Aber auch die Mechanismen der *öffentlichen Kontrolle* scheinen im Bereich des Sozialleistungsrechts weitgehend zu versagen. Wenn nicht einmal die Juristen als die eigentlichen Spezialisten der Materie geneigt sind, sich mit dem Sozialrecht in Forschung und Lehre eingehender zu befassen, ist es nur zu verständlich, daß die breitere Öffentlichkeit, etwa die Journalisten, Fernsehkommentatoren oder Politiker unfähig sind, den Gesamtbereich zu überschauen. Auch die Auskunftsunwilligkeit oder vielleicht Unfähigkeit vieler Beamter in den Sozialleistungsverwaltungen, wie sie seinerzeit etwa durch einen (in der Anlage zwar etwas fragwürdigen) Test der Zeitschrift „DM“ dargelegt wurde, wirkt in dieselbe Richtung. Es ist of-

fensichtlich, daß diesem Zustand durch eine Vereinfachung und Vereinheitlichung des Sozialrechts in etwa abgeholfen werden könnte¹³.

Je mehr eine Rechtsmaterie in der Weise gegliedert ist, daß relativ abstrakte Normen für viele analoge Tatbestände gelten bzw. je mehr einzelne Normen sich von einheitlichen, übergeordneten Gesichtspunkten ableiten lassen, je einheitlicher die Rechts- und Verwaltungsverfahren geregelt sind, um so geringer ist der notwendige Minimalbestand an Informationen über ein Rechtssystem, die vom einzelnen Rechtssubjekt gewußt werden müssen, um sich darin zu orientieren. Eine Vereinfachung und Vereinheitlichung des Sozialversicherungsrechts könnte nicht nur die Voraussetzung dafür schaffen, daß die potentiell Anspruchsberechtigten sich leichter über ihre Ansprüche informieren und die Erfüllung ihrer Ansprüche kontrollieren können. Sie ist ebenso notwendig zur Verwaltungsvereinfachung und zur Beschleunigung und Entlastung der Rechtsprechung sowie zur Entwicklung einer wirksameren Rechtshilfe. Sie würde insbesondere auch die Voraussetzung dafür schaffen, daß zukünftige sozialpolitische Entscheidungen in ihren Konsequenzen besser überschaubar würden. Die Vereinfachung und Vereinheitlichung des Sozialversicherungsrechts, die nach Möglichkeit auch die sozialrechtlichen Sonderregelungen der Kriegsfolgelasten und ähnlicher Tatbestände umfassen sollte, ist die Voraussetzung einer wirksameren Gestaltung zukünftiger Sozialpolitik, die allen Betroffenen zugute käme.

So einleuchtend das Postulat sein mag, so schwierig scheint es, es zu verwirklichen. Ich kann und möchte den folgenden juristischen Erörterungen des Problems nicht vorgreifen, doch ist es aus soziologischer Perspektive möglich, einige der dabei auftretenden strukturellen Schwierigkeiten etwas deutlicher zu machen.

Zunächst ist auf den inzwischen wohl bereits anerkannten Tatbestand zu verweisen, daß dem Postulat gewichtige Interessen entgegenstehen, die sich aus den bereits verfestigten Strukturen der gegenwärtigen Sozialleistungsverwaltung ergeben. Die Soziologie hat in

¹³ Im vorliegenden Zusammenhang muß dieser Gesichtspunkt besonders hervorgehoben werden. Natürlich könnten auch andere Maßnahmen zur Verdeutlichung des vorhandenen Schutzes und zur stärkeren Sichtbarkeit der tatsächlich vorhandenen Aktivität der Sozialleistungsverwaltung beitragen. Die nun geplante periodische Mitteilung über die Höhe der individuellen Rentenanwartschaft in der Rentenversicherung ist nur ein Schritt in diese Richtung. Noch effektiver wäre vermutlich die Einführung einer existenzsichernden Mindestrente, auf die jeder Staatsbürger einen Anspruch hätte. Der Gedanke der Einfachheit des Sicherungssystems und des von Bedürftigkeitsprüfungen unabhängigen Rechtsanspruchs auf eine Einheitsrente als Bürgerrecht (und nicht in Abhängigkeit von der Erwerbstätigkeit) waren bereits die tragenden Elemente des Beveridge-Plans, die ihm einen so großen psychologischen Erfolg sicherten. Vgl. Gabriele Bremme, Freiheit und soziale Sicherheit, Stuttgart 1961, S. 39 ff. Aus der deutschen sozialpolitischen Tradition heraus – insbesondere jedoch infolge der Dominanz des marktwirtschaftlich verstandenen Äquivalenzprinzips – ist die sozialpsychologische Genialität des (auch in England nicht voll verwirklichten) Beveridge-Plans jedoch schwer verständlich.

den verschiedensten Bereichen moderner Großorganisationen, besonders jedoch in öffentlichen oder privaten Verwaltungen, einen spezifischen Widerstand gegen Veränderungen ihrer Strukturen nachweisen können, und sein Vorhandensein in der deutschen Sozialpolitik läßt sich am Schicksal der verschiedenen sozialreformerischen Vorschläge ablesen, die sich auf eine Veränderung der gegenwärtigen Struktur des sozialen Sicherungssystems richteten¹⁴. Die verwaltungsinternen Interessen konnten dabei um so eher zum Zuge kommen, als sich die vorhandenen politischen Interessen in der Regel auf ganz andere Aspekte der Sozialpolitik, insbesondere auf diejenigen der Kosten und deren Finanzierung richten.

Es konnte bisher auch noch nicht überzeugend dargetan werden, daß eine andere Organisation des sozialen Sicherungssystems wesentlich wirtschaftlicher wäre, so daß Postulate nach Strukturreformen kaum politische Unterstützung finden. Bürokratien pflegen im übrigen ihren Widerstand gegen Strukturveränderungen in die Form allgemeiner Prinzipien zu kleiden; so bedeutet etwa die Betonung des Kausalprinzips oder die Betonung der Trennung von Versicherung, Versorgung und Fürsorge, endlich auch die Berufung auf die aus der freiheitlichen Grundordnung der Bundesrepublik sich ergebende Autonomie der Sozialleistungsträger häufig eine Art Abwehrstrategie, um Kritik an der bestehenden Struktur bereits auf einer hohen Abstraktionsebene abzufangen¹⁵. Trotzdem, so scheint mir, würde man den deutschen Sozialleistungsträgern Unrecht tun, wollte man ihren erfolgreichen Widerstand gegen Strukturreformen lediglich auf ihre bürokratische Verfestigung zurückführen. Sie haben im übrigen vermutlich recht in der Überzeugung, daß eine grundlegende Reorganisation des Systems, wie sie etwa in der Rothenfelder Denkschrift oder im Sozialplan der SPD von 1957 anvisiert wurde, nicht ohne weiteres den Wirkungsgrad der deutschen Sozialpolitik erhöhen, sondern in einer Übergangszeit eher mindern würde.

Die eigentlich interessante Frage scheint mir vielmehr zu sein, warum wir bisher kaum über *Kriterien* verfügen, nach denen nicht nur über

¹⁴ So z. B. die „Rothenfelder Denkschrift“ von 1955 und der „Sozialplan für Deutschland“ der SPD von 1957. Selbst der für die Rentenregelungsgesetze von 1957 so bedeutsame „Schreiber-Plan“ hat im Hinblick auf die vorgeschlagenen Strukturreformen keine Konsequenzen gezeitigt. Näheres hierzu *Gräfin von Bethusy-Huc*, Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1965, S. 67 ff.

¹⁵ Vgl. z. B. für das Kausalprinzip die Argumentation von R. Hoetigk in seinem Beitrag zur Festschrift für Walter Bogs, a. a. O. (Anm. 3), bes. S. 61 f. Unter Berufung auf den rechtsstaatlichen Grundsatz, Ungleiches nicht gleichzusetzen, wird die kausale Betrachtungsweise im Bereich der Invalidität gegenüber der finalen verteidigt. Die Berufung auf diesen Grundsatz ist hier jedoch fehl am Platz, weil es — de lege ferenda — ja gerade darum geht, zu entscheiden, ob hier rechtlich relevante Differenzen institutionalisiert werden sollen. Setzt man die Causa als Kriterium, wird man dies natürlich bejahen, doch ist damit die Rechtsstaatlichkeit der finalen Betrachtungsweise nicht widerlegt.

globale Reorganisationen (die ohnehin nur als *ultima ratio* ernsthaft in Betracht zu ziehen wären), sondern über Detailverbesserungen des bestehenden Systems im Interesse der Bevölkerung rational diskutiert und entschieden werden könnte. Mehr noch, es wäre zu fragen, ob nicht die Verwaltungen selbst imstande sein müßten, ihr eigenes Tun zu kontrollieren und zu verbessern. Christian von Ferber hat kürzlich den Unterschied zwischen Marktmechanismus und bürokratisch vermittelter Steuerung auf die erhellende Formel gebracht, daß „der Marktmechanismus ein empirisch lernendes System der Steuerung“ sei, die bürokratisch steuernden Verwaltungen dagegen ein „axiomatisch fixiertes System, dem immanente Erfahrungskontrolle oder ein Lernen aus der Erfahrung fremd ist“¹⁶.

Er sieht jedoch über die Einführung der elektronischen Datenverarbeitung die technische Möglichkeit, jenes umfangreiche Erfahrungsmaterial über die soziale Wirklichkeit, das sich in den Akten der Sozialleistungsträger ansammelt, für eine Erfahrungs- und Erfolgskontrolle der Verwaltungen nutzbar zu machen. Das setzte allerdings zunächst die Entwicklung von Kategoriensystemen voraus, durch die die gesellschaftlichen Prozesse, von denen das soziale Sicherungssystem betroffen ist, begrifflich und in analytisch ergiebiger Weise erfaßbar würden¹⁷.

Es ginge also zunächst darum, das Selbstverständnis der an der praktischen Sozialpolitik Beteiligten dahingehend umzuformen, daß sie ihre eigene Tätigkeit als eine dem immanenten Ziel nach gesellschaftsgestaltende wahrnehmen und diese nicht in jenen Formeln zu fassen versuchen, die ihnen die ökonomistisch denkenden Politiker oder die notwendigerweise juristisch denkenden Sozialrechtler vorgeben.

Es ginge darum, die konkrete Wirksamkeit der gewährten Sozialleistungen, insbesondere der Ermessensleistungen wie Heilverfahren, Rehabilitationsmaßnahmen u. ä. für die Lebenssituation der von ihnen Betroffenen zu untersuchen und im übrigen die Aetiologie bestimmter Krankheiten und insbesondere der Frühinvalidität unter dem Gesichtspunkt nicht nur medizinischer, sondern auch psychologischer und sozialer Ursachen zu untersuchen. Auf Grund solcher Untersuchungen ließen sich vermutlich die gewünschten Kriterien sowohl für gezielte Änderungen des Leistungsrechts wie für Veränderungen der Leistungspraxis ermitteln; vor allem dann, wenn den Verwaltungen durch entsprechende Änderungen der Rechtsordnung mehr Spielraum für ex-

¹⁶ Chr. von Ferber, Der Beitrag der Soziologie zur Sozialreform, in: Sozialpolitik und persönliche Existenz, Festgabe für Hans Achinger anlässlich seines 70. Geburtstages, Berlin 1969, S. 71-86, Zitat S. 76.

¹⁷ Chr. von Ferber, a. a. O. (Anm. 16), S. 77.

perimentelle, zeitlich und räumlich beschränkte Neuerungen zugestanden würde.

Obwohl diese Gedanken über das Problem der Vereinfachung und Vereinheitlichung des Sozialversicherungsrechts hinausgreifen, stehen sie mit ihm dennoch in unmittelbarem Zusammenhang. Sie gestatten es nämlich, dieses Postulat von demjenigen der verwaltungsmäßigen Reorganisation der Sozialleistungsträger zunächst zu lösen, mit dem es — wie sich auch aus Andeutungen im Gutachten von Herrn Dr. Gitter ergibt — allzuleicht vermengt wird. Die Tatsache, daß es sowohl im Zivil- und Handelsrecht wie auch im Strafrecht gelungen ist, an die Stelle bloß kasuistischer Regelungen allgemeine Normen zu setzen, die für ein breites Spektrum von im einzelnen unterschiedlichen Sachverhalten zutreffen, ist nicht allein der theoretischen Abstraktionsleistung von Juristen, sondern einem Wissen über die zu normierende gesellschaftliche Wirklichkeit zuzuschreiben, deren für eine analoge Normierung geeignete Strukturen zu allererst erkannt werden mußten. Die Orientierung an den Rechtstatsachen und ihren sozialen Folgen scheint mir im Bereich des Sozialrechts aus dem einfachen Grunde unmöglich, weil die Verwaltungen selbst ihre Erfahrungen nicht systematisch auswerten.

IV.

Zum Schluß eine Überlegung, die das Gesagte in eine gemeinsame Perspektive zu rücken versucht:

Das Ziel des sozialen Sicherungssystems ist es, so wird allgemein angenommen, der Bevölkerung „soziale Sicherheit“ zu vermitteln. Dieses große Wort hat einen schillernden Gehalt und wird im sozialpolitischen Alltag in kleine Münze umgesetzt. Dennoch sollte man nicht aus den Augen verlieren, daß sich unter dem Wortsymbol „Sicherheit“, mit dem die deutschen Parteien seit Jahren ihre Attraktivität in Wahlkämpfen zu steigern versuchen, sehr reale Bedürfnisse verbergen. „Sicherheit“ ist zu einem gesellschaftlichen Wertbegriff des 20. Jahrhunderts geworden und ist diesbezüglich auf eine Stufe mit Freiheit, Gerechtigkeit, Gesundheit oder Demokratie zu setzen! Fragt man, welche Bedürfnisse dazu geführt haben mögen, daß gerade das Wort „Sicherheit“ diesen ihm früher keineswegs zukommenden gesellschaftlichen Rang erreicht hat, so muß man bereits auf Grund einer Analyse der Bedeutungsvielfalt des Wortes zum Schluß kommen, daß im werthaften Sicherheitsbegriff die *Einheit* der verschiedenen Wortbedeutungen — Schutz, Gewißheit, Zuverlässigkeit und Sorglosigkeit — angestrebt wird. Es geht — kurz gesagt — beim werthaft gesetzten

Sicherheitsbedürfnis darum, daß die Erfüllung eines bestimmten Schutzbedürfnisses zuverlässig erfolge, daß man solchen zuverlässigen Schutzes gewiß sein könne, und daß sich aus dieser Gewißheit die Befreiung von Sorge — der ursprüngliche Sinn des lateinischen „*securitas*“ ergebe¹⁸. Die „Freiheit von Not und Furcht“, die zuerst in der Atlantikcharta als Inhalt des Rechts auf soziale Sicherheit deklariert und in der Menschenrechtserklärung von 1948 in den Artikeln 22 bis 27 interpretiert wurde, enthält ein viel umfassenderes gesellschafts-politisches Programm, als es in der Reduktion auf die als „soziale Sicherheit“ bezeichneten Institutionen sichtbar wird: „Jeder Mensch hat als Mitglied der Gesellschaft Recht auf soziale Sicherheit; er hat Anspruch darauf, durch innerstaatliche Maßnahmen und internationale Zusammenarbeit unter Berücksichtigung der Organisation und der Hilfsmittel jedes Staates in den Genuß der für seine Würde und die freie Entwicklung seiner Persönlichkeit unentbehrlichen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gelangen.“ (Art. 22)

Unsere empirischen Untersuchungen haben ergeben, daß diese umfassende Interpretation des Rechts auf soziale Sicherheit, das nicht nur die Rechte des Art. 26 (auf angemessenen Lebensunterhalt sowie Mütter- und Kinderschutz), sondern ebenso das Recht auf Arbeit (Art. 23), auf Erholung und Freizeit (Art. 24), auf Bildung (Art. 26) und auf Teilnahme am kulturellen Leben (Art. 27) enthält, weit realistischer ist, als die Reduktion auf den Inhalt des Art. 25, wie sie beispielsweise im oft zitierten Handbuchartikel von Gerhard Weisser vorgenommen wird¹⁹.

Es mag sein, daß die Freiheit von Not durch das gegenwärtige System sozialer Sicherung in etwa gewährleistet wird. Die Freiheit von Furcht vermag es nicht zu leisten. Hierzu bedarf es der Realisierung der anderen Rechte, vor allem — wie es scheint — des Rechtes auf Bildung. Die Vermittlung zwischen Schutz, Zuverlässigkeit, Gewißheit und Sorglosigkeit ist im Zuge der Neuzeit fragwürdig geworden. Deshalb wird Sicherheit zum Problem. Die primäre Aufgabe der Sozialleistungsverwaltungen ist im Lichte der Sicherheitsidee die Vermittlung zuverlässigen Schutzes. Sie versagen jedoch vor den Folgeproblemen solchen Schutzes, wenn sie nicht das Problem der Vergewisserung des Schutzes und dasjenige der subjektiven Entlastung der Schutzbedürftigen mit in ihre Überlegungen einbeziehen. Damit ist ein Kriterium gewonnen, nach dem die gegenwärtige Organisation der Sozialleistungsverwaltung im Hinblick auf ihre soziale Wirksamkeit

¹⁸ Vgl. hierzu ausführlicher F. X. Kaufmann, a. a. O. (Anm. 5), S. 164 f., 265 ff.

¹⁹ Vgl. G. Weisser, Art. Soziale Sicherheit, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1956, S. 397.

kritisch zu beurteilen wäre, doch mußte auf die Entwicklung dieses Gedankens hier verzichtet werden. Immerhin dürfte deutlich geworden sein, daß jeder Schritt zur Vereinfachung und zur Vereinheitlichung des Sozialrechts gleichzeitig ein Schritt zur Realisierung von Sicherheit im werthafte Sinne sein kann: Er schafft größere Chancen zu einer Erhöhung der Zuverlässigkeit des Schutzes und erleichtert gleichzeitig die Vergewisserung der Zuverlässigkeit jener schützenden Daseinsbezüge, ohne die das Programm des Artikels 22 der Menschenrechtserklärung nicht verwirklicht werden kann.

THESEN :

1. Unterschiede zwischen juristischer und soziologischer Betrachtungsweise des Sozialversicherungsrechts: Für den Soziologen stellen die Rechtsnormen nur das Gerüst der sozialpolitischen Institutionen dar. Er interessiert sich für ihre tatsächliche Funktionsweise, für das Verhalten und die Einstellungen der durch das Sozialrecht Betroffenen.

2. Durch das Sozialrecht betroffen werden nicht nur die Versicherten oder Anspruchsberechtigten, sondern ebenso die Sozialleistungsverwaltungen, die Ministerialverwaltungen der Sozialministerien, die Sozialgerichte, die Parlamente und Interessenverbände, bzw. die in diesen Institutionen Tätigen. Die Betroffenheit ist jedoch nach der Position in bzw. der Beziehung zu den sozialpolitischen Institutionen sehr unterschiedlicher Art. Dementsprechend variieren auch die Interessen und Erwartungen, die der Gestaltung des Sozialrechts entgegengebracht werden, wie auch die Chancen, diese Gestaltung tatsächlich zu beeinflussen.

3. Das jeweils geltende Sozialrecht und seine Unvollkommenheiten (in der jeweiligen Perspektive der Betroffenen) ist das Resultat der Wirksamkeit der oben angeführten unterschiedlichen Interessen in ihrer historischen Abfolge, wobei jedoch die Interessen selbst in entscheidender Weise durch die jeweils bestehenden rechtlichen Regelungen mitgeprägt werden. Während das manifeste Interesse der Anspruchsberechtigten wie der Interessenverbände sich im wesentlichen auf Höhe und Umfang der zu gewährenden Leistungen (bzw. deren Finanzierung) richtet, sind die beteiligten Verwaltungsstellen in der Regel vor allem an der Aufrechterhaltung der bestehenden administrativen Strukturen und damit an den Grundzügen des Sozialrechts interessiert. Das Postulat der Vereinfachung und Vereinheitlichung des Sozialversicherungsrechts muß sich somit gegenüber diesen Interessen legitimieren.

4. Diese Legitimation ist in juristischer Perspektive vor allem aus der Idee der Rechtssicherheit, in sozialpolitischer Perspektive vor allem aus derjenigen der „Sozialen Sicherheit“ abzuleiten. Es geht dabei nicht bloß um die Frage der zweckwidrigen Vielfalt und allfälliger Widersprüche im Sozialversicherungsrecht, sondern um die weiterreichende Frage nach der sozialen Wirksamkeit der errichteten Organisationen und ihren Verbesserungsmöglichkeiten.

5. Die sozialen Beziehungen zwischen Sozialversicherungsträgern und Anspruchsberechtigten lassen sich soziologisch als Beziehungen zwischen Dienstleistungsorganisationen und ihrem Publikum bestimmen. Das

Publikum ist unorganisiert, besteht aus weitgehend rechtsunkundigen Personen, die sich zudem einer Notlage gegenübersehen. Die Handlungsfähigkeit des Publikums und seine Kontrollmöglichkeiten gegenüber den Sozialversicherungsträgern sind bereits strukturell extrem beschränkt.

6. Es läßt sich empirisch nachweisen, daß ein generelles Mißtrauen gegenüber Großorganisationen in der Bevölkerung verbreitet und um so intensiver ist, je geringer man seine eigene Handlungsfähigkeit einschätzt. Dieses Mißtrauen steigert gleichzeitig die Disposition, globale Ansprüche an „den Staat“ oder „die Gesellschaft“ zu befürworten.

7. Auch wenn anzunehmen ist, daß mit steigender Schul- und Berufsbildung (also auch durch eine Intensivierung der Bildungspolitik) und mit der Zunahme desjenigen Teils der Bevölkerung, der selbst in administrativen Positionen arbeitet, das generalisierte Mißtrauen gegenüber den für die Existenzsicherung unerläßlichen Großorganisationen langfristig etwas abgebaut werden kann, bleibt das Problem, auf welche Weise das Problem der „Sozialen Sicherheit“ der Bevölkerung gelöst werden kann. Dieses Problem umfaßt nicht nur den Schutz vor gewissen Risiken, sondern ebenso sehr die Zuverlässigkeit des Schutzes und die Erwartung der Zuverlässigkeit des Schutzes sowie die daraus folgende Beruhigung.

8. Eine Vereinfachung und Vereinheitlichung des Sozialversicherungsrechts sollte nicht nur die Voraussetzungen dafür schaffen, daß die potentiell Anspruchsberechtigten sich leichter über ihre Ansprüche informieren und die Erfüllung ihrer Ansprüche kontrollieren können. Sie ist ebenso notwendig zur Verwaltungsvereinfachung und zur Beschleunigung und Entlastung der Rechtsprechung sowie zur Entwicklung einer wirksameren Rechtshilfe. Sie würde insbesondere auch die Voraussetzung dafür schaffen, daß zukünftige sozialpolitische Entscheidungen in ihren Konsequenzen besser überschaubar würden. Die Vereinfachung und Vereinheitlichung des Sozialversicherungsrechts ist die Voraussetzung für eine wirksamere Gestaltung zukünftiger Sozialpolitik, die allen Betroffenen zugute käme.

9. Das Problem der Zentralisierung oder Dezentralisierung der Sozialleistungsverwaltung ist mit demjenigen der Vereinfachung und Vereinheitlichung des Versicherungsrechts nicht identisch. Das Problem ist zudem mehrdimensional: funktionale Differenzierung und territoriale Dezentralisierung.

10. Für alle Entscheidungen, die die Berücksichtigung konkreter Umstände der Antragsteller erfordern, sollte territoriale Dezentralisierung

bei gleichzeitiger Zusammenfassung funktional differenzierter Verwaltungszweige auf der untersten Ebene angestrebt werden. Auf den höheren Verwaltungsebenen dagegen scheint die funktionale Gliederung der Sozialleistungsverwaltung bei gleichzeitiger Zentralisierung der einzelnen Funktionen vermutlich zweckmäßiger.