



MAX-PLANCK-GESELLSCHAFT



BERICHT 2015 – 2017

Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik



MAX-PLANCK-GESELLSCHAFT

BERICHT 2015 – 2017

Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik

INHALT



15

GEMEINSAME
PROJEKTE

35

AUSLÄNDISCHES
UND INTER-
NATIONALES
SOZIALRECHT

157

MAX PLANCK
FELLOW-GRUPPE

169

DAS INSTITUT

INHALTSÜBERSICHT

Vorwort	12
I. Gemeinsame Projekte	15
1. Lost Potentials? The Rights and Lives of the Excluded	16
2. Bevölkerung und Politik in den Ostsee-Anrainerstaaten	19
3. Social Policy and Law Shared Database (SPLASH)	21
4. Studie zum Portabilitätskorridor	23
5. 1 st South-East African and European Conference on Refugees and Forced Migrants	24
6. Gemeinsame Seminare	28
II. Ausländisches und Internationales Sozialrecht	35
1. Einführung	36
2. Forschungsprojekte	58
3. Nachwuchsförderung	122
4. Alumni	153
III. Max Planck Fellow-Gruppe: Dis[cover]ability & Indicators for Inclusion	157
1. Einführung	158
2. Forschungsprojekte	163
IV. Das Institut	169
1. Personalia	170
2. Fachbeirat und Kuratorium	174
3. Bibliothek	190
4. Informations- und Kommunikationstechnologie	192

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	12
I. Gemeinsame Projekte	15
1. Lost Potentials? The Rights and Lives of the Excluded	16
2. Bevölkerung und Politik in den Ostsee-Anrainerstaaten	19
3. Social Policy and Law Shared Database (SPLASH)	21
4. Studie zum Portabilitätskorridor	23
5. 1 st South-East African and European Conference on Refugees and Forced Migrants	24
6. Gemeinsame Seminare	28
6.1. Zwangsverrentung – Aktuelle rechtliche Entwicklungen in Norwegen	28
6.2. Langzeit-Pflegebedürftigkeit	28
6.3. Der Preis der Exklusion und der Wert inklusiver Politiken	29
6.4. Die Entwicklung einer Kontextdatenbank für politikrelevante Forschung: Das Datenportal PERFAR	30
6.5. Demographischer Wandel und zunehmende Ungleichheit treffen jüngere Generationen hart	30
II. Ausländisches und Internationales Sozialrecht	35
1. Einführung	36
1.1. Aufgaben und Strukturen	36
1.2. Schwerpunkte der Forschung	41
1.2.1. Europäisierung	41
1.2.2. Modernisierung	45
1.2.3. Transformation	48
1.2.4. Migration	50
1.2.5. Empirische Forschung	53
1.2.6. Gesundheitsrecht	54
1.3. Nachwuchsförderung	55
1.4. Weitere Aktivitäten	57
2. Forschungsprojekte	58
2.1. Europäisierung und Internationalisierung	58
2.1.1. Das Sozialrecht nach der europäischen Finanzkrise – Ein verfassungsrechtlicher Ansatz	58
2.1.2. Soziale Grundrechte und europäische Finanzhilfe – Anwendbarkeit, Gerichtsschutz, Legitimation	61
2.1.3. Recommendation on Social Protection Floors: Basic Principles for Innovative Solutions	63
2.1.4. Sozialer Schutz für Flüchtlinge: Gemeinsame Standards für Asylsuchende in der EU?	66
2.1.5. Crisis Migrants	69
2.2. Modernisierung des Wohlfahrtsstaates	72

2.2.1. Soziale Absicherung bei Pflegebedürftigkeit	72
2.2.2. Alterung der Erwerbsbevölkerung und sozialer Schutz in Europa	74
2.2.3. Sozialer Schutz für fragmentierte Familien und Armutsrisiken alleinerziehender Mütter	77
2.2.4. Digitale Arbeitswelt 4.0 – Herausforderungen für die Systeme der sozialen Sicherheit	80
2.2.5. Die Verantwortung des Arbeitgebers für den sozialen Schutz in Russland: rechtsvergleichende Aspekte	83
2.2.6. Arbeits- und sozialrechtliche Instrumentarien zur Bewältigung der Herausforderungen des demografischen Wandels in Norwegen	86
2.3. Soziale Sicherheit in Entwicklungs- und Schwellenländern	89
2.3.1. Die Formalisierung sozialer Sicherungssysteme in Afrika	89
2.3.2. Die Partizipation der Öffentlichkeit im afrikanischen Konstitutionalismus	93
2.3.3. Stärkt Dezentralisierung soziale Rechte? Die Fallstudie von Uganda	95
2.3.4. Protokoll über Personenfreizügigkeit und Zugang zu Gesundheitsversorgung innerhalb der ECOWAS-Länder	98
2.3.5. Ein neuer Blick auf den afrikanischen Sozialschutz: Verantwortlichkeiten von Mitgliedstaaten und Organisationen der Vereinten Nationen	100
2.4. Gesundheitsrecht	103
2.4.1. Innovative In-vitro-Diagnostika in der Gesundheitsversorgung – Regulierung ihrer Einbindung in rechtsvergleichender Perspektive	103
2.4.2. Managed Entry Agreements in Deutschland	105
2.4.3. Weiterentwicklung der Bedarfsplanung in der ambulanten ärztlichen Versorgung	108
2.5. Recht und Ökonomie	110
2.5.1. Der Preis der Exklusion und der Wert inklusiver Politiken	110
2.5.2. Gewinner betrügen nicht – Moralität und Bestrafung und ihr effizientes Zusammenspiel bei sozialen Dilemmata	113
2.6. Sportrecht	115
2.6.1. Ehrenamt und Mindestlohn im Sport	115
2.6.2. Ausschreitungen beim Fußball und ihre Rechtsfolgen – 12. Sportrecht-Symposium 2016	117
2.6.3. Der Ausschluss ganzer Verbände von internationalen Sportwettbewerben – 13. Sportrecht-Symposium 2017	119
3. Nachwuchsförderung	122
3.1. Doktorandenkolleg „Durchsetzung sozialer Rechte“	122
3.1.1. Gerichtliche Durchsetzung sozialer Rechte – Grundsatz der Klägerfreundlichkeit aus rechtsvergleichender Perspektive	122
3.1.2. Wirksamer Schutz sozialer Rechte durch verwaltungsinterne Kontrolle? Eine empirische Untersuchung des Widerspruchsverfahrens im Sozialrecht	124
3.1.3. Zugang zu sozialen Rechten in Taiwan	126

3.1.4. Rechtsschutz bei Nichtzahlung der Sozialversicherungsbeiträge durch den Arbeitgeber in China.....	127
3.1.5. Die gerichtliche Durchsetzung von existenzsichernden Sozialleistungen in Lateinamerika.....	129
3.2. Doktorandenkolleg „Das Leistungserbringungsverhältnis im Sozialrecht“.....	131
3.2.1. Staatliche Förderung beruflicher Weiterbildung in Deutschland und Schweden.....	131
3.2.2. Arzneimittelpreisregulierung im Leistungserbringungsrecht in Deutschland und Spanien.....	133
3.3. Doktorandenkolleg „Sozialrecht als besonderes Verwaltungsrecht“.....	135
3.3.1. Arbeitsunfall und entgrenzte Arbeit: Zur Reichweite des Unfallversicherungsschutzes der Beschäftigten.....	136
3.3.2. Der Vertrag als Steuerungsinstrument in der Pflichtkrankenversicherung – ein deutsch-russischer Rechtsvergleich.....	137
3.3.3. Konkretisierung und Begründung des Rechts auf ärztliche Behandlung in Deutschland und Italien – Sozialrecht als besonderes Verwaltungsrecht.....	139
3.4. Doktorandenkolleg „Soziale Sicherung bei Pflegebedürftigkeit“.....	140
3.4.1. Die Qualitätssicherung in der häuslichen Pflege in Deutschland und Österreich.....	141
3.5. Einzelne Dissertationsprojekte.....	143
3.5.1. Die Rechtmäßigkeit der Rentenreformen angesichts der Finanzkrise: der Fall Griechenland.....	143
3.5.2. Wer braucht NGOs? Regulierung von Non-Profit-Leistungserbringern in den am wenigsten entwickelten Ländern Afrikas.....	144
3.5.3. Gesteuerte Gesundheit: Grund und Grenzen verhaltenswissenschaftlich informierter Gesundheitsförderung und Krankheitsprävention.....	147
3.5.4. Die Postlizenzierungsevaluation von Arzneimitteln als Grundlage von Regulierungsentscheidungen – Deutsche GKV und englischer NHS im Vergleich.....	149
3.5.5. Die Konstruktion von Zugehörigkeit im modernen Staat: Polen und die deutsche Sozialversicherung von 1918–1945.....	150
4. Alumni.....	153
III. Max Planck Fellow-Gruppe: Dis[cover]ability & Indicators for Inclusion.....	157
1. Einführung.....	158
2. Forschungsprojekte.....	163
2.1. Diversität, Identität und politische Partizipation im europäischen Mehrebenensystem: Politische Partizipation von Menschen mit Beeinträchtigung in Deutschland und Italien.....	163
2.2. Auf dem Weg zur „inklusiven Organisation“? Chancen und Grenzen von Inklusionsbemühungen in Arbeitsorganisationen.....	164

IV. Das Institut	169
1. Personalia	170
1.1. Ausländisches und Internationales Sozialrecht	170
1.2. Munich Center for the Economics of Aging (MEA)	171
1.3. Max Planck Fellow-Gruppe	172
1.4. Bibliothek	173
1.5. Zentrale Dienste	173
1.6. Beauftragte und besondere Funktionen	174
2. Fachbeirat und Kuratorium	174
2.1. Kinder und Rentner im Fokus der Forschung – Sitzung des Kuratoriums 2015	174
2.2. Gibt es ein Recht auf Unvernunft? – Sitzung des Kuratoriums 2016	177
2.3. Digitale Arbeitswelt und Migration – Sitzung des Kuratoriums 2017	180
2.4. Mitglieder des Kuratoriums	183
2.5. Mitglieder des Fachbeirats (2015 – 2017)	187
3. Bibliothek	190
4. Informations- und Kommunikationstechnologie	192

VORWORT

Mit diesem Bericht informieren wir auf Deutsch über die Forschungstätigkeiten der Abteilung für ausländisches und internationales Sozialrecht sowie der Max Planck Fellow-Gruppe am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik. Wie beim letzten Mal handelt es sich um eine Auskoppelung aus dem englischsprachigen „Report 2015-2017“, unserem umfassenden Tätigkeitsbericht. Wir wollen mit der Veröffentlichung in der Form eines pdf-Dokuments die vielfältigen Forschungsprojekte und Aktivitäten, die von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern am Institut auf den Gebieten des Sozialrechts und der Inklusion bei Behinderung in den vergangenen drei Jahren durchgeführt worden sind, auch in deutscher Sprache dokumentieren.

Im ersten Teil berichten wir über gemeinsame Forschungsaktivitäten. Sie betreffen vor allem zwei Bereiche: Zum einen die mit Wanderungen zusammenhängenden Fragen der Inklusion und Exklusion aus rechtlicher, sozialpolitischer und soziologischer Perspektive, zum anderen eine Datensammlung unter dem Namen SPLASH (Social Policy and LAw SHared data base). Sie dient dazu, rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen von Sozialpolitik zu beschreiben sowie Makrodaten über deren wirtschaftliche und soziale Hintergründe zu sammeln, um damit quantitative Indikatoren für die Erfassung und weitere Erforschung von Sozialrecht und Sozialpolitik bereit zu stellen. Es folgt ein Teil über die von Ulrich Becker geleitete Abteilung für ausländisches und internationales Sozialrecht, die das Sozialrecht als Instrument zur Realisierung

sozialpolitischer Maßnahmen und als eigenständiges Rechtsgebiet erforscht. Daran schließt sich die Dokumentation der von der Fellow-Gruppe unter der Leitung von Elisabeth Wacker durchgeführten Aktivitäten an, die sich auf die Inklusion von Menschen mit Behinderungen konzentrieren. Nicht an dieser Stelle auf Deutsch veröffentlicht wird hingegen die Tätigkeit der von Axel Börsch-Supan geleiteten sozialpolitischen Abteilung, dem Munich Center for the Economics of Aging (MEA), das sich mit den sozialpolitischen Folgen, den makroökonomischen Implikationen und dem gesellschaftlichen Wandel, der durch die demographischen Veränderungen hervorgerufen wird, beschäftigt.

Das Institut bietet Arbeitsmöglichkeiten für die Durchführung sozialrechtlicher und sozialpolitischer Forschungsarbeiten, wie sie sich anderweitig in vergleichbarer Weise nicht finden lassen. Es hat sich durch die Expertise seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und auch wegen seiner Ausstattung zu einem international anerkannten Zentrum für die sozialrechtliche und sozialpolitische Forschung entwickelt und im Berichtszeitraum wieder Gastforscher aus aller Welt angezogen. Seine Bibliothek bietet den Benutzern eine einzigartige Grundlage für die vergleichende Beschäftigung mit dem Sozialrecht und der Sozialpolitik. Durch die Aufenthalte ausländischer Gastwissenschaftler wie auch durch Gastvorträge, Workshops und Tagungen und die Betreuung von Gästegruppen wird ein sowohl internationaler als auch interdisziplinärer Austausch gefördert.

Neben der Durchführung eigener Forschungsprojekte und der Nachwuchsförderung vermittelt das Institut auch Kenntnisse über Sozialrecht und Sozialpolitik in Deutschland und Europa im In- und Ausland. Das geschieht durch die Teilnahme seiner Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen an verschiedensten Tagungen, Workshops und Lehrveranstaltungen, aber ebenso durch den Austausch mit Praktikern aus Ministerien und Verbänden sowie von Sozialleistungsträgern und mit Politikern. Dieser Austausch ist wichtig. Er hilft, praktische Probleme zum Anlass weitergehender Forschung zu nehmen und zur Überprüfung theoretischer Annahmen heranzuziehen. Und er trägt die oft auch gesellschaftspolitisch wichtigen Ergebnisse aus den Forschungen des Instituts nach außen.

An dieser Stelle sei noch einmal ausdrücklich allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Instituts für ihr großes Engagement im Berichtszeitraum gedankt: nicht nur den Forschern, sondern auch den in der Verwaltung, in den Sekretariaten, der IT, der Bibliothek, bei der Betreuung von Gästen und der Bearbeitung von Texten Tätigen, ohne die unsere Projekte nicht durchführbar wären. Ebenso gilt unser Dank den Mitgliedern unseres Fachbeirats und unseres Kuratoriums, die in verschiedener Weise eine wertvolle Stütze unserer Arbeit sind.

München, im April 2018
Ulrich Becker



I. GEMEINSAME PROJEKTE



Dr. Julia Hagn



Dr. Constantin
Hruschka



Dr. Christian
Hunkler

1. LOST POTENTIALS? THE RIGHTS AND LIVES OF THE EXCLUDED

*Julia Hagn, Constantin Hruschka,
Christian Hunkler, Romuald Méango
und Tim Rohmann*

In der aktuellen Debatte über Migration nach Europa legen ForscherInnen und PolitikerInnen großen Wert auf Konzepte, die eine erfolgreiche Integration von MigrantInnen und Asylsuchenden in die Aufnahmegesellschaften ermöglichen. Oft wurde z.B. hervorgehoben, dass die aktuelle Migrationswelle vor allem aus jungen EinwanderInnen besteht, die das Potenzial haben, die durch den demographischen Wandel begründeten wirtschaftlichen Herausforderungen teilweise aufzufangen. Das hängt jedoch von der zentralen Frage ab, wie eine baldige und schnelle Integration in den Arbeitsmarkt und eine reguläre Beschäftigung erreicht werden können. Damit Integration gelingt, ist es notwendig, die Gründe zu kennen, die diese erschweren oder gar verhindern. Deshalb initiierte die Max-Planck-Gesellschaft das institutsübergreifende Forschungsprojekt „The Challenges of Migration, Integration and Exclusion“, das Muster und Mechanismen von Exklusion in den Fokus nimmt. An dem Kooperationsprojekt, das sich über drei Jahre erstreckt (2017 – 2020), sind ForscherInnen aus sechs Max-Planck-Instituten beteiligt, die die Expertise aus einer Reihe verschiedener Disziplinen einbringen: Recht, demographische Forschung, Gesundheitswesen, Wirtschaft, ethnologische Forschung, Politikwissenschaft, Soziologie und Geschichte.

Das MPI für Sozialrecht und Sozialpolitik beteiligt sich an dieser Forschungsiniti-

ative mit dem interdisziplinären Projekt „Lost Potentials? The Rights and Lives of the Excluded“. Ziel des Projektes ist es, Erkenntnisse über die rechtlichen und politischen Bedingungen, die Ausschlussmechanismen schaffen und festigen, sowie über die sozioökonomischen Folgen der Ausgrenzung von MigrantInnen zu gewinnen.

Wenn wir die Migrationsbewegungen nach Deutschland seit 2012 betrachten, benötigen wir rechts-, politik- und wirtschaftswissenschaftliches Fachwissen, um folgende komplexe Fragen beantworten zu können: Welche Rechte haben die verschiedenen Gruppen von MigrantInnen? Welchen Einfluss haben diese Rechte auf ihre Integration bzw. Exklusion? Haben diese MigrantInnen beispielsweise einen Anspruch auf Sozialhilfe? Wenn nicht, wie kommen sie über die Runden? Dürfen sie eine Arbeit aufnehmen? Oder gehen sie einer illegalen Beschäftigung nach? Erhalten sie in Deutschland Zugang zur Gesundheitsversorgung? Hat ein längerer beschränkter Zugang zu medizinischer Versorgung Folgen für ihre Gesundheit? Darüber hinaus wird versucht, die möglichen zur Exklusion führenden Wege und ihre empirische Prävalenz nachzuzeichnen, z.B. wer von vornherein den Plan hatte, illegal in ein anderes Land zu migrieren, und wer erst im Nachhinein zum „illegalen“ MigrantInnen bzw. zur „illegalen“ Migrantin wurde.

Im rechtswissenschaftlichen Teil des Projekts soll herausgearbeitet werden, wie das deutsche Recht verschiedene Gruppen von MigrantInnen konstruiert. Eine systematische Analyse der bestehenden Rechtsstatus und der entsprechenden sozialen Rechte wird die normativen

Wege der Exklusion offenlegen. Darüber hinaus wird so der Hintergrund für einen Vergleich zu jenen MigrantInnen geschaffen, die illegal in das Land gekommen sind, die ihre rechtlichen Möglichkeiten für zur Gewährung eines Aufenthaltsrechts ausgeschöpft haben, oder die auf andere Weise durch das Netz fallen. Folgende Fragestellungen sind von besonderem Interesse: (1) Welche Gruppen von Migranten kennt das deutsche Recht? (vgl. §§ 18a, 23, 23a, 24, 25 Abs. 5, 25a, 60a, 104a und 104b AufenthG) (2) Welche Rechte werden den auf diese Weise kategorisierten Migrantengruppen gewährt? (3) Was sind die Rechtsfolgen von Pflichtverletzungen (z.B. Verstöße gegen die Meldepflicht)?



Die Forscherinnen und Forscher der interdisziplinären Wissenschaftsinitiative „The Challenges of Migration, Integration and Exclusion“ bei einem Treffen in Berlin.

Da die einschlägigen Rechtsvorschriften ein breites Spektrum an Möglichkeiten, aber auch Einschränkungen für die verschiedenen Gruppen von MigrantInnen in Deutschland begründen, werden für jede einzelne Gruppe Schlussfolgerungen hinsichtlich ihrer Integrationsmöglichkeiten gezogen. Diese Schlussfolgerungen dienen zudem als Hypothesen für den empirischen Teil der Untersuchung, in

dem die verschiedenen Grade der Exklusion hinsichtlich ihrer Bedeutung für die Integration verglichen werden.

Die empirische Untersuchung besteht aus einer quantitativen Studie, die repräsentative Daten von dokumentierten und undokumentierten MigrantInnen erhebt. Das Stichprobenverfahren beruht auf der Methode des Respondent-Driven-Sampling (RDS), das besonders geeignet ist, um „versteckte Bevölkerungsgruppen“ zu erfassen. Zu den Themen der Befragung gehören aktuelle demografische Informationen und ungefähre Wohnorte, Lebensbedingungen, Motivationen und wahrgenommene Chancen, kurze retrospektive Lebensgeschichten zu ausgewählten Bereichen (Bildung, Berufserfahrung, Familiengründung), prospektive Lebensgeschichten (Absicht zu bleiben, Familienmitglieder mitzubringen etc.), aktueller Gesundheitszustand und Zugang zu Gesundheitsversorgung, Bildungserwartungen und -fähigkeiten (kognitiv, nicht-kognitiv) sowie die Bildung der Kinder. Mithilfe der gewonnenen Daten können die Wege, die zum Ausschluss führen, aufgezeigt werden. Im Fokus stehen dabei die Kompetenzen und Integrationsinvestitionen von MigrantInnen in Abhängigkeit von deren zukünftigen Perspektiven. Die empirischen Erkenntnisse werden wiederum mit den Schlussfolgerungen aus der rechtlichen Analyse abgeglichen. Darüber hinaus dienen sie der Erarbeitung von alternativen politischen Ansätzen zur Vermeidung der aufgedeckten Exklusionsmechanismen.

Im Rahmen der Forschungsinitiative fanden bereits mehrere Workshops statt, die den ForscherInnen der teilnehmenden MPIs einen allgemeinen



Romuald Méango, PhD



Tim Rohmann

Überblick über die unterschiedlichen Rechtsstatus im europäischen und deutschen Migrationsrecht boten und in deren Verlauf die verschiedenen Forschungsschwerpunkte der einzelnen Projekte genauer dargelegt und koordiniert sowie mögliche Synergien und Kooperationsmöglichkeiten ermittelt wurden. Darüber hinaus war einer der Workshops der Entwicklung eines gemeinsamen Konzepts zum Begriff der Exklusion und der Gestaltung von methodischen Instrumentarien gewidmet.

Zur Vorbereitung der Datenerhebung fand am 28.10.2016 eine Fachtagung in München mit einem Keynote-Vortrag von Prof. Christian Dustmann (University College London) statt. Vorrangige Ziele waren, die einschlägigen Forschungsschwerpunkte zu ermitteln und die bisherigen Erfahrungen der Teilnehmenden bezüglich innovativer Stichprobenverfahren und der Erfassung versteckter Bevölkerungsgruppen fruchtbar zu machen. In Anlehnung an die Erkenntnisse dieser Tagung wurde mit der Fragebogenentwicklung begonnen. In Ergänzung zu den üblichen sozio-demographischen Merkmalen werden Erhebungsinstrumente entwickelt, um die subjektiven Erwartungen der MigrantInnen hinsichtlich ihrer Perspektiven in Deutschland zu eruieren. Ferner werden in Zusammenarbeit mit dem *Institute for Educational Quality Improvement* (IQB) Instrumente zur Ermittlung kognitiver Fähigkeiten entwickelt, die speziell auf diese Bevölkerungsgruppe zugeschnitten sind. Vorversionen dieser Instrumente wurden im Rahmen der MEA- Migrantenstudie über eine Bevölkerungsgruppe von syrischen Asylsuchenden erfolgreich getestet. Die nächsten Schritte bestehen in der Vorbereitung des Stichprobenver-

fahrens für die Feldstudie, die für das letzte Quartal 2018 geplant ist.

Der rechtswissenschaftliche Teil des Projekts widmete sich zunächst einer eingehenden Analyse der rechtlichen Aufenthaltsstatus und der damit verbunden sozialen Rechte. So untersuchten wir die Anspruchsberechtigung für Sozialleistungen zur Abdeckung des Existenzminimums unter besonderer Berücksichtigung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG). Das AsylbLG enthält Bestimmungen zur Regelung von Ansprüchen von MigrantInnen mit einem unsicheren Rechtsstatus und bezieht sich daher auf eine Personengruppe, die Gefahr läuft, von der Gesellschaft ausgeschlossen zu werden. Des Weiteren wird die Fokussierung der Forschungsarbeit auf weitere soziale Rechte und jüngste Veränderungen in der deutschen Gesetzgebung ermöglichen, andere exkludierte Gruppen von Migranten auszumachen und verschiedene Exklusionsmechanismen aufzudecken.

Die Ergebnisse des fachübergreifenden Projekts werden in unterschiedlichen Formaten publiziert, so z.B. als Aufsätze in Zeitschriften oder als Diskussionspapiere. Außerdem werden die Ergebnisse in die SPLASH-Datenbank eingespeist.

2. BEVÖLKERUNG UND POLITIK IN DEN OSTSEE-ANRAINERSTAATEN

Diana López-Falcón

Angesichts wirtschaftlicher und politischer Krisen tendieren viele Menschen dazu, wichtige Übergänge im Lebensverlauf weiter hinauszuschieben. Nachteilige wirtschaftliche Bedingungen wirken sich nicht nur auf die Lebensperspektive von jungen Menschen und deren Eintritt in die Berufstätigkeit aus, sondern auch auf Familienbiographien und den Gesundheitszustand im Alter. Letztendlich führt die jüngste Wirtschaftskrise zu einem zusätzlichen Anstieg von sozioökonomischen Ungleichheiten und – in der Folge – zu Divergenzen in der demographischen Entwicklung in und zwischen den einzelnen Staaten.

Für Sozialwissenschaftler ist die Ostsee-Region von besonderem Interesse, weil sie ein einzigartiges „Labor“ darstellt, in dem demographische, sozioökonomische und politische Entwicklungen unter besonderer Berücksichtigung der unterschiedlichsten sozialen Systeme und Werteordnungen untersucht werden können, sowohl in Zeiten sozioökonomischer Stabilität als auch vor dem Hintergrund von Wirtschaftskrisen und politischem Druck. Während in Nordeuropa meist vergleichsweise stabile Bedingungen vorherrschten und sich starke sozialstaatliche Systeme unter marktwirtschaftlichen Voraussetzungen ausbildeten, durchliefen die meisten osteuropäischen Staaten während der Zeit der Sowjetunion dramatische Veränderungen – und mehr noch nach dem Fall des Eisernen Vorhangs 1989/90. Die Analyse der schnellen Veränderungen

der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Systeme seit 1990 und die Identifizierung „entscheidender Wendepunkte“ ermöglicht es zu spezifizieren, welche politischen Interventionen für wirksame Veränderungen verantwortlich waren – d.h. welche Reformen die Bevölkerungsentwicklung direkt beeinflusst haben – und die Bandbreite zukünftiger politischer Maßnahmen einzuschränken. Darüber hinaus sind während der Wirtschaftskrise sich verändernde Bevölkerungsstrukturen ein Indikator dafür, inwiefern wirtschaftliche Impulse die Bevölkerungsentwicklung beeinflussen können – oder auch nicht.

Das Projekt mit dem Titel „On the edge of societies: New vulnerable populations, emerging challenges for social policies, and future demands for social innovation. The experience of the Baltic Sea States“ hat zum Ziel, die oben genannten Themen unter besonderer Berücksichtigung der Ostsee-Anrainerstaaten zu beleuchten. Aus diesem Grund behandelt es die Bevölkerungsentwicklung in Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Lettland, Litauen, Polen, der Russischen Föderation und Schweden. Außerdem werden Island und Norwegen betrachtet, weil sie ein Teil Nordeuropas und des nordischen Sozialmodells sind.

Das interdisziplinäre Forschungsvorhaben wird von der Max-Planck-Gesellschaft finanziert und in Zusammenarbeit mit dem Max-Planck-Institut für demographische Forschung in Rostock und dem Netzwerk Population Europe durchgeführt.

Wir betrachten den Lebensverlauf als Prozess und beginnen zunächst mit der Bearbeitung von Forschungslücken in



Dr. Diana
López-Falcón

Bezug auf Diskontinuitäten sowie den daraus folgenden kurz-, mittel- und langfristigen Auswirkungen auf Perspektiven im Leben. Dies schließt Brüche in der Ausbildung und im Erwerbsverlauf, der Verschlechterung der Gesundheit und der Migration ein. Des Weiteren sind wir daran interessiert, wie die Folgen und die potenziellen schädlichen Auswirkungen von unterbrochenen Lebensläufen durch politische Interventionen auf Mikroebene reduziert werden können.

Daher wird eines der Forschungsthemen, mit dem sich das Institut im Rahmen des Projektes befasst, das Erwerbsleben und die Rente beinhalten. Die derzeitigen politischen Maßnahmen, die auf eine Verlängerung des Arbeitslebens abzielen, können weiterreichende Auswirkungen, z.B. auf die Gesundheit, haben. Deshalb müssen politische Reformen u.a. den Gesundheitszustand der Menschen im Renteneintrittsalter im Blick haben. Während dem Bezug der Berufsunfähigkeitsrente typischerweise eine Zeit der Erkrankung vorausgeht, ist das Verhältnis von anderen Formen des Ausstiegs aus dem Arbeitsleben und dem Gesundheitszustand schwieriger zu fassen. Die Untersuchung von Veränderungen in der Rentenpolitik bei vergleichbaren Rahmenbedingungen wird weitere Indikatoren für die Bewertung politischer Interventionen liefern.

Die finanzielle Situation nach dem Renteneintritt ist ein weiterer, für die Lebensqualität älterer Menschen wichtiger Aspekt, der in dieser Studie berücksichtigt wird. Rentensysteme sind in vielen Ländern dergestalt konzipiert, dass wirtschaftliche Ungleichheiten unter Rentnerinnen und Rentnern im Allgemeinen weniger groß sind als

unter der erwerbstätigen Bevölkerung. Dennoch gibt es bezüglich des Renteneinkommens sogar in den traditionellen Sozialdemokratien der Nordischen Staaten große Unterschiede. Dabei ist der rechtliche Hintergrund von besonderer Bedeutung, weil er nicht nur das Renteneintrittsalter und die Möglichkeit eines vorzeitigen Ruhestands regelt, sondern auch die Rentenhöhe.

In diesem Zusammenhang ist das umfassende longitudinale SHARE-Mikrodatenmaterial von entscheidender Bedeutung, und zwar nicht nur für die Untersuchung der von Diskontinuität und Brüchen gezeichneten Erwerbsbiographien und von Themen wie dem Ausscheiden aus dem Beruf und dem Renteneintritt, sondern auch für die vergleichende Analyse von weniger erforschten Bevölkerungsgruppen, wie zum Beispiel älteren Migrantinnen und Migranten. Konkret wird die Forschungsarbeit das Wohl von älteren Migranten in den Ostseestaaten und anderen Europäischen Ländern beleuchten, indem sie die Determinanten von materieller Entbehrung, Gesundheitszustand und allgemeinem Wohlbefinden sowie die Auswirkungen unerwünschter Lebensereignisse untersucht. Von den oben genannten Projektländern werden von SHARE gegenwärtig Dänemark, Estland, Deutschland, Polen und Schweden abgedeckt. Zudem wird Finnland, Lettland und Litauen in die aktuelle Erhebung einbezogen.

Darüber hinaus werden im Rahmen des Projekts Informationen über den institutionellen Hintergrund der Projektländer, in den die jeweiligen Sozialpolitiken eingebettet sind, herausgearbeitet und mit anderen Informationen aus der Daten-

bank SPLASH („Social Policy and Law Shared Database“) verknüpft (www.splash-db.eu). Das Datenbankportal wird unter anderem Zugang zu einer umfangreichen Sammlung von sozialpolitischen Maßnahmen und den einschlägigen Rechtsvorschriften im Bereich relevanter demographischer Fragestellungen bieten. Ferner wird SPLASH den Zugriff auf Datensätze mit Kontextindikatoren für longitudinale Mikrodatenanalysen sowie auf eine Datenkarte mit quantitativen und qualitativen Datenquellen ermöglichen. Auf diese Weise wird SPLASH die Durchführung von vergleichenden Analysen von Sozialpolitiken (zeitlich und räumlich) erleichtern. Außerdem stellt die Datenbank für SHARE eine Kontextdatenquelle dar: Während SHARE Mikrodaten auf individueller Ebene zur Verfügung stellt, ermöglicht SPLASH den Nutzern den Zugriff auf Makro- und Kontextdaten, die z.B. auf ein politisches, ökonomisches oder gesellschaftliches Umfeld bezogen sind. Darüber hinaus wird SPLASH den Zugang zu auf SHARE-Daten basierenden Indikatoren für die Bevölkerung 50+ gewährleisten.



Neben der im Rahmen des Projekts durchgeführten Forschung wird das Institut zur Erweiterung des Wissenbestands über die Ostsee-Anrainerstaaten weitere Forschungsergebnisse aus beiden Abteilungen zugänglich machen. Dabei handelt es sich um Untersuchungsergebnisse der sozialrechtlichen

Abteilung, z.B. über die sozialen Rechte von Migrantinnen und Migranten, Arbeitslosenleistungen in Russland oder die Pflege in Europa, sowie um Ergebnisse zu prekärer Beschäftigung oder zu den Rentensystemen in Europa aus der Abteilung MEA.

3. SOCIAL POLICY AND LAW SHARED DATABASE (SPLASH)

Diana López-Falcón

Seit September 2016 ist das Institut nach vier Jahren erfolgreicher Zusammenarbeit mit dem Max-Planck-Institut für demographische Forschung alleiniger Koordinator des Population Europe Resource Finder and Archive (PERFAR). Bisher weist die Datenbank eine große Sammlung von Rechtsdokumenten über die nationale Sozialpolitik in vielen Ländern Europas auf sowie eine Linkliste mit Verweisen auf sozio-ökonomische und demographische Daten und ein Online-Repository mit zusätzlich relevanten Forschungsergebnissen.

Permanente Umstrukturierungen, die das Projekt auf dem neuesten Stand halten, sind eine einzigartige Gelegenheit, die Kooperation und den Austausch zwischen den Abteilungen auszubauen und die Forschungsergebnisse des Instituts zu verbreiten.

Eine sorgfältige Evaluierung der bisherigen Ergebnisse und der Bedeutung des PERFAR-Portals sowie die Empfehlungen der vergangenen Sitzung des projekteigenen Fachbeirats bilden für das Institut die Grundlage für die Entwicklung einer neuen Strategie, die die Zusammenarbeit und den

Austausch zwischen den Abteilungen stärken und die Ergebnisse der einzelnen Forschungsgruppen auf finanziell tragfähige Weise verbreiten soll.

Das neue Portal „Social Policy and Law Shared Database“ (SPLASH) bietet durch die Entwicklung zweier wesentlicher Bereiche, nämlich „Daten“ und „Politik“, die Zugangsmöglichkeit zu Kontextdaten auf nutzerfreundliche und interaktive Weise.

Konkret finden Nutzer unter der Rubrik „Politik“ eine Sammlung von Rechtsdokumenten und Forschungsergebnissen, die sozialpolitische Maßnahmen mit Blick auf die Bevölkerungsentwicklung in ganz Europa unterstützen. Dieser Bereich wird von der Abteilung ausländisches und internationales Sozialrecht unter der Leitung von Prof. Dr. Ulrich Becker entwickelt. Gegenwärtig enthält die Rubrik „Politik“ Informationen aus bis zu 19 europäischen Staaten aus den Bereichen Bildung, Familie, Migration, Gesundheit und Rente. Zunächst wird sich die Forschung insbesondere auf die länderübergreifende Analyse der Sozialgesetzgebungen in Europa konzentrieren.

Das Munich Center for the Economics of Aging (MEA) ist mit der Entwicklung des Bereichs „Daten“ betraut sowie mit der Gesamtkoordination von SPLASH durch Dr. Diana López-Falcón. Unter dieser Rubrik haben Nutzer Zugriff auf eine Sammlung qualitativer Indikatoren und Statistiken, die von nationalen Statistikämtern und internationalen Datenanbietern entwickelt wurden, sowie auf ausschließlich von MEA erarbeitete Indikatoren. Ein wesentlicher Beitrag dieser Sektion ist, Textdatensätze für die Analyse von Mikrodatenmaterial

zur Verfügung zu stellen, wie z.B. – aber nicht ausschließlich – den sog. Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe (SHARE). Darüber hinaus werden Nutzer auch Zugriff auf originäre Indikatoren haben, die auf SHARE-Daten basieren. Der Entwicklung des Datenbereichs von SPLASH steht unter der Leitung von Prof. Axel Börsch-Supan.

Um den Austausch und die Zusammenarbeit zwischen den Abteilungen zu intensivieren, fokussiert SPLASH im Wesentlichen die Bereiche Rente, Rentensysteme, Zugang zur Gesundheitsversorgung und zu Pflegeleistungen. Die Daten werden regelmäßig auf den neuesten Stand gebracht, um eine inhaltliche Aktualität zu gewährleisten. Was die Größendimension angeht, wird zur Förderung der länderübergreifenden Analyse der Akzent auf der einzelstaatlichen Ebene liegen.

Die Kooperation der beiden Abteilungen umfasst aus juristischen Dokumente abgeleitete Quantitätsindikatoren, die für statistische und ökonomische Modelle verwendet werden, sowie aus SHARE-Daten gewonnene Indikatoren, die es ermöglichen, die Auswirkungen von auf die Bevölkerung von 50+ zugeschnittenen, spezifischen sozialpolitischen Maßnahmen und Gesetzen zu messen.

Ein großer Gewinn des gemeinsamen Projekts ist deshalb der interdisziplinäre Forschungsaustausch zwischen den Institutsmitgliedern. Darüber hinaus werden die Flexibilität und Interaktivität der Datenbank zu einem vermehrten Ressourcenaustausch mit anderen Forschungszentren und Infrastrukturen führen und außerdem die Verwendung von Forschungsergeb-

nissen aus Kooperationsprojekten fördern, wie der Max-Planck-Forschungsinitiative „The Challenges of Migration, Integration and Exclusion“.

Um die leichte Handhabung und die hohe Qualität der Informationen sicherzustellen, werden die Projektkoordinatoren den direkten Austausch zwischen Nutzern und Datenanbietern fördern. Das wird vor allem der nationalen Datensammlung zugutekommen, da die Zusammenarbeit mit externen Partnern den Abbau von administrativen und sprachlichen Barrieren fördert und die Identifizierung von geeigneten Quellen für die nationale und regionale Analyse vereinfacht.

Die erste Diskussionsrunde fand im Dezember 2017 im Rahmen des Arbeitstreffen „Contextual Indicators for Microdata Analysis: SPLASH Database“ statt. Ein Expertengremium diskutierte und definierte hierbei den am besten geeigneten Datensatz für die Analyse von Mikrodaten, der in SPLASH verfügbar sein wird.

Die gesammelten Informationen werden auf den Webseiten von SPLASH frei zugänglich sein (www.splash-db.eu). Die neue, im Jahr 2017 programmierte Datenbank-Plattform soll den Zugriff auf die im Rahmen des Projekts gesammelten Informationen und deren Navigation erleichtern. Auf den Webseiten werden Metadaten, grafische Darstellungen und Tabellen, eine interaktive Karte und Informationen über unsere Kooperationspartner zu finden sein.

Die Gesamtaktivitäten von SPLASH stehen unter der Aufsicht des 2013 ernannten projekteigenen Fachbeirats, zu dessen Mitgliedern führende For-

scher aus den Projektbereichen, wie auch Vertreter aus den wichtigsten Forschungsinfrastrukturen in Europa, der OECD und Eurostat zählen. Die Entwicklung der Datenbank SPLASH wird gefördert durch das Kooperationsprojekt der Max-Planck-Gesellschaft mit dem Titel „On the edge of societies: New vulnerable populations, emerging challenges for social policies, and future demands for social innovation. The experience of the Baltic Sea States“ (Am Rande der Gesellschaft: neue gefährdete Bevölkerungsgruppen, künftige Herausforderungen für die Sozialpolitik und soziale Innovationen. Die Erfahrung der Ostsee-Anrainerstaaten).

4. STUDIE ZUM PORTABILITÄTSKORRIDOR

Axel Börsch-Supan und Ulrich Becker

Unter Portabilität versteht man die Möglichkeit des Erhalts, der Wahrung und Übertragung von erworbenen sozialrechtlichen Leistungen oder solchen, die gerade erworben werden, unabhängig von Beruf, Nationalität und Aufenthaltsstaat. Bilaterale oder multilaterale Sozialversicherungsabkommen beinhalten gewöhnlich Diskriminierungsverbote zwischen eigenen Staatsangehörigen und MigrantInnen bezüglich der sozialen Sicherung und der Kooperationsvorschriften zwischen den Sozialversicherungsträgern der Unterzeichnerstaaten.

Das inzwischen abgeschlossene Projekt behandelte folgende Fragestellungen: Wie effektiv ist der Koordinierungsprozess und was sind die Schlüsselfragen? In welchem Verhältnis



Prof. Axel
Börsch-Supan,
PhD



Prof. Dr. Ulrich
Becker, LL.M.
(EHI)



Dr. Katharina
Crepaz

stehen die bearbeiteten Anträge zu den potenziell berechtigten Leistungsempfängern? Wie groß ist der Portabilitätsverlust, der durch die Abkommen vermieden wird? Wie beurteilen MigrantInnen die Einlösung von Leistungen? Haben sie von den Abkommen ausreichend Kenntnis? Was wissen wir über die Inanspruchnahme von Leistungen durch MigrantInnen? Um diese Wissenslücken schließen zu können, waren ein umfassender und gut strukturierter Rahmen und eine eingehende Untersuchung der bestehenden Abkommen auf unterschiedlichen Ebenen notwendig, d.h. von Seiten des Rechts, der Administration und der MigrantInnen.

Zu diesem Zweck beteiligte sich das Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik zusammen mit der Weltbank an verschiedenen sogenannten Corridor Studies mit Ländern, zwischen denen seit langem ein Arbeitnehmer-austausch besteht. Die entsprechenden Korridore müssen traditionell über lange Jahre Migrationsbewegungen und zudem gut ausgearbeitete Sozialversicherungsabkommen aufweisen. Insbesondere bezieht das Projekt Bewegungen von der Türkei nach Deutschland und Österreich ein. Die beiden bilateralen Sozialversicherungsabkommen mit der Türkei weisen umfangreiche Erfahrungen auf, weil sie seit langem bestehen und die Migrationsbewegungen in diesem Korridor intensiv sind. Unter den MigrantInnen sind sowohl junge Menschen als auch Menschen, die gerade aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind und in die Türkei zurückkehren wollen. Das Abkommen mit Österreich bezieht sich zudem auf Gesundheitsleistungen, was selten und für andere Länder von großer Bedeutung ist.

Nach erfolgreichem Abschluss fand das Projekt seinen Niederschlag in einem von Robert Holzmann und MitarbeiterInnen der Weltbank herausgegebenen Band.

5. 1ST SOUTH-EAST AFRICAN AND EUROPEAN CONFERENCE ON REFUGEES AND FORCED MIGRANTS: SOCIAL RIGHTS – CARE – MUTUAL BENEFITS?

Katharina Crepaz

Zielsetzung und Hintergründe der Tagung

Am 2. und 3. August 2016 fand in Kilifi, Kenia die „1st South-East African and European Conference on Refugees and Forced Migrants: Social Rights – Care – Mutual Benefits?“ statt. Die Tagung war ein gemeinsames Projekt der Fellow-Gruppe „Dis[cover]ability and Indicators for Inclusion“ unter der Leitung von Prof. Dr. Elisabeth Wacker und der Abteilung Sozialrecht von Direktor Prof. Dr. Ulrich Becker, in Kooperation mit dem Lehrstuhl für Diversitätssoziologie der Technischen Universität München und der Pwani University in Kenia.

Das Thema „Flüchtlingskrise“ ist seit 2015 ein ständiger Begleiter der nationalen und europäischen politischen Diskussion. Der europäische öffentliche Diskurs fokussiert meist die Auswirkungen von Fluchtbewegungen auf Europa, und lässt dabei ähnliche Entwicklungen in anderen Staaten sowie die Situation in den Herkunftsländern außer Acht. Ziel der Tagung war es deshalb, diese Forschungslücke zu schließen und den häufig rein eurozentrischen Diskurs



Die Konferenz fand 2016 an der Pwani Universität in Kilifi, Kenia, statt.

zum Thema Flüchtlinge um afrikanische Perspektiven zu ergänzen sowie die Vernetzung von Forschungsaktivitäten und den Austausch von Best Practices zu fördern. Dazu wurden ForscherInnen aus Afrika und Europa eingeladen, die das Thema interdisziplinär aus historischen, rechtlichen, politischen und kulturellen Perspektiven beleuchteten und durch das Workshop-Format der Tagung in intensiven Dialog miteinander treten konnten.

Themen und Inhalte der Tagung

In ihren einleitenden Worten betonte Prof. Dr. Elisabeth Wacker die Expertise der südost-afrikanischen Staaten im Umgang mit Flucht und (Zwangs-)Migration und den Anspruch der Konferenz, die internationale wissenschaftliche Diskussion sowie den Austausch von Best Practices zu fördern. Das anschließende erste Konferenzpanel hatte historische Pers-

pektiven auf Flucht und Flüchtlinge zum Inhalt. Dr. J. Olaf Kleist vom Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien der Universität Osnabrück sprach über universale Normen in der Geschichte von Migrationsbewegungen, während Dulo Nyaoro vom Peace Institute der Moi University in Kenia die Entwicklung des Flüchtlingsschutzes in Afrika unter dem Einfluss stärker werdender nationalistischer Bewegungen analysierte.



Die Diskussionen boten einen interdisziplinären Blick auf das Thema Flüchtlinge und (Zwangs-) Migration.

Im darauffolgenden Panel wurden juristische Problemstellungen behandelt. Prof. Dr. Letlhokwa George Mpedi von der Universität Johannesburg berichtete über die Auswirkungen der „Flüchtlingskrise“ in verschiedenen afrikanischen Staaten und ging auf die Grund- und Menschenrechte von Flüchtlingen sowie auf internationale Schutzinstrumente ein. Prof. Dr. Ulrich Becker erläuterte das EU-Asylsystem und dessen Schwachstellen sowie Reformansätze der EU-Kommission und deren rechtliche Umsetzbarkeit bzw. politische Konsensfähigkeit.

Mit politischen Lösungsansätzen beschäftigten sich auch die anschließenden Panels zur Migrationspolitik sowie zu Sozialpolitik und Schutzmechanismen. Prof. Dr. Ruud Koopmans vom WZB Wissenschaftszentrum für Sozialforschung und der Humboldt Universität Berlin sprach über effizientere und gerechtere Alternativen zum derzeitigen europäischen Asylsystem. Susan Mwangi Waiyigo von der U.N. Mission in Kenia bot vergleichende Perspektiven auf die „Flüchtlingskrise“ in Afrika und Europa. Das sozial- und gesundheitspolitische Panel wurde von Hawa Noor (Institute for Security Studies, University of Nairobi; seit Januar 2017 Doktorandin an der Bremen International Graduate School of Social Sciences) mit einer Analyse der Auswirkungen von Migration auf psychische Gesundheit eröffnet. Dr. Arshad Isakjee von der Universität Birmingham stellte anschließend eine Studie zu Lebensbedingungen und Gesundheitsrisiken als strukturelle Gewalt im Flüchtlingslager Calais vor.

Das Panel zu kulturellen Perspektiven knüpfte an die Analyse des Ist-Zu-

standes an und versuchte, mögliche Chancen – aber auch Grenzen – des Zusammenlebens in von Diversität geprägten Gesellschaften aufzuzeigen. Dr. Tabea Scharrer vom Max-Planck-Institut für ethnologische Forschung in Halle an der Saale sprach über die ‚Kunst des Zusammenlebens‘ und deren verschiedene Ausprägungen in urbanen Kontexten, während Hassan Mudawi von der University of Khartoum eine Analyse der Integrationsbestrebungen eritreischer und äthiopischer Flüchtlinge im Südsudan im Kontext erhöhter Terrorgefahr vorstellte.

Im abschließenden Panel wurde der Frage nachgegangen, wie eine Abkehr von der vorherrschenden defizitorientierten Perspektive auf Migration und Diversität hin zu einer positiveren Vorgehensweise erfolgen könnte. Monika Weissensteiner, die lange als NGO-Mitarbeiterin mit Flüchtlingen gearbeitet hat und derzeit ihr Promotionsstudium an der University of Kent absolviert, berichtete über die Erfahrungen und Erwartungen von Flüchtlingen beim Überqueren der Brennergrenze als eine der wichtigsten innereuropäischen Migrationsrouten nach Norden. Eine veränderte Sichtweise auf „die Flüchtlinge“ als eine von Diversität geprägte und aus Individuen bestehende Gruppe ist erforderlich, damit letztere im Sinne eines Empowerment-Ansatzes vom passiven Objekt zum handlungsfähigen Subjekt werden können. Aspekte von Diversität betrachtete auch Prof. Dr. Halimu Shauri von der Pwani University, der sich mit der Situation von Flüchtlingen mit Beeinträchtigung in kenianischen Flüchtlingslagern und deren mangelnder Sichtbarkeit befasste. Abschließend referierte Isabella Bertmann vom Lehr-

stuhl für Diversitätssoziologie der TUM zum Thema Migration, Diversität und Vulnerabilität.

Ergebnisse und Ausblick

Die Konferenz bot einen interdisziplinären Blick auf das Thema Flüchtlinge und (Zwangs-)Migration und konnte durch die jeweils aus europäischer und afrikanischer Perspektive erfolgende Analyse neue Erkenntnisse gewinnen und zusätzliche Vergleichsebenen ermöglichen. Das Zusammentreffen von ExpertInnen aus unterschiedlichen disziplinären und geographischen Kontexten trug zu einem anregenden wissenschaftlichen Dialog bei und förderte den fachlichen Austausch. Neben juristischen und politischen Lösungsansätzen für die derzeitige Krisensituation und Strategien für den Umgang mit gesellschaftlicher Diversität wurde auch die Notwendigkeit eines Wandels der Perspektive auf die Flüchtlinge selbst betont: deren individuelle Fähigkeiten und Gestaltungsmöglichkeiten (Ressourcen) sollten besser erkannt und unterstützt werden.

Eine Veröffentlichung der Ergebnisse und ausgewählter Beiträge in einem Sammelband ist derzeit in Vorbereitung, die Publikation soll 2018 erscheinen. Eine Folgekonferenz wurde ebenfalls angedacht, da der europäisch-afrikanische Austausch hier eine Möglichkeit für gemeinsame Forschungsvorhaben und gegenseitige Lernprozesse bietet.

6. GEMEINSAME SEMINARE

Um die interdisziplinäre Forschung zwischen den Abteilungen zu fördern, veranstaltet das Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik eine gemeinsame Seminarreihe, in der sowohl Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus beiden Abteilungen als auch externe Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler Arbeiten vorstellen, die sich auf die Forschungsagenden beider Abteilungen beziehen. Im Berichtszeitraum wurden im Rahmen der Reihe 5 Vorträge gehalten. Die Diskussionen in diesen Seminaren waren stets besonders fruchtbar, da beide Seiten von den teilweise völlig unterschiedlichen Perspektiven und Ansätzen der jeweils anderen Disziplin profitierten. Diese Auseinandersetzung verlief nicht immer reibungslos, sie war jedoch sowohl in Bezug auf das inhaltliche Wissen als auch auf die Methodik für die Beteiligten sehr lehrreich.

6.1. ZWANGSVERRENTUNG – AKTUELLE RECHTLICHE ENTWICKLUNGEN IN NORWEGEN

Melanie Regine Hack

In Norwegen wurde die Anwendung von Vorschriften zur Zwangsverrentung nicht nur aus arbeitsrechtlicher, sondern auch aus sozialrechtlicher und sozialpolitischer Sicht diskutiert. Angesichts des geschätzten dramatischen Anstiegs der Rentenausgaben für das norwegische Sozialversicherungssystem hat Norwegen sein Rentensystem im Jahr 2011 reformiert. Eines der Hauptziele der Reform war die Erhöhung der Arbeitsanreize und die Erleichterung der

Arbeitsmöglichkeiten für Rentner, unter anderem durch die Einführung einer größeren Flexibilität, die es Personen zwischen 62 und 75 Jahren ermöglicht, eine Altersrente in Anspruch zu nehmen.

Während also die Rentenreform ältere Menschen ausdrücklich ermutigt, bis zum Alter von 75 Jahren weiter zu arbeiten, gilt im norwegischen Arbeitsrecht nach wie vor eine Altersgrenze von 70 Jahren (seit der jüngsten Reform: 72), nach der das Arbeitsverhältnis ohne triftigen Grund gekündigt werden kann. Die aktuelle rechtliche Herausforderung besteht daher darin, das Arbeitsrecht und das Rentenrecht in Norwegen zu harmonisieren, um das zentrale Ziel der Rentenreform zu erreichen. De lege ferenda könnte die Schaffung flexibler Wege für ältere Arbeitnehmer beim Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand eine Lösung darstellen. Sie sollten so ausgestaltet sein, dass das Potenzial älterer Arbeitnehmer und die wertvollen Beiträge, die sie leisten können, voll anerkannt werden.

6.2. LANGZEIT- PFLEGE BEDÜRFTIGKEIT

Hans-Joachim Reinhard

Ein Thema, zu dem beide Abteilungen mit ihrem jeweils spezifischen disziplinären Blick forschen, ist die Langzeitpflege. Dabei handelt es sich um ein relativ neues Thema, da die Absicherung der Pflegebedürftigkeit nicht zu den „klassischen“ Risiken zählt, wie sie beispielsweise für die Altersvorsorge oder die medizinische Versorgung im Krankheitsfall ergriffen wird. Erst in den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts

wurde die Pflegebedürftigkeit als eigenes soziales Risiko begriffen, das von den bestehenden Sozialversicherungssystemen nicht ausreichend abgedeckt wurde. Wie verschiedene Staaten in Europa mit dieser neuen Aufgabe umgehen, wurde auf dem Seminar vorgestellt und diskutiert.

Auf der Ebene der Europäischen Union gilt die soziale Absicherung gegen das Risiko der Pflegebedürftigkeit neben der Altersvorsorge als eine der großen gesellschaftlichen Herausforderungen der kommenden Jahre. Inzwischen haben mehrere Länder dieses Thema in ihre politische Agenda aufgenommen und spezifische gesetzliche Regelungen verabschiedet. Diese Regelungen sind jedoch sehr unterschiedlich.

Anders als bei der Altersvorsorge ist nicht nur die finanzielle Machbarkeit zu gewährleisten, da die Langzeitpflege sehr arbeitsintensiv ist und qualifizierte Pflegekräfte selten sind. Ein erheblicher Teil der Pflegeleistungen wird durch unqualifizierte Pflegekräfte, illegale Einwanderer oder überforderte Familienangehörige erbracht. Die Frage der Pflegebedürftigkeit ist somit nicht nur mit sozialen Fragen verbunden, sondern berührt auch Fragen des Ausländerrechts bzw. des Zuwanderungsrechts sowie einige zunächst nicht originär juristische Aspekte wie Qualitätssicherung und Organisation.

Der Systemvergleich zeigt, dass in der Europäischen Union zwei sehr unterschiedliche Ansätze im Umgang mit dem Risiko der Pflegebedürftigkeit existieren. In einigen Ländern ist die soziale Sicherheit in erster Linie an bezahlte Arbeit gebunden. Eine Versicherung gegen das

Risiko der Pflegebedürftigkeit wird grundsätzlich nur Erwerbstätigen gewährt. Personen, die nicht erwerbstätig sind, werden über abgeleitete Mechanismen (z.B. Familienversicherung) gesichert. Dieser gesellschaftspolitische Ansatz betrachtet die Pflegebedürftigkeit als ein individuelles Problem, das in erster Linie auf privater Ebene zu lösen ist.

Andere Länder hingegen betrachten den Schutz vor dem Risiko der Pflegebedürftigkeit als gesellschaftliche Aufgabe. In der Folge bedarf es einer steuerfinanzierten Unterstützung durch den Staat. Diese Art der Unterstützung knüpft an den Status der legalen Staatsbürgerschaft an, ist aber nicht an eine frühere Beschäftigung oder an irgendwelche Beiträge bzw. Prämienzahlungen gebunden.

Es folgte eine lebhafte Diskussion über die rechtlichen und politischen Aspekte, die derzeit im Hinblick auf das Risiko der Pflegebedürftigkeit und die aktuelle Situation in der Langzeitpflege relevant sind.

6.3. DER PREIS DER EXKLUSION UND DER WERT INKLUSIVER POLITIKEN

Sergio Mittlaender Leme De Souza

Das Seminar bot eine einzigartige Gelegenheit, das vorgeschlagene Experiment zum Projekt „Der Preis der Exklusion und der Wert inklusiven Politiken“, seine Ziele, Forschungsfragen und Hypothesen, die empirisch getestet werden sollten, Kollegen aus anderen Disziplinen mit unterschiedlichen Hintergründen und Interessen zu erläutern. Besonders wichtig war in diesem Zusammenhang, wertvolles Feedback vor der Durchfüh-

rung des Experiments zu erhalten. Die Möglichkeit, das Projekt vor der endgültigen Erhebung der Daten zu diskutieren, erwies sich als entscheidend für die interne und externe Validität der erzielten Ergebnisse. Die Vorschläge beinhalten beispielsweise die Notwendigkeit, die Auswirkungen der Gruppenidentität auf das individuelle Verhalten zu untersuchen, da sie das kooperative Verhalten von ausgeschlossenen oder eingeschlossenen Personen beeinflussen könnte, sowie das Erfordernis, die Auswirkungen der Ergebnisse auf den Arbeitsmarkt zu berücksichtigen.

Die Diskussion hatte wichtige Änderungen im Experiment sowie die Anpassung des Kontrollverfahrens zur Folge, so dass eine klare Identifizierung der Auswirkungen von Exklusion und Inklusion ermöglicht und somit die Qualität der empirischen Arbeit erhöht wurde. Literaturempfehlungen und Bedenken hinsichtlich der externen Validität der Ergebnisse waren für die Interpretation der Effekte ebenfalls hilfreich. Das interdisziplinäre Vorhaben an der Schnittstelle von Recht und Ökonomie kann für viele Projekte, die Auswirkungen auf das Sozialrecht und die Sozialpolitik untersuchen, von großem Nutzen sein.

6.4. DIE ENTWICKLUNG EINER KONTEXTDATENBANK FÜR POLITIKRELEVANTE FORSCHUNG: DAS DATEN-PORTAL PER FAR

Diana López-Falcón

In diesem Seminar wurde den Mitgliedern des Instituts das Textdatenbankprojekt „Population Europe Resource Finder and Archive“ (PER FAR)

vorgelegt und es wurden die zukünftigen Entwicklungsstrategien erläutert. Das Datenbankportal wurde in Zusammenarbeit mit dem Max-Planck-Institut für demographische Forschung und Mitgliedern des Netzwerks Population Europe erarbeitet. Seit September 2016 hat es seinen Sitz am Institut.

Im Verlauf des gemeinsamen Seminars erörterten Angehörige beider Abteilungen die Möglichkeiten einer Zusammenarbeit auf der Grundlage laufender Forschungsprojekte und -interessen. Im Fokus der Diskussion stand dabei, wie die Textdatenbank entwickelt und für die interdisziplinäre Forschung maximal nutzbar gemacht werden könnte. Die Veranstaltung war für die Konsolidierung und Herausbildung einer gemeinsamen Strategie hinsichtlich der Entwicklung des Gesamtprojekts maßgebend. Das Projekt wurde in „Social Policy and Law Shared Database“ (SPLASH) umbenannt.

6.5. DEMOGRAPHISCHER WANDEL UND ZUNEHMENDE UNGLEICHHEIT TREFFEN JÜNGERE GENERATIONEN HART

Julia Hagn

Nach der neuen OECD-Studie „Preventing Ageing Unequally“ werden nachwachsende Generationen einem höheren Risiko der Ungleichheit im Alter ausgesetzt sein, als das bei den gegenwärtigen Rentenbezieherinnen und -bezieher der Fall ist. Außerdem werden manche Bevölkerungsgruppen angesichts kleinerer Familien, einer größeren Ungleichheit im Verlauf des Erwerbslebens und Rentenkürzungsre-



In einem gemeinsamen Seminar stellten Dr. Monika Queisser, Leiterin der Abteilung Sozialpolitik der OECD, und ihr Kollege Dr. Christian Geppert Ergebnisse aus dem neuen OECD-Bericht „Preventing Ageing Unequally“ vor.

formen von einem hohen Armutsrisiko betroffen sein. Die Untersuchung ist Teil der OECD-Agenda für integratives Wachstum und wurde von Monika Queisser und Christian Geppert anlässlich eines Joint Seminar der beiden Abteilungen des Instituts vorgestellt. Monika Queisser leitet die Abteilung Sozialpolitik der OCED und ist ein Kuratoriumsmitglied des Instituts.

Queisser hob hervor, dass gegenwärtig aufgrund der Erhebungen des auch am Institut durchgeführten Survey of Health and Retirement in Europe (SHARE) bessere Informationen über das Altern vorlägen. Das Thema ist nicht nur für

europäische Länder wie Deutschland von Relevanz, sondern stellt z.B. auch in Südkorea zunehmend ein Problem dar, einem Land, das mit einer relativ niedrigen Geburtenrate und einer in der Folge rapide ansteigenden Alterung seiner Bevölkerung konfrontiert ist.

Laut Geppert ist eine wesentliche Erkenntnis der OECD-Studie, dass das Beschäftigungs- und Reallohnwachstum in den vergangenen Jahrzehnten für ältere Bevölkerungsgruppen schneller gestiegen ist als für jüngere. Dies hatte eine Verlagerung des Armutsrisikos von der älteren auf die jüngere Generation zur Folge, die außerdem von einer

größeren sozialen Ungleichheit betroffen sein wird. Ungleichheiten werden durch die Interdependenz von Bildung, Gesundheit und Arbeitsmarktsituation verschärft. In allen Altersgruppen arbeiten und verdienen Menschen mit einer schlechten Gesundheit, die oft auch eine niedrigere Ausbildung haben, weniger. Im Erwerbsverlauf vermindert eine schlechte Gesundheit das Lebenseinkommen von Männern mit niedriger Ausbildung um 33%, während der Einkommensverlust bei besser ausgebildeten Männern nur 17% beträgt.

Es ist zu vermuten, dass die geschlechterspezifischen Unterschiede im Alter ein wesentlicher Faktor bleiben werden: Heute fällt das jährliche Ruhegehalt der über 65-Jährigen für Frauen in den OECD-Ländern im Durchschnitt 27% niedriger aus als für Männer, womit die Altersarmut unter Frauen wesentlich weiter verbreitet ist als unter Männern. Das Rentengefälle zwischen Frauen und Männern ist mit 50% in Deutschland am höchsten. Ursachen hierfür sind ein erhebliches geschlechterspezifisches Lohngefälle und die weitverbreiteten Teilzeitarbeit bei Frauen. Ungleiche Löhne haben in der Regel auch ungleiche Renten zur Folge – ein Kreislauf, der sich fortsetzt, wenn er nicht durch geeignete politische Maßnahmen durchbrochen wird.

Um diesem Trend entgegen zu wirken, empfahl Queisser, den gesamten Lebensverlauf in den Blick zu nehmen und sich dabei auf drei Bereiche zu konzentrieren: 1. Die Verhinderung von Ungleichheiten, bevor sie sich im Lebensverlauf kumulieren: Entsprechende Maßnahmen sollten eine gute Kinderbetreuung und frühkindliche Erziehung einschließen, sie sollten benachteiligten Jugendlichen

eine Erwerbsbeteiligung ermöglichen sowie eine Ausgabenerhöhung für Prävention und Gesundheitsförderung für Risikogruppen vorsehen. 2. Die Reduktion einschlägiger Ungleichheiten: Gesundheitsleistungen sollten sich mehr am Patienten orientieren, die Arbeitsagenturen sollten sich verstärkt dafür einsetzen, Arbeitslose wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren, und die Hürden beseitigen, die einer Weiterbeschäftigung oder Neubeschäftigung von älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Wege stehen. 3. Die Länder müssen den Ungleichheiten, von denen die ältere Bevölkerung betroffen ist, adäquat begegnen: Gut konzipierte gesetzliche Renten können die negativen Auswirkungen sozioökonomischer Unterschiede auf die Rentenleistungen begrenzen. In manchen Ländern besteht die Gefahr einer unzureichenden Altersversorgung, insbesondere für Frauen. Außerdem würden eine bezahlbare häusliche Pflege und eine bessere Unterstützung von informellen Pflegepersonen dazu beitragen, die Ungleichheiten bei der Pflege zu mindern.



II. AUSLÄNDISCHES UND INTERNATIONALES SOZIALRECHT



Prof. Dr. Ulrich
Becker, LL.M.
(EHI)

1. EINFÜHRUNG

Ulrich Becker

1.1. AUFGABEN UND STRUKTUREN

Auch wenn sich die Forschungstätigkeit der Abteilung für ausländisches und internationales Sozialrecht auf verschiedene Formen von sozialen Leistungssystemen konzentriert, so verfolgt sie zugleich das Ziel, diese Systeme als Kernelemente der Sozialstaatlichkeit zu verstehen und die sozialen Dimensionen von politischen Gemeinschaften im Allgemeinen zu untersuchen und zu erfassen.

Dieses übergeordnete Ziel bedingt, dass sowohl im Hinblick auf die Gegenstände als auch auf die Organisation der Forschung breite Zugänge genutzt werden. Insbesondere liegt unserer Forschung ein weites Verständnis von Sozialrecht zu Grunde. Beschränkungen auf einzelne Sozialrechtsbereiche, und mögen sie gegenwärtig noch so attraktiv erscheinen, sollen jedenfalls grundsätzlich vermieden werden, um in möglichst Offenheit und Breite sozialstaatliche Entwicklungen in den Blick nehmen zu können.

Ziele, Methoden und Zugänge

Wie schon in den vergangenen Tätigkeitsberichten hervorgehoben, folgt die Forschungstätigkeit der Abteilung drei leitenden Ausgangsüberlegungen. Sie betreffen den Gegenstand, die Methode und die Auswahl der Zugänge.

(1) Sozialrecht wird als ein Instrument für die Umsetzung sozialpolitischer Ziele betrachtet wie auch als ein besonderes

Gebiet des Verwaltungsrechts. Es zeichnet sich durch seine besonderen sozialen Zielsetzungen aus. Entsprechende Zielsetzungen sind, Einzelnen zu helfen, sie zu fördern und zu sichern, und zwar durch die Gewährung von Leistungen, die Angleichung von Teilhabemöglichkeiten und den Ausgleich sozialer Nachteile. Sozialrecht zeichnet sich in seiner konkreten Gestalt durch mehrere prägende Prinzipien aus: Sicherheit, Solidarität, Eigenverantwortung und Zugänglichkeit (vgl. Becker/Pieters/Ross/Schoukens [Hrsg.], *Security: A General Principle of Social Security Law in Europe*, 2010).

- Sozialrecht als sozialpolitisches Instrument zu verstehen, führt zu zwei Folgerungen mit Blick auf disziplinäre Verschränkungen: Zum einen muss die Rechtswissenschaft die besondere Funktionalität dieses Rechts berücksichtigen und Fragen der Effektivität in die Anlage ihrer Forschung einbeziehen. Zum anderen liefert die rechtliche Forschung besonders genaue und tief gehende Informationen über die institutionelle Bedingtheit und die konkrete Ausgestaltung der Sozialpolitik und kann auf diese Weise zugleich zu deren besserem Verständnis beitragen.
- Sozialrecht als besonderes Verwaltungsrecht bedeutet, dass die allgemeinen Grundsätze und Funktionsmechanismen des Verwaltungsrechts genutzt werden können und müssen, um das Sozialrecht systematisch zu durchdringen und die Sozialrechtspraxis zu erklären. Dabei sind die normativen Vorgaben einzubeziehen, die sich insbesondere aus dem Verfassungs-, aber auch aus dem Unions- und Völkerrecht er-

geben. Umgekehrt kann Sozialrecht zur Weiterentwicklung des allgemeinen (im Sinne eines übergreifend angelegten) Verwaltungsrechts beitragen.

menspiel zwischen Sozialrecht einerseits sowie dem Verfassungsrecht, der Staatsorganisation und landesspezifischen Hintergründen andererseits zu erfassen.

(2) Was die Methoden angeht, so bemüht sich die Abteilung erstens bei ihrer Forschung auch dann um die Einbeziehung interdisziplinärer Bezüge, wenn sie sich auf rechtswissenschaftliche Fragestellungen konzentriert (vgl. zum Beispiel das Projekt über *In-vitro-Diagnostica* [2.4.1.]). Zweitens legt die Abteilung besonderen Wert auf die Berücksichtigung vergleichender Perspektiven. Der Vergleich ist bekanntlich eine der grundlegendsten Methoden für Erkenntnisgewinne, und das gilt in besonderer Weise auch auf dem Gebiet sozialrechtswissenschaftlicher Forschung. Rechtsvergleichung hilft, um mehr über die vom Recht zu lösenden Probleme zu erfahren, um andere rechtliche Lösungen kennen zu lernen und um zugleich grundlegende Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Rechtsordnungen, in die sich die jeweiligen Lösungen einpassen, herauszuarbeiten und zu verstehen.

- Dabei kann der Rechtsvergleich zum einen genutzt werden, um auf einer Mikroebene die Effekte sozialstaatlicher Interventionen, etwa die von bestimmten Steuerungsinstrumenten, zu untersuchen.
- Zum anderen kann der Rechtsvergleich als Makrostudie angelegt werden und eine Reihe von Rechtsordnungen mit ihren normativen Grundlagen einbeziehen, um die Komplexität sozialstaatlicher Interventionen und das Zusammen-

(3) Sozialrecht zeichnet sich in besonderem Maße durch seinen Wandel aus. Es soll auf bestimmte Bedarfe von Menschen reagieren. Es muss deshalb auf gesellschaftliche Verhältnisse bezogen sein. Es will eine Antwort auf soziale Probleme geben, und zugleich verändert es diese Probleme durch seine Einwirkungen. Jeder grundlegende gesellschaftliche Wandel wiederum führt zu der Notwendigkeit, das Sozialrecht anzupassen. Daraus ergibt sich ein wechselseitiger Prozess ständiger Veränderungen. Dieser Prozess führt naturgemäß zu Herausforderungen, soweit es um das Erfassen und Verstehen des Sozialrechts und der für dessen Durchführung eingerichteten Institutionen geht. Dieser Prozess hilft aber auch, die Eigenheiten des Sozialrechts besser zu erkennen. Gerade Veränderungen lassen Rückschlüsse auf die dem Recht zu Grunde liegenden Prinzipien zu und helfen, die Beziehungen zwischen dem Recht und seinen tatsächlichen Hintergründen bzw. Bezugspunkten zu verstehen. Deshalb hat die Abteilung bereits ganz zu Beginn ihrer Forschungstätigkeiten drei verschiedene Entwicklungsprozesse identifiziert, die bis heute besondere Aufmerksamkeit verdienen. Sie stehen nicht völlig unabhängig voneinander, sondern sind in vielfältiger Weise miteinander verbunden, aber ihre analytische Unterscheidung kann genutzt werden, um besondere rechtliche Entwicklungsbedingungen zu beleuchten und sozialstaatliche Entwicklungen zu erklären.

- Europäisierung und Internationalisierung des Sozialrechts ist durch die zunehmende Bedeutung supranationaler und internationaler Vorschriften gekennzeichnet. Sie führt zu einem Wechselspiel zwischen der nationalen Regelungsebene auf der einen und einer regionalen oder globalen auf der anderen Seite. Das führt im Ergebnis auch zu einer Zunahme an Pluralität und möglichen Rechtskollisionen innerhalb eines Rechtssystems. Diese Kollisionen zu lösen wird gerade durch die Asymmetrie der verschiedenen Regelungsebenen erschwert. So führen Unions- und Völkerrecht bis heute vor allem zu punktuellen Einwirkungen, während auf nationaler Ebene eine umfassende politische Verantwortung besteht, die insbesondere auch die Organisation sozialstaatlicher Umverteilung und die Vermittlung demokratischer Legitimation einbezieht. Auch wenn sich zumindest innerhalb der Europäischen Union diese Ausgangspunkte verändern, erklärt das, warum selbst bei grundsätzlicher Anerkennung einer Normenhierarchie die Lösung entsprechender Normenkollisionen auf besondere Schwierigkeiten stößt.
- Modernisierung des Sozialrechts in einer postmodernen Zeit ist, besonders in entwickelten Staaten, charakterisiert durch eine Anpassung an soziale Veränderungen, durch den Einsatz neuer Formen und Instrumente der Steuerung sowie durch Weiterentwicklungen im Hinblick auf Zuschnitt und Zielsetzung sozialer Leistungen, was wiederum Rückschlüsse auf

die rechtliche und staatsphilosophische Konstruktion des Verhältnisses zwischen Individuum und politischer Gemeinschaft ermöglicht. Vergleichende Studien können helfen, um die genannten Entwicklungen besser zu verstehen. In Zeiten des verbesserten Informationsaustausches stellt sich nicht selten die Frage, ob und welche nationalen Regelungsansätze auf andere Rechtsordnungen und Sozialleistungssysteme übertragen werden können – entweder weil sich in verschiedenen Staaten ganz ähnliche gesellschaftliche Entwicklungen zeigen, die, wie etwa demographische Prozesse, notwendigerweise die Grundlagen umlagefinanzierter Sozialversicherungssysteme berühren; oder weil intensiviertere wirtschaftliche Austauschprozesse und Wanderungsprozesse für eine stärkere Konvergenz nationaler Sozialleistungssysteme sprechen. Dabei stellt sich auch immer die Frage, inwieweit tradierte Systeme durch neue ergänzt oder ersetzt werden sollen und können.

- Die Transformation von Sozialleistungssystemen spielt vor allem in sich entwickelnden Staaten und Schwellenländern eine große Rolle. In diesen Ländern führen tief greifende Veränderungen der sozialen Verhältnisse und sehr dynamische wirtschaftliche Wachstumsprozesse in ganz eigener Weise zu der Notwendigkeit, neue und umfassendere Sozialleistungen vorzusehen. Dabei kann es aber schon wegen der großen Anteile informeller Wirtschaft und auch wegen oft eingeschränkter staatlicher Gestaltungsmacht

nicht lediglich um eine Kopie der europäischen Entwicklungen gehen, sondern es müssen Wege gefunden werden, um unter Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse Ergänzungen der tradierten sozialen Sicherheit vorzusehen und neue Sicherungsformen zu erproben.

Anlage der Forschung und Personalia

Eine Folge der vorstehend angerissenen Entwicklungsprozesse ist einerseits, dass auch das im Ausgangspunkt nationale Sozialrecht mehr und mehr durch das Recht und die Sozialpolitik der Europäischen Union sowie durch internationale Vorgaben, insbesondere Menschenrechte, beeinflusst wird. Dementsprechend werden auch zunehmend gemeinsame normative Grundlagen sichtbar und spielen eine Rolle. Andererseits bleibt die Ausgestaltung von Sozialleistungssystemen trotz alledem in der Verantwortung von Staaten, die zwischen verschiedenen Leistungstypen wie dem ihnen angemessen erscheinenden Leistungsniveau zu wählen haben und das Funktionieren ihrer Systeme sicherstellen müssen. Insofern behalten auch in Zeiten der Europäisierung und Internationalisierung Forschungsprojekte, die nationale Sozialrechtsordnungen untersuchen, ihre besondere Bedeutung. Und für ein vertieftes Verständnis des nationalen Sozialrechts wiederum bleiben Kenntnisse über Grundanlagen der nationalen Rechtsordnungen und deren Eigenheiten unvermindert wichtig. Zudem spielen nach wie vor und sicher auch in Zukunft in der Forschungstätigkeit der sozialrechtlichen Abteilung rechtsordnungsübergreifende Vergleiche eine große Rolle, die ebenfalls die Beobachtung der sozialrechtlichen Ent-



Prof. Dr. Ulrich Becker mit seinen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern.

wicklung in einzelnen Ländern voraussetzen, natürlich unter Einschluss der Umsetzung internationaler Vorgaben.

Das erklärt, warum auch in absehbarer Zukunft zumindest die Tätigkeitsbereiche einiger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der sozialrechtlichen Abteilung länder- oder regionalspezifisch ausgerichtet sein werden, es also weiterhin zumindest einige Länderreferate geben wird. Denn das erleichtert die Einbeziehung kultureller, wirtschaftlicher und sozialer Hintergründe, die für das Verständnis nationalen Rechts unerlässlich sind. Allerdings sind auf lange Zeit angelegte Beobachtungen von und die Einteilung der Tätigkeiten nach einzelnen Ländern heute kein Ziel mehr an sich. Zum Teil fehlt es dafür schon an praktischen Voraussetzungen. Wichtiger aber ist, dass vielfach die Verfolgung bestimmter Projekte eine höhere Flexibilität erfordert. Ohnehin ist die Abteilung zu klein, um Wissen über das Sozialrecht weltweit vorzuhalten. Die Auswahl der jeweils für ein Projekt relevanten Rechtsordnungen erfolgt deshalb von Fall zu Fall und richtet sich nach der jeweiligen Fragestellung, etwa danach, wo innovative sozialrechtliche Lösungen für bestimmte Fragen gefunden werden können. Insofern müssen die in der Abteilung tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die notwendige und über

den jeweiligen Forschungsgegenstand hinausgehende allgemeine Expertise nicht selten während ihrer Forschung mit erwerben. Weniger Verstetigung im Personal und in der Zuordnung einzelner Tätigkeitsbereiche führt zwangsläufig zu einem Wissensverlust. Da er aber unvermeidlich ist, muss er wenigstens zum Teil durch intern und extern angelegte Lösungsansätze ausgeglichen werden. So sind zum einen über die letzten Jahre verstärkt Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus dem Ausland für die sozialrechtliche Forschung am Institut angeworben worden. Zum anderen wird in vielen Projekten auf eine Zusammenarbeit mit ausländischen Forschungseinrichtungen zurückgegriffen.

Wie angesichts dieser Ausgangslage nicht anders zu erwarten, hatte die Abteilung auch in diesem Berichtszeitraum wieder eine ganze Reihe von Änderungen in ihrer personellen Zusammensetzung zu verzeichnen. Dr. *Daniela Schweigler*, die sich vor allem mit Fragen der Modernisierung von Sozialleistungssystemen auseinandergesetzt hat, verließ das Institut im März 2015. Im August 2015 endete die Beschäftigung von Dr. *Lorena Ossio*; sie hat das Recht lateinamerikanischer Länder und die Implementierung sozialer Rechte untersucht. Dr. *Otto Kaufmanns* langjährige Tätigkeit am Institut mit Schwerpunkten auf dem französischen Recht und dem Recht der EU endete im September 2015. Dr. *Philipp Wien*, der der Forschungsgruppe Gesundheitsrecht angehörte, verließ das Institut am 31.8.2017. Dr. *Tineke Dijkhoff* beschäftigte sich bis zum September 2017 am Institut mit niederländischem und internationalem Recht der sozialen Sicherheit, hat aber in den Monaten danach noch das Projekt zu den *Social Protection Floors*

fertiggestellt. Diesen Verlusten stand eine Reihe wissenschaftlicher Neubesetzungen im Berichtszeitraum gegenüber. Dr. *Anastasia Poulou* forscht seit April 2016 als wissenschaftliche Referentin am Institut. Sie widmet sich dem Europäischen Unionsrecht wie dem Recht der sozialen Sicherheit in Griechenland und leistet damit einen wertvollen Beitrag zu den Tätigkeiten der Abteilung im Rahmen der Europäisierung (vgl. 1.2.1.). Mit der Einstellung von Dr. *Tania Abbiate* am 1.5.2016 und Dr. *Kangnikoé Bado* am 1.3.2016 vertieft die Abteilung ihre Forschungen im Bereich des sozialen Schutzes in den Entwicklungsländern. Beide legen den Fokus auf Afrika und behandeln wichtige Fragestellungen aus unterschiedlichen Perspektiven (vgl. 2.3.). *Sergio Mittlaender*, PhD, nahm seine Tätigkeit am Institut im Februar 2016 auf. Seine Studien beschäftigen sich mit *law & economics* und bedienen sich experimenteller Methoden im Bereich der Verhaltensökonomik (vgl. 1.2.5.). Damit verbindet er zugleich die Forschungsinteressen der beiden Abteilungen des Instituts und trägt zu den institutsinternen interdisziplinären Aktivitäten bei. Dr. *Roman Grinblat* verstärkt seit März 2017 den gesundheitlichen Bereich und forscht zu gesundheitsökonomischen sowie sozialrechtlichen Fragestellungen. Dr. *Constantin Hruschka* kam im November 2017 an das Institut. Er beschäftigt sich mit dem Ausländer- und Flüchtlingsrecht, insbesondere auch auf europäischer Ebene und dem sogenannten Dublin-System, unter Einbeziehung praktischer Erfahrungen. Schließlich startete die Soziologin Dr. *Simone Schneider* im November 2017 ihre Arbeit am Institut. Sie wird unsere Forschung durch die datenmäßige Erfassung und Vermessung sozialer

Sicherungssysteme einschließlich quantitativ-empirischer Analysen bereichern.

1.2. SCHWERPUNKTE DER FORSCHUNG

1.2.1. EUROPÄISIERUNG

(1) Auf dem „Sozialgipfel zu den Themen faire Arbeitsplätze und Wachstum“, der im November 2017 in Göteborg stattfand, haben die Organe der Europäischen Union feierlich eine „Europäische Säule sozialer Rechte“ (ESSR) verabschiedet. Es handelt sich dabei um eine interinstitutionelle Proklamation, nämlich eine gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rats und der Europäischen Kommission. Sie wurde durch eine Mitteilung der Kommission vom März 2016 (COM[2016] 127 final) vorbereitet, in der zunächst eine vorläufige Gliederung vorgeschlagen und ein Konsultationsprozess gestartet worden

war. Es folgte eine Zusammenfassung der Ergebnisse dieses Prozesses und die Vorlage eines endgültigen Vorschlags im April 2017 (COM[2017] 250 final). Die ESSR enthält 20 „wesentliche Grundsätze zur Unterstützung gut funktionierender und fairer Arbeitsmärkte und Wohlfahrtssysteme“ (COM[2016] 127 final Annex I). Sie sind in drei Kategorien unterteilt, nämlich „Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang“, „Faire Arbeitsbedingungen“ sowie „Sozialschutz und soziale Inklusion.“

Die ESSR besteht nicht aus einer rechtlichen Maßnahme im Sinne von Art. 288 AEUV. Die interinstitutionelle Proklamation mag einen gewissen bindenden Effekt für die beteiligten EU-Organe haben, aber sie entfaltet sicher keine bindende Wirkung für die EU-Mitgliedstaaten. Deshalb erscheint die Bezeichnung als „Rechte“ zumindest als missverständlich:



Einerseits sollen durch die ESSR Unionsbürger unmittelbar angesprochen werden; andererseits können aus ihr keine durchsetzbaren individuellen Rechtspositionen abgeleitet werden. Der Begriff der sozialen Rechte wird deshalb in der Säule mit einem programmatischen Charakter verwendet. Entsprechende Rechte können spezielle Aufgaben der Europäischen Union als Mehrebenensystem festlegen und sich in diesem Sinne an die Unionsorgane wie an die Mitgliedstaaten richten. Insofern sollen sie eine ähnliche Funktion enthalten wie die sozialen Rechte, die sich in vielen nationalen Verfassungen Europas wiederfinden (vgl. Becker, Der europäische soziale Rechtsstaat: Entstehung, Entwicklung und Perspektiven, in: J. Iliopoulos-Strangas [ed.], Die Zukunft des Sozialen Rechtsstaates in Europa, 2015, S. 101-120). Damit handelt es sich bei der ESSR um eine politische Agenda. Sie soll die bereits bestehenden sozialpolitischen Ziele der EU in einem umfassenderen und konkreter formulierten Katalog zusammenfassen. Diese Agenda muss allerdings durch rechtliche Maßnahmen umgesetzt werden, sei es auf europäischer, sei es auf nationaler Ebene. Dabei führt die ESSR zu keinerlei Erweiterung der Gesetzgebungskompetenzen der Union. Vielmehr bleibt es in vollem Umfang bei der bisher in den Verträgen vorgesehenen Kompetenzverteilung im Gebiet des Arbeits- und Sozialrechts. Deshalb besteht die Gefahr, dass die Säule die Unionsbürger in die Irre führt, nämlich dann, wenn diese das feierlich verabschiedete „Büchlein“ sozialer Rechte in die Hand nehmen und sich davon bestimmte Leistungsansprüche versprechen sollten.

Soweit es den Inhalt angeht, besteht die Säule aus einer bemerkenswerten Mischung von sehr allgemeinen Klauseln, wie zum Beispiel: „Jede Person hat Recht auf rechtzeitige, hochwertige unbezahlbare Gesundheitsvorsorge und Heilbehandlung“ (Nr. 16), und relativ konkreten Bestimmungen, etwa: „Junge Menschen haben Recht auf eine Weiterbildungsmaßnahme, einen Ausbildungsplatz, einen Praktikumsplatz oder ein Beschäftigungsangebot von gutem Ansehen innerhalb von vier Monaten, nachdem sie arbeitslos geworden sind oder ihre Ausbildung abgeschlossen haben“ (Nr. 4b). Der Grund dafür ist ein zweifacher: Zum einen deckt die ESSR alle Bereiche der herkömmlichen sozialstaatlichen Interventionen ab, wenn auch an einigen Stellen mit Überschneidungen, so dass der Anwendungsbereich einzelner Rechte mit Fragen verbunden bleibt. Insbesondere ist zweifelhaft, wie sich der „soziale Schutz“ (Nr. 12) zu den nachfolgenden Rechten, dem auf „Leistungen bei Arbeitslosigkeit“ (Nr. 13), dem auf „Alterseinkünfte und Ruhegehälter“ (Nr. 15) und dem auf „Langzeitpflege“ (Nr. 18) verhält. Ebenso unklar bleibt der offensichtlich für die Abdeckung des Existenzminimums gedachte Begriff des „Mindesteinkommens“ (Nr. 14). Die Kommission hat sich ausdrücklich dafür entschieden, diesen Begriff erstmalig zu verwenden und dafür auf die bekannteren Begriffe „Sozialhilfe“ oder „ausreichende Mittel“ zu verzichten (vgl. SWD [2017] 201 fin., p. 56). Dahinter steht offensichtlich die nachvollziehbare Absicht, auf eine bestimmte existenzsichernde Funktion von Sozialleistungen Bezug zu nehmen statt auf die Form, in der diese Leistungen in den Mitgliedstaaten gewährt werden.



Zum anderen verfolgt die ESSR das Ziel, umfassend angelegt zu sein, also sowohl alle bereits bestehenden sozialpolitischen Initiativen aufzugreifen, etwa die „Jugendgarantie“ oder die Empfehlung über die aktive Inklusion der Personen, die vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind, als auch völkerrechtliche Verpflichtungen einzubinden, insbesondere die aus dem UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen folgenden.

Gerade die Verbindung zwischen allgemeinen und konkreten Aussagen weckt aber an manchen Stellen Zweifel. So wird man grundsätzlich keinen Einwand gegen die Unterstützung von hilfebedürftigen Personen erheben können, wie sie in Nr. 18 ESSR folgendermaßen

niedergelegt ist: „Jede Person hat das Recht auf bezahlbare und hochwertige Langzeitpflegedienste“. Jedoch endet damit nicht der Wortlaut dieses Rechts, sondern es wird eine besondere Erbringungsform hinzugefügt durch die Formulierung: „insbesondere häusliche Pflege und wohnortnahe Dienstleistungen“. Die Betonung der häuslichen Pflege mag deshalb sinnvoll erscheinen, weil sie die grundlegende Unterscheidung von ambulanter und stationärer Pflege hervorhebt, und es gibt zweifellos gute Gründe, gerade die Möglichkeit der häuslichen Pflege für wünschenswert zu halten. Aber spätestens der Bezug auf wohnortnahen Dienstleistungen (klarer im Englischen: „community-based services“) hebt eine besondere Verwaltungsorganisation hervor, was mit dem Ermessen jedes nationalen Gesetzgebers, den ihm am besten erscheinenden Weg zur Organisation von Sozialleistungen wählen zu können, kaum vereinbar ist. Das gilt insbesondere, wenn man weiß, wie unterschiedlich und in welcher fragmentierter Form derzeit die Langzeitpflege in den meisten EU-Mitgliedstaaten organisiert ist (vgl. 2.2.1.).

Inhaltlich gesehen verdienen zwei besondere Punkte eine Hervorhebung. Zunächst das bereits erwähnte Recht auf ein Mindesteinkommen („Jede Person, die nicht über ausreichende Mittel verfügt, hat in jedem Lebensabschnitt Recht auf angemessene Mindesteinkommensleistungen, die ein würdevolles Leben ermöglichen, und einen wirksamen Zugang zu dafür erforderlichen Gütern und Dienstleistungen“). Es ist nicht nur von besonderer Bedeutung für den Schutz der Menschenwürde aller Unionsbürger (Art. 1 GRC). Seine Realisierung ist auch eine wichtige Voraussetzung, um

die Freizügigkeit innerhalb der Union tatsächlich gewährleisten zu können, ohne durch sozialhilfeinduzierte Wanderungen die Sozialstaatlichkeit der Mitgliedstaaten und damit den gesamten Prozess der europäischen Integration zu gefährden (vgl. Becker, Migration und soziale Rechte, ZESAR 2017, S. 101-108). Schon deshalb verdienen die gegenwärtig zu beobachtenden Anstrengungen, in allen Mitgliedstaaten umfassende Sozialhilfesysteme einzuführen, Unterstützung. Nur liegt der Erfolg dieser Anstrengungen alleine in der Hand der nationalen Regierungen. Die Kompetenz der EU ist beschränkt auf den „sozialen Schutz der Arbeitnehmer“ (Art. 153 Abs. 1 lit c, Abs. 2 lit b AEUV), während die „Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung“ lediglich zum Erlass von Maßnahmen führen darf, die darauf abzielen, „die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten durch Initiativen zu fördern“ (Art. 153 Abs. 1 lit j, Abs. 2 lit a AEUV).

Die Kompetenzverteilung und die beschränkten Zuständigkeiten der Union auf dem Gebiet des Sozialrechts spielen auch eine entscheidende Rolle wenn es darum geht, das „Recht“ auf „sozialen Schutz“ zu verwirklichen. Dieses Recht zielt darauf, nicht nur Arbeitnehmern, sondern auch Selbstständigen soziale Sicherheit zu gewähren: „unabhängig von Art und Dauer ihres Beschäftigungsverhältnisses haben Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und unter vergleichbaren Bedingungen Selbstständige das Recht auf angemessenen Sozialschutz“ (ESSR Nr. 12). Die Gründe für dieses Ziel liegen insbesondere in den Veränderungen, die auf den Arbeitsmärkten in Europa zu beobachten sind und zur Zunahme nicht nur atypischer Beschäftigungsverhältnisse, sondern auch zu neuen Formen der

selbstständigen Erwerbstätigkeit führen und schon geführt haben (vgl. auch 2.2.4.). Auch insofern sollte es unbestreitbar ein gemeinsames Ziel innerhalb der EU sein, diesen Veränderungen durch Anpassungen der sozialen Sicherungssysteme zu begegnen. Jedoch bleibt es nicht nur fraglich, ob die Union selbst dafür verbindliche Regelungen gestützt auf Art. 352 AEUV erlassen kann. Es dürfte auch kaum gelingen, in einer europäischen Richtlinie entsprechende Regelungen so zu formulieren, dass sie einerseits ausreichend detailliert sind, um klare Umsetzungsverpflichtungen der Mitgliedstaaten zu begründen, und andererseits ausreichend offen, um im Dickicht der bestehenden nationalen Sicherungssysteme eine wirksame Lösung für die tatsächlich bestehenden Probleme bereitzustellen.

(2) Wie schon im letzten Tätigkeitsbericht hervorgehoben, waren die Auswirkungen der Finanzkrise in der Europäischen Union ein wichtiges Thema für die Forschungstätigkeit der Abteilung. Die mit der Krise verbundenen Einschränkungen von sozialen Rechten, wie auch die Mechanismen, die genutzt werden, um ein Gleichgewicht zwischen wirtschaftlichem Druck und sozialem Schutz sowohl auf europäischer wie nationaler Ebene zu finden, berühren die Wohlfahrtstaatlichkeit ganz grundlegend. Dabei geben sie zugleich Aufschluss darüber, wie ein neues Modell der sozialen Marktwirtschaft in Europa aussehen könnte und welche Bedeutung dem Prinzip „Sicherheit“ für die Gewährung eines ausreichenden sozialen Schutzes zukommen soll (vgl. Becker, Security from a legal perspective, Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale 3/2015, p. 515-524). In diesem Zusammenhang spielt das Recht eine besondere Rolle,

wie Dr. *Anastasia Poulou* zutreffend sowohl in zwei jüngst erschienenen Aufsätzen („Financial assistance conditionality and human rights protection: What is the role of the EU Charter of Fundamental Rights?“; *Common Market Law Review* 54/2017 991-1026; „The Liability of the EU in the ESM framework“ Case note on Joined Cases C-8/15 P to C 10/15 P *Ledra Advertising and Others v. Commission and ECB*, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 24/2017, 127-139) als auch ganz grundlegend in ihrer preisgekrönten Dissertation (Soziale Unionsgrundrechte und europäische Finanzhilfe: Anwendbarkeit, Gerichtsschutz, Legitimation. 2017) hervorgehoben hat. Die Reaktionen der griechischen Gerichte auf die in einer ersten Welle vorgenommenen Einschränkungen von Rechten aus der Rentenversicherung waren auch Gegenstand einer weiteren Dissertation von *Dafni Dilagka* und sind von ihr darin kritisch analysiert worden (The Legality of Public Pension Reforms in Times of Financial Crisis: The Case of Greece, 2017). Der gesamte Prozess der krisenbedingten Sozialrechtsreformen und deren verfassungsrechtliche Aufarbeitung in den EU-Mitgliedstaaten ist zudem Gegenstand eines Abteilungsprojekts, an dem sich Forscher aus neun europäischen Ländern beteiligen (vgl. 2.1.1.).

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass auch die Beschäftigung der Abteilung mit der Zukunft des Asylrechts in einem engen Zusammenhang zur Europäisierung steht (vgl. 1.2.4.).

1.2.2. MODERNISIERUNG

(1) Wohlfahrtsstaaten befinden sich in einem ständigen Prozess der Anpassung an wirtschaftliche und soziale Veränderungen. Heute kann man von einer dritten Phase der sozialrechtlichen Entwicklung sprechen. Nach einer ersten mit grundlegenden Errungenschaften auf dem Gebiet der Sozialversicherung in den 1880er Jahren und einer zweiten Phase des wohlfahrtsstaatlichen Ausbaus zwischen den 1950er und 1970er Jahren ist es nun die Aufgabe, neue Antworten auf sich verändernde Umstände zu finden: auf neue Formen privater Haushalte mit einer anderen Verteilung sozialer Rollen innerhalb anders zusammengesetzter Familien; auf Arbeitsmarktveränderungen, die mit der Internationalisierung und Digitalisierung einhergehen, und auf die Ergebnisse demographischer Veränderungen und von Migration.

Hinter den meisten Sozialrechtsreformen steht auf der einen Seite das Bemühen um gesteigerte Effizienz und verbesserte Zielerreichung. Das kommt etwa darin zum Ausdruck, dass sowohl im Gesundheitswesen als auch in der Arbeitsvermittlung mittlerweile ganz ausdrücklich und mit erheblichem Aufwand um eine Qualitätssicherung gerungen wird. Auf der anderen Seite erfährt ganz offensichtlich das Prinzip der Eigenverantwortung eine Renaissance. Man kann die entsprechend ausgerichteten sozialpolitischen Konzepte als „investiv“ bezeichnen und die mit ihnen verbundenen Reformen als „neoliberal“ kritisieren. Sie sind aber viel komplexer und differenzierter als es diese schlichten Bezeichnungen glauben machen wollen. Nimmt man die gesamte sozialstaatliche Entwick-

lung in den Blick, so lässt sich kaum von einem Rückgang der staatlichen Verantwortung für den sozialen Schutz sprechen. Vielmehr hat sich diese Verantwortung verändert und steht im Zeichen ambitionierter Zielsetzungen. So ist die Aktivierungsstrategie, wie sie insbesondere durch Reformen des Arbeitsförderungsrechts verfolgt wird, durch die Bemühung gekennzeichnet, alle erwerbsfähigen Personen in den Erwerbsprozess zu integrieren. Auch im Rahmen seiner Familienpolitik zielt der Sozialstaat darauf ab, verstärkt Einfluss auf gesellschaftliche Entwicklungen zu nehmen.

nender Staat nicht ohne ein spürbares Maß an Paternalismus auskommt: Der Bürger soll angesichts der demographischen Entwicklungen zumindest gesund leben, Kinder erziehen, erwerbstätig sein und sich lebenslang weiterbilden. Aber auch das vielfach beschworene zivilgesellschaftliche Engagement wird keinen Ersatz bieten, um den Herausforderungen des Sozialstaats begegnen zu können. Denn es bleibt die offene Frage, was wünschenswert und möglich ist, ohne die Zuverlässigkeit sozialstaatlicher Interventionen und die Funktionsfähigkeit von sozialen Leistungssystemen zu beeinträchtigen.



Die dahinter stehenden sozialpolitischen Entwicklungen sind gestützt auf die Annahme, dass ein schützender und fördernder Staat im Gegenzug für seine Leistungen ein bestimmtes Maß an Anstrengung auf Seiten der Begünstigten erwarten darf und damit insgesamt der Wohlstand aller gehoben wird. Unabhängig von der Richtigkeit dieser Einschätzung zeigt sich, dass ein die Eigenverantwortung beto-

(2) Mehrere der damit angesprochenen Veränderungsprozesse waren im Berichtszeitraum für die Forschung der Abteilung von wesentlicher Bedeutung. *Pflegeleistungen in Europa*. Deutschland gilt als ein Pionier auf dem Gebiet der Pflegeleistungen durch die Einführung der Pflegeversicherung. Nicht wenige Gastwissenschaftler haben deshalb das Institut besucht, um von dieser Ent-

wicklung zu lernen. Gleichzeitig waren Forscher des Instituts eingebunden in den Aufbau eines vergleichbaren Versicherungssystems in Japan und standen mit Wissenschaftlern und Praktikern in einem engen Austausch. Dennoch ist festzustellen, dass ganz allgemein Pflegeleistungen nur selten Gegenstand vergleichender rechtswissenschaftlicher Forschung waren. Das gab Anlass zur Durchführung eines Projekts, das sich ganz ausdrücklich mit den rechtlichen Fragen dieser Leistungen beschäftigt und zum Zwecke der Ermöglichung einer vergleichenden Analyse zwölf Länderberichte zusammenführt (vgl. 2.2.1.). Deren Schwerpunkt liegt einerseits auf der Komplexität der Leistungssysteme, die zur Sicherung von Pflege eingesetzt werden, und andererseits auf der Frage, wie eine Mischung an ausreichender und Qualitätsanforderungen genügender stationärer und häuslicher Pflege rechtlich hergestellt und bewahrt werden soll. Die vergleichende Betrachtung zeigt in beiderlei Hinsicht eine große Varianz zwischen europäischen Staaten, die nicht zuletzt auch die Koordinierung im Falle von Wanderungen erschwert.

Alterung der Erwerbstätigen. Schon seit längerem beschäftigt sich die Abteilung mit den Herausforderungen, die insbesondere mit einer steigenden Lebenserwartung im Hinblick auf eine angemessene Sozialversicherung von Erwerbstätigen in europäischen Sozialstaaten verbunden sind. In Zusammenarbeit mit dem *Institut de l'Ouest: Droit et Europe*, IODE der Université de Rennes 1, hat die Abteilung einen internationalen und interdisziplinären Workshop über „Langlebigkeit und Erwerbsverlauf: Herausforderungen für die soziale Sicherung in Europa“ organisiert

und im Juni 2017 am Institut durchgeführt. Dabei ging es um grundlegende Fragen der Modernisierung von sozialer Sicherheit und der Gewährung sicherer Arbeitsplätze sowohl aus der Sicht des Sozial- wie des Arbeitsrechts. Zu diesem Zweck wurden nationale Fallstudien erarbeitet, die eine vergleichende Analyse ermöglichen. Ein Sammelwerk mit den überarbeiteten Berichten und eine Auswertung wurde 2017 vorbereitet und wird 2018 erscheinen (vgl. 2.2.2.).

Familien. Im Anschluss an verschiedene Vorarbeiten hat sich die Abteilung weiterhin mit familienpolitischen Fragen und insbesondere mit Leistungen für sog. Ein-Eltern-Familien beschäftigt. Im Berichtszeitraum konzentrierte sich die Forschung auf den sozialen Schutz fragmentierter Familien und die Bekämpfung von Armutsrisiken für allein erziehende Mütter (vgl. 2.2.3.). In diesem Zusammenhang nahm Dr. Eva Maria Hohnerlein an einem Symposium in Valencia (Spanien) teil. Ihr Beitrag ist 2016 in dem daraus hervorgegangenen Tagungsband erschienen (Obiol Francés/di Nella [eds.], *Familias monoparentales en transformación. Monoparentalidades transformadoras*). Weitere Vorträge wurden auf dem Kolloquium des *Instituts für sozialwissenschaftliche Forschung - ISF* in München und einem Seminar der 5. Japanese-German Conference „Decent Education and Work for All. Why Families in Germany and Japan are reliant?“ in Japan gehalten. Der Aufsatz „Addressing Poverty Risks of Lone Mothers in Germany: Social Law Framework and Labour Market Integration“ wurde für das Sammelwerk über „Family Realities in Japan and Germany. Challenges for a Gender-Sensitive Family Policy“ (Meier-

Gräwe/Motozawa/Schad-Seiffert [eds.]) eingereicht und wird 2018 publiziert.

Arbeit 4.0. Im Zusammenhang mit der Digitalisierung der Arbeitswelt und neuen Formen der Arbeit thematisiert ein im Januar 2017 begonnenes Projekt der Abteilung unter dem Titel „The Digital World of Work 4.0 – Challenges for Social Security Systems“ die Herausforderungen für die sozialen Sicherungssysteme (vgl. 2.2.4.). Einbezogen werden darin *crowd work* und *work on demand via apps*. Während sich die arbeitsrechtliche Forschung mit diesen Arbeitsformen schon seit einiger Zeit beschäftigt, wird Ihnen bis heute im Sozialrecht nur wenig Beachtung geschenkt. Deshalb hat das Projekt zum Ziel, die sich auch im Sozialrecht stellenden Herausforderungen heraus- und in vergleichender Perspektive Lösungsvorschläge für eine sozialrechtliche Reaktion auf die sog. *platform economy* auszuarbeiten. Besonders berücksichtigt wird dabei der soziale Schutz für digitale Arbeiter in Europa, Russland und den USA. Zudem wird die Abteilung sich in einem weiteren Projekt speziell mit den grenzüberschreitenden Fragen, die sich im Zusammenhang mit entsprechenden Lösungen ergeben können und den Möglichkeiten zu einer Regulierung auf europäischer und internationaler Ebene beschäftigen. Die bisherigen Forschungstätigkeiten wurden auf verschiedenen wissenschaftlichen Veranstaltungen im Jahr 2017 vorgetragen und zur Diskussion gestellt.

1.2.3. TRANSFORMATION

In Schwellenländern, die durch ein rasantes Wirtschaftswachstum und wachsende soziale Ungleichheit gekennzeichnet sind, ist der Aufbau sozialer Sicherungssysteme als Instrument gesellschaftlicher Integration und Stabilisierung von existentieller Bedeutung. Dabei geht es um einen Prozess der Transformation: von traditionellen Formen des sozialen Schutzes zu modernen oder neuen Formen, um mit den gesellschaftlichen, ökonomischen und ökologischen Folgen der Entwicklung Schritt halten zu können. Aus juristischer Perspektive muss sich die wissenschaftliche Beschäftigung mit entsprechenden Transformationsprozessen mit den Fragen nach einer universellen normativen Grundlage des sozialen Schutzes wie mit den Schwierigkeiten seiner Realisierung durch funktionierende Sozialleistungssysteme auseinandersetzen.

(1) Die internationale Gemeinschaft muss einen Wert- und Ordnungsrahmen bereitstellen, der sowohl für die Staaten als auch für transnationale Akteure normative Vorgaben zur Schaffung und Aufrechterhaltung einer sozialen Ordnung bereithält. Ein wichtiger Bestandteil einer solchen Ordnung ist natürlich die Existenz von Leistungssystemen und damit ist dort, wo es an diesen mangelt, ihr Aufbau ein zentrales Anliegen. In diesem Zusammenhang verdienen die ILO und ihre Aktivitäten der Normsetzung Beachtung – und zwar auch deshalb in besonderem Maße, weil ihre Aufgabe, zur weltweiten Entwicklung beizutragen, durch die Entwicklungen sowohl auf nationaler wie auf internationaler Ebene schwieriger

geworden ist. Menschenrechte entfalten auch im internationalen Sozialrecht zunehmend ihre Bedeutung, zumal sie inhaltlich umfassend und universell angelegt sind. Man kann die Hinwendung der ILO zu der Empfehlung für *social protection floors* auch in diesem Kontext verstehen, weil sie einen flächendeckenden, von den traditionellen Organisationsmustern der entwickelten Sozialstaaten gelösten, wenn auch stufenweise zu erweiternden sozialen Schutz anstrebt. Aber universale Menschenrechte sind darauf angewiesen, im partikularen Umfeld nationaler Rechtsnormen, sozialer Normen und konkreter Verhältnisse verwirklicht zu werden. Vor diesem Hintergrund ist es Ziel des von Dr. *Tineke Dijkhoff* geleiteten Projekts über „Recommendation on Social Protection Floors: Basic Principles for Innovative Solutions“ zu untersuchen, ob bzw. inwieweit die Empfehlung der ILO tatsächlich Eingang in jene Sozialleistungssysteme gefunden hat, die in verschiedenen Entwicklungsländern geschaffen worden sind, um insofern Innovationen zu verwirklichen, als sie

die ausgetretenen Pfade traditioneller Sicherungssysteme verlassen oder zumindest erweitert haben.

(2) Dass kurzfristig in vielen Entwicklungsländern mangelnde Ressourcen und mangelnde bürokratische Infrastruktur die Möglichkeiten zum Aufbau sozialer Sicherungssysteme beschränken, liegt auf der Hand. Aber selbst dort, wo die Wirtschaftskraft wächst und zugleich gerade wegen dieses schnellen Wachstums soziale Ungleichheiten und Risiken größer werden, also die Möglichkeit zu und ein Bedarf an staatlichen Interventionen besteht, gibt es viele Gründe, warum zumindest allein die Übernahme bestimmter Modelle nicht ohne weiteres erfolgreich sein wird. Ein wichtiger Grund ist das Vorhandensein eines großen informellen Sektors, ein anderer ist die Schwäche staatlicher Strukturen.

Der Mangel an umfassend angelegten staatlichen Schutzsystemen kann ein Grund dafür sein, Nichtregierungsorganisationen (NGOs) in sich entwickelnden



Staaten in die Gewährung von Sozialleistungen einzubeziehen. Allerdings werden diese Organisationen in immer stärkerem Maße einer staatlichen Regulierung unterzogen, weil viele Regierungen deren Tätigkeit kontrollieren und sich so vor politischen Einflüssen von außen schützen wollen. Damit sind Eingriffe in die Vereinigungsfreiheit der NGOs verbunden, aber es kann zu weiteren, bislang nicht rechtswissenschaftlich untersuchten Folgen kommen: Denn möglicherweise wird auch die Gewährung von Sozialleistungen durch die Regulierung beeinträchtigt. Mit der innovativen Frage, inwieweit dadurch zugleich menschenrechtliche Verpflichtungen zur Gewährleistung sozialer Rechte verletzt werden, beschäftigt sich das Dissertationsprojekt von Jihan Kahssay.



Darüber hinaus steht der soziale Schutz in sich entwickelnden Ländern und Schwellenländern auch im Mittelpunkt verschiedener Forschungsprojekte, die sich auf die Situation in Afrika konzentrieren (vgl. 2.3.). Dabei geht es um die Formalisierung von Sicherungssystemen, den Zusammenhang zwischen Freizügigkeit und dem Zugang zu Gesundheitsleistungen in ECOWAS wie auch die Rolle der Verfassungen zur Absicherung sozialer Rechte.

1.2.4. MIGRATION

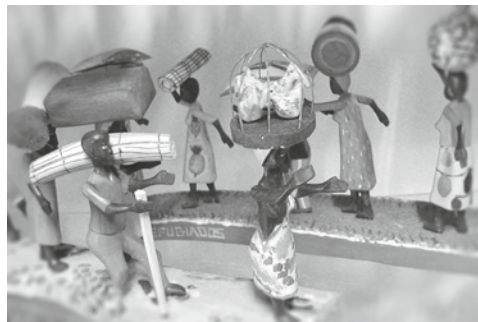
(1) Im Dezember 2014 hat die Abteilung ein Projekt über den sozialen Schutz von Asylbewerbern in europäischen Ländern begonnen. Die Ergebnisse dieser Studie wurden in der *Zeitschrift für ausländisches und internationales Sozialrecht* 2015 veröffentlicht, genau zu dem Zeitpunkt, in dem Deutschland seine Grenzen geöffnet hatte und eine große Zahl von Asylbewerbern aufzunehmen war (unten, 2.1.4.). Sie zeigen, dass eine Vielzahl sehr unterschiedlicher Regelungen in den Mitgliedstaaten der EU besteht, die im Hinblick auf verschiedenste Faktoren voneinander abweichen, insbesondere was Art und Umfang der Leistungen angeht, aber auch in ihrer Verbindung mit dem Asylverfahren. Die sogenannte Flüchtlingskrise und die damit verbundene intensive Auseinandersetzung um die Aufnahme von Schutzsuchenden führte zu einer grundsätzlichen Stellungnahme über die Diskussionskultur (Becker/Kersten, Demokratie als optimistische Staatsform, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2016, S. 580-584), aber ebenso zu einer ausführlichen, auf frühere Beschäftigungen mit dem Asylrecht zurückgehenden rechtswissenschaftlichen und rechtspolitischen Studie, in der drei ganz grundlegende Fragen, nämlich wem, wie und durch wen Flüchtlingsschutz gewährt werden soll, behandelt werden (Becker, Die Zukunft des europäischen und deutschen Asylrechts, in: Walter/Burgi [Hrsg.], *Die Flüchtlingspolitik, der Staat und das Recht*, 2017, S. 55-116).

(a) Was die erste Frage angeht, so hat die EU bereits die Voraussetzungen für eine Schutzgewährung wesentlich ver-

ändert und verfeinert. Denn neben dem traditionellen Schutz, wie er in der Genfer Flüchtlingskonvention niedergelegt worden ist, wurde auch ein sogenannter subsidiärer Schutz geschaffen. Dieser Schutz kommt den Personen zugute, die der Gefahr eines „ernsthaften Schadens“ ausgesetzt sind. Diese Gefahr bezieht sich auf die Todesstrafe, Folter, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung sowie willkürliche Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts. In gewisser Weise wird damit auch der aus den Menschenrechten folgende Abschiebungsschutz bzw. das Verbot des Non-refoulement in ein umfassenderes Asylrecht einbezogen.

Man kann sich allerdings fragen, ob diese Entwicklung weit genug geht. Sollten nicht etwa auch die Menschen Anspruch auf Schutz haben, die in ihrem Heimatstaat aufgrund der dort herrschenden Umstände nicht einmal das Existenzminimum erlangen können? Und müssten wir nicht auch eine Verantwortung für diejenigen übernehmen, die vor Naturkatastrophen fliehen müssen, wenn man bedenkt, dass es gute Gründe gibt anzunehmen, entsprechende Katastrophen seien zumindest auch durch die existierende globale Wirtschaftsordnung mitverursacht worden? Auch wenn man diese Fragen mit guten Gründen stellen kann, so sprechen die besseren Gründe auch heute noch zumindest für die Ablehnung der in ihnen anklingenden Ausdehnung der staatlichen Aufnahmespflicht. Denn die primäre Verantwortung der Staaten für die in ihnen lebenden Menschen ist eine wesentliche Grundlage der internationalen Gemeinschaft. Staaten sind und werden auf absehbare Zeit die einzigen Akteure sein, die

rechtlich und faktisch in der Lage sind, Gesellschaften zu ordnen und gesellschaftliche Stabilität sicherzustellen. Sie wären aber überfordert, wenn einzelne von ihnen die Verantwortung für das Versagen anderer Staaten übernehmen müssten. Nichts anderes aber würden umfassende Aufnahmeverpflichtungen verlangen, zumal die Aufnahme von Flüchtlingen immer mit der Verpflichtung verbunden ist, diesen ein menschenwürdiges Leben zu gewährleisten. Schon deshalb ist es wichtig, auch auf der Ebene des Völkerrechts und der zwischenstaatlichen Beziehungen zwischen rechtlichen und moralischen Verpflichtungen zu unterscheiden. So mag man überlegen, schrittweise durch völkerrechtliche Abkommen die Gründe für eine Schutzgewährung zugunsten von Flüchtlingen auszuweiten. Eine rechtliche Verpflichtung dafür besteht aber nach geltendem Recht bis heute nicht.



(b) Hinsichtlich der zweiten Frage, wie Flüchtlingsschutz zu gewähren ist, sollte an der menschenrechtlichen Qualität des Asylrechts trotz dessen nicht zu verleugnender Besonderheiten festgehalten werden. Das setzt allerdings voraus, dass sich jede politische Gemeinschaft über ihre eigene Verantwortung zur Aufnahme von Flüchtlingen bewusst wird. Zugleich können und müssen die

Gemeinschaften zusammenarbeiten, um die sicher schwierige Aufgabe des Flüchtlingsschutzes gemeinsam zu bewältigen und die Lasten zu verteilen.

Der letzte Punkt führt auch zur dritten Frage, nämlich der nach der Zuständigkeit für die Schutzgewährung. Auch innerhalb der Europäischen Union kann die Flüchtlingspolitik nur eine gemeinsame Aufgabe sein, die gemeinsame Anstrengungen erfordert. Darin liegen, wie heute unübersehbar ist, große Schwierigkeiten. Darin liegt aber auch eine Chance für die europäische Integration. Denn es geht zum einen in der Flüchtlingspolitik um die Bewahrung allgemeiner Grundlagen der EU, insbesondere um den Schutz der Menschenwürde und die Rechtsstaatlichkeit. Schon deshalb soll und muss die EU auch nach außen hin gemeinsam auftreten. Zum anderen sind konkrete Weiterentwicklungen erforderlich, die, wenn sie gelingen, beispielgebend für eine Verfestigung der Union sein können. Dazu gehört der europäisch zu verantwortende und gemeinsam zu finanzierende Schutz der Außengrenzen mit der Durchführung effektiver Grenzkontrollen ebenso wie eine weitere Harmonisierung nicht nur der Schutzvoraussetzungen, sondern auch der Anerkennungsverfahren und der Standards, die für den Aufenthalt von Flüchtlingen bzw. Schutzsuchenden zu gelten haben. Damit wird ein funktionierendes europäisches Asylsystem zwangsläufig auch zu einem Prüfstein für die vielbeschworene europäische Solidarität. Solidarität wird zwar heute bereits im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union als Grundlage genannt, aber auf dem Weg zu ihrer praktischen Herstellung ist die Union bis jetzt noch nicht sehr weit gekommen.

Sie wird sich stärker bemühen müssen. Denn Solidarität kann nicht einfach vorausgesetzt, sondern muss auch im Wege des Rechts hergestellt werden.

(2) Zusätzlich zu der Forschung über den Zusammenhang zwischen Wanderung und sozialen Rechten im Allgemeinen und der Freizügigkeit innerhalb der EU und Sozialhilfeleistungen im Besonderen (vgl. 1.2.1.) sind im Berichtszeitraum zwei neue Projekte über die Aufnahme von Flüchtlingen in Krisensituationen (sog. *crisis migrants*) in verschiedenen europäischen, afrikanischen und latein-amerikanischen Staaten sowie über die rechtliche und tatsächliche Situation von Ausländern ohne Aufenthaltsstatus (*excluded migrants*) aufgenommen worden.

(a) Aus dem bereits erwähnten Projekt über den sozialen Schutz von Asylbewerbern in Europa (vgl. 2.1.4.) ist das Projekt über Flüchtlinge in Krisensituationen (sog. *crisis migrants*) hervorgegangen (vgl. 2.1.5.). Es wird gemeinsam mit der University of California, Davis, School of Law durchgeführt und hat im April 2016 begonnen. In ihm wird erforscht, wie nationales und internationales Recht auf die Spannungen reagiert, die einerseits zur Aufnahme von Flüchtlingen in bestimmten Krisensituationen führen ohne diesen aber andererseits eindeutige aufenthalts- und sozialrechtliche Positionen einzuräumen. Dabei spielt das Recht als Instrument zur Kategorisierung von Personengruppen und damit auch zur Zuordnung von weiteren rechtlichen Positionen die entscheidende Rolle. Insofern wird untersucht, wie verschiedene Staaten aufenthaltsrechtliche Kategorien bilden und welche sozialen Rechte sie insbesondere den Personen, die außerhalb der besonders

geschützten Kategorien (Asylbewerber und Flüchtlinge) stehen, gewähren. Die Länderberichte werden durch Beiträge über regionale Gemeinschaften in Afrika, Europa und Lateinamerika ergänzt. Zwei Workshops wurden bereits durchgeführt, einer im März 2017 an der UC Davis, ein zweiter im Dezember 2017 am Institut.

(b) Bei dem zweiten Projekt handelt es sich um eine interdisziplinäre Studie, die in Zusammenarbeit mit der zweiten Abteilung des Instituts (MEA) unter dem englischen Titel „Lost Potentials? The Rights and Lives of the Excluded“ durchgeführt wird. Dieses Projekt ist zugleich Teil einer von der MPG organisierten und geförderten Forschungsinitiative über „The Challenges of Migration, Integration and Exclusion“. Es zielt insgesamt auf ein besseres Verständnis der rechtlichen und politischen Faktoren, die Mechanismen der Exklusion schaffen und verfestigen, sowie auf eine Untersuchung deren wirtschaftlicher und sozialer Folgen. Dabei wird die Zuwanderung nach Deutschland seit 2012 als Fallstudie genommen. Im rechtlichen Teil des Projekts werden die verschiedenen Aufenthaltsstatus und die damit verbundenen sozialen Rechte analysiert, um daraus auch Erkenntnisse über die Integrationschancen von verschiedenen Personengruppen abzuleiten. Die rechtlichen Überlegungen werden genutzt, um Hypothesen zu bilden, die dann von MEA empirisch überprüft werden sollen. In einem folgenden Schritt sollen die auf diese Weise gewonnenen rechtlichen und empirischen Erkenntnisse genutzt werden, um Vorschläge für alternative politische Maßnahmen zur Aufnahme von Migranten zu unterbreiten.

1.2.5. EMPIRISCHE FORSCHUNG

Über die vergangenen Jahre hat die Abteilung auch immer wieder eigene empirische Forschungsprojekte durchgeführt. Ein Beispiel dafür war die 2011 abgeschlossene Studie über die Mediation in der Sozialgerichtsbarkeit, ein anderes die von Dr. Daniela Schweigler durchgeführte und 2013 abgeschlossene Doktorarbeit über „Das Recht auf Anhörung eines bestimmten Arztes (§ 109 SGG) – Dogmatische Einordnung und sozialgerichtliche Praxis eines umstrittenen Prozessinstruments“. Ein neues Dissertationsprojekt folgt diesen Ansätzen. Es beschäftigt sich mit der Rolle und der Funktion des Widerspruchsverfahrens im Sozialrecht, was eine theoretische Analyse, insbesondere im Vergleich zum Verwaltungsprozessrecht, und eine durch Befragung zu gewinnende empirische Analyse einschließt (Nina Schubert, vgl. 1.3.).

Daneben tragen insbesondere die Forschungsprojekte von Sergio Mittlaender, PhD, zu den empirisch ausgerichteten Aktivitäten der Abteilung bei. Es handelt sich um verschiedene Experimente auf verhaltensökonomischer Grundlage. Dazu gehört eine Untersuchung über die Wirkungen der Exklusion weniger gut ausgebildeter Personen auf die Bereitschaft anderer Personen zur Zusammenarbeit und die Frage, inwieweit diese Bereitschaft durch verschiedene inklusive Maßnahmen verändert werden kann (unten, 2.5.1.). Ein zweites Experiment beruht auf dem bekannten „Gefangenendilemma“. Bei ihm geht es um Möglichkeiten einer Zusammenarbeit zur Schaffung von gemeinschaftlichen Versicherungen und Schutzsystemen in Ländern, in denen

das Sozialversicherungsrecht noch nicht weit entwickelt ist (vgl. 2.5.2.).

Zudem ist am Institut die Datenbank SPLASH angesiedelt, die unter dem früheren Namen PERFAR (Population Europe Research Finder and Archive) seit Januar 2015 aufgebaut wurde, und es den Benutzern ermöglicht, die Verbindungen zwischen institutionellen Daten und demographischen Entwicklungen zu erforschen. Sie enthält eine weit gefasste Sammlung von Informationen aus verschiedenen Politikbereichen und verschiedenen europäischen Ländern, deren Fokus auf sozioökonomischen und bevölkerungspolitischen Aspekten liegt. Künftig soll SPLASH als Werkzeug für eine systematische Analyse von Sozialleistungssystemen, insbesondere durch Erfassung und Kodierung der diese prägenden Indikatoren, genutzt werden. Damit wird zugleich eine Verbindung qualitativer und quantitativer Forschung angestrebt.

1.2.6. GESUNDHEITSRECHT

Gesundheitliche Projekte waren schon immer Gegenstand der Forschung in der Abteilung (vgl. etwa die Dissertationsprojekte von Ilona Vilaclara, Kooperative Kostensteuerung in der Versorgung mit medizinischen Hilfsmitteln, 2015, und Julia Peterlini, vgl. 1.3.). Dazu gehört auch die Mitherausgabe eines Kommentars zum SGB V, der mittlerweile ein Standardwerk zur Gesetzlichen Krankenversicherung geworden ist (Ulrich Becker/Thorsten Kingreen [Hrsg.], SGB V, Kommentar, 5. Auflage 2017), und ein vergleichendes, im Zusammenhang mit Transformationsprozessen stehendes Projekt zum Recht auf Gesundheit.

In den Jahren zwischen 2010 und 2014 hat ein Verbundprojekt über personalisierte Medizin den gegenständlichen und organisatorischen Grundstein für die Bildung einer kleinen Forschungseinheit zum Gesundheitsrecht in unserer Abteilung gelegt. Beteiligt daran sind bzw. waren Dr. Simone von Hardenberg, Dr. Philipp Wien und Dr. Roman Grinblat. Der interdisziplinäre Austausch über rechtliche, ethische und ökonomische Fragen, der im Rahmen des Projekts „Individualised Health Care“ über die Stratifizierung und Individualisierung medizinischer Behandlungen („individualisierte Gesundheitsversorgung“, vgl. den Tätigkeitsbericht 2012-2014, 2.2.2.) stattfand, hat zu neuen Forschungsfragen geführt. Eine davon ist, wie innovative Methoden und Produkte in das öffentliche Gesundheitssystem über sogenannte „managed entry agreements“ eingeführt werden können (vgl. 2.4.2.). Eine andere betrifft die Koordinierung der Einbeziehung von Arzneimitteln und Medizinprodukten, wenn beide bei der medizinischen Anwendung miteinander verbunden werden sollen (Becker/v. Hardenberg, Companion Diagnostics in der GKV, MedR 2016, S. 104-109).

Die Abteilung beteiligt sich auch an einem Gemeinschaftsprojekt zur Weiterentwicklung der ambulanten medizinischen Bedarfsplanung in der deutschen Gesetzlichen Krankenversicherung. Die dafür erforderlichen rechtlichen Vorgaben betreffen die Verhältniszahlen zwischen Ärzten und Einwohnern, die Bildung von Ortsgruppen und den Zuschnitt von Planungsbereichen, die vom Gemeinsamen Bundesausschuss (GBA) geschaffen werden müssen. Der GBA ist gesetzlich zur Weiterentwicklung der Planungsinstrumente verpflichtet worden und hat

dafür ein Gutachten in Auftrag gegeben, das von mehreren wissenschaftlichen Einrichtungen erstellt werden soll. Teil dessen ist die Untersuchung der verfassungsrechtlichen Vorgaben und die rechtliche Bewertung von Weiterentwicklungsoptionen.

1.3. NACHWUCHSFÖRDERUNG

Doktoranden

Die Nachwuchsförderung nimmt am Institut einen besonderen Platz ein. Dies gilt sowohl für die Lehre als auch für die Betreuung von Doktoranden, die am Institut hervorragende Arbeitsbedingungen vorfinden. Regelmäßig sind Doktoranden Teil einer Doktorandengruppe. Darunter wird eine Gruppe aus jeweils vier oder mehr Doktoranden verstanden, die sich im Rahmen eines zunächst weit gefassten Oberthemas mit einzelnen Dissertationsprojekten beschäftigen. Teil dieser Gruppe sind aber auch Promotionsstudenten, die an einzelnen,

thematisch selbstständigen Projekten forschen. Die Zusammenfassung zu einer Gruppe soll einen engen Austausch sowohl über gemeinsame methodische Grundlagen als auch über Fragen des wissenschaftlichen Arbeitens und über einzelne Sachprobleme ermöglichen. Das schließt eine Befassung mit der Methodik des Rechtsvergleichs, den Besonderheiten des Sozialrechts und der Bedeutung der Sozialpolitik für dieses Rechtsgebiet ein. Im späteren Verlauf werden vor allem die jeweiligen Projekte besprochen, und zwar sowohl hinsichtlich der Konzeption als auch hinsichtlich einzelner, im Verlaufe der Arbeit an den Dissertationen auftretender Probleme.

Eine neue Gruppe startet mit einer kurzen Klausurtagung. Sie wird inhaltlich zusammengehalten durch regelmäßig stattfindende Besprechungen am Institut. Ergänzt wird dieses Programm zum Teil durch selbst oder von dritten Einrichtungen durchgeführte Workshops mit Doktoranden von anderen Universitäten, um die Themen in einem größeren Kreis



interessierter Nachwuchswissenschaftler diskutieren und andere Arbeitsstile kennen lernen zu können.

Im Berichtszeitraum wurden in der Abteilung thematisch gesehen vier Doktorandengruppen und fünf individuelle Promotionsprojekte betreut. 2015 startete eine neue Gruppe zu dem Generalthema „Durchsetzung von sozialen Rechten“ (vgl. 3.1.) ihre Arbeit an verschiedenen, zu diesem Thema passenden Fragestellungen. Dazu gehören sowohl rechtsvergleichend als auch empirisch angelegte Einzelprojekte. Die Doktorandengruppe über das „Leistungserbringungs-dreieck im Sozialrecht“ begann bereits 2007, wird aber mit zwei rechtsvergleichenden Themen in gewisser Weise noch fortgeführt (vgl. 3.2.). Seit 2012 existiert eine Gruppe zum „Sozialrecht als besonderes Feld des Verwaltungsrechts“ (vgl. 3.3.). Sie ist zwar ebenfalls weitgehend abgeschlossen, aber es werden noch einzelne Themen betreut, die sich mit den Eigenheiten und Parallelen zwischen Sozialrecht und allgemeinem Verwaltungsrecht beschäftigen. Aus der vierten Gruppe mit dem allgemeinen Thema „Soziale Sicherung bei Pflegebedürftigkeit“, die 2010 ihre Arbeit aufgenommen hatte (vgl. 3.4.), wurde das letzte Projekt erfolgreich abgeschlossen und die Dissertation 2016 veröffentlicht.

Die eigenständigen Dissertationsprojekte (vgl. 3.5.) betreffen rechtliche Fragen von Rentenreformen; die Regulierung von Nichtregierungsorganisationen, die Sozialleistungen erbringen; die staatliche Steuerung von gesundheitsrelevantem Verhalten und Prävention; die Bewertung von Arznei-

mitteln in Gesundheitssystemen und die Geschichte des Sozialversicherungsrechts.

Einige dieser Vorhaben konnten im Berichtszeitraum erfolgreich zu Ende geführt werden. Zuletzt gelang das *Stefan Stegner* mit seiner Dissertation über „Die Konstruktion von Zugehörigkeit im modernen Staat: Polen und die deutsche Sozialversicherung 1918-1945“ (vgl. 3.5.5.). Das Promotionsverfahren von *Dafni Diliagka* wurde im November 2017 abgeschlossen; die Veröffentlichung ihrer Arbeit mit dem Titel „Die Rechtmäßigkeit der Rentenreformen angesichts der Finanzkrise: der Fall Griechenland“ ist für 2018 geplant (vgl. 3.5.1.). 2016 wurde die Dissertation von Dr. *Marko Urban* über „Die Qualitätssicherung in der häuslichen Pflege in Deutschland und Österreich“ publiziert (vgl. 3.4.1.), 2017 die von Dr. *Iris Meeßen* über die „Staatliche Förderung beruflicher Weiterbildung in Deutschland und Schweden – Strukturen der Einbindung Dritter bei der Erbringung von Weiterbildungsmaßnahmen“ (vgl. 3.2.1.). *Maximilian Kreßners* Doktorarbeit mit dem Titel „Gesteuerte Gesundheit – Grund und Grenzen verhaltenswissenschaftlich informierter Gesundheitsförderung und Krankheitsprävention“ (vgl. 3.5.3.) befindet sich im Begutachtungsverfahren.

Vorlesungen

Im Berichtszeitraum hat der Direktor der Abteilung seine regelmäßige Lehrtätigkeit an der Juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität fortgesetzt. Er hält dort Seminare ab und unterrichtet das Sozialversicherungsrecht im Rahmen zweier Schwerpunktbereiche (Arbeits- und Sozialrecht einerseits,

Medizinrecht andererseits). Er beteiligt sich dabei an der Erstellung von Klausuren und deren Korrektur und ist ebenso regelmäßig als Prüfer in der Ersten Juristischen Staatsprüfung tätig. Außerdem betreut er das Praxismodul Flüchtlingsrecht mit. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Abteilung waren zudem an der Juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität als Veranstaltungsleiter von Arbeitsgemeinschaften und Korrektoren tätig, andere haben an verschiedenen anderen Einrichtungen Lehrveranstaltungen abgehalten. Die Beteiligung an entsprechenden Veranstaltungen dient einerseits der Nachwuchsförderung, stellt aber auch vielfach einen Beitrag zur Weiterbildung von Praktikern dar.

Vorträge und Vorlesungen wurden auch in vielen anderen Ländern aller Regionen dieser Welt von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Abteilung gehalten. So unterrichtete der Direktor der Abteilung im Rahmen von Gastprofessuren an der Katholischen Universität Leuven in Belgien und an der Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul in Porto Alegre in Brasilien, ferner an der Université Panthéon Sorbonne (Paris 1), der Universität Hokkaido in Sapporo (Japan) und an verschiedenen Universitäten in Taiwan.

1.4. WEITERE AKTIVITÄTEN

Transfer von Wissen und Beratung

Neben der Durchführung eigener Forschungsprojekte und der Nachwuchsförderung bemüht sich die Abteilung auch um die Vermittlung von Kenntnissen des deutschen, europäischen und internati-

onalen Sozialrechts im In- und Ausland, insbesondere durch die Teilnahme seiner Mitglieder an verschiedensten Tagungen, Workshops und Lehrveranstaltungen. In diesem Zusammenhang wird zugleich ein Austausch mit Praktikern aus Ministerien, Verbänden und Sozialleistungsträgern wie mit Politikern gesucht. Durch diesen Austausch werden auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in die Lage versetzt, praktische Probleme zum Anlass weitergehender Forschung und zur Überprüfung theoretischer Annahmen zu nehmen.



Zugleich dient der Austausch der Beratung in einem weit verstandenen Sinn. Diese Beratung stellt eine wichtige Möglichkeit dar, die Forschung der Abteilung zu vermitteln und deren Anwendungsbezug fruchtbar zu machen. Das gilt sowohl für die Beteiligung an der Vorbereitung von gesetzgeberischen Maßnahmen in Deutschland (etwa im Rahmen des sog. „Rentendialogs“) wie für Diskussionen mit ausländischen Beamten und Forschern, die das Institut besuchen, um sich über sozialrechtliche Entwicklungen zu informieren.

Wie die meisten juristischen Max-Planck-Institute fertigt das Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik zudem, wenn auch in relativ geringem Umfang, Gutachten für Gerichte über ausländisches Recht an.



Dr. Anastasia
Poulou

Ort des Austausches

Das Institut bietet Arbeitsmöglichkeiten für die Durchführung sozialrechtlicher und sozialpolitischer Forschung, wie sie sich anderweitig in vergleichbarer Weise inner- oder außerhalb Deutschlands nicht finden lassen. Dazu trägt nicht zuletzt seine Bibliothek bei, die die weltweit größte Sammlung sozialrechtlicher und sozialpolitischer Literatur beherbergt (Vgl. IV.3.) Mit ihrer Ausstattung und der Expertise ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hat sich die Abteilung zu einem international anerkannten Zentrum für das Sozialrecht und zu einer Stätte der Begegnung für am Sozialrecht und an der Sozialpolitik interessierte Forscherinnen und Forscher entwickelt. Auch in diesem Berichtszeitraum war es wieder Anziehungspunkt für in- und ausländische Gastwissenschaftler, die, zum Teil gefördert durch das Institut, überwiegend aber gefördert durch andere Institutionen, für eine unterschiedliche Dauer ihre Forschungsarbeiten am Institut durchgeführt haben.

Veröffentlichungen

Forschungsergebnisse werden von den Wissenschaftlern und Wissenschaftlerinnen der Abteilung nicht nur in deutschen und ausländischen Fachzeitschriften publiziert; das Institut bietet auch seinerseits Möglichkeiten, sozialrechtliche Beiträge zu veröffentlichen. So gibt es die *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht* (ZIAS) heraus. Ferner verfügt es über zwei Schriftenreihen, die *Studien aus dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht*, jetzt *Studien aus dem Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik*, und

die *Schriftenreihe für internationales und vergleichendes Sozialrecht*. In den Studien sind im Berichtszeitraum fünf neue Bände erschienen. Die frühere *working papers series* des Instituts wurde umbenannt und wird nun veröffentlicht unter dem Titel „*working papers law*“. Zwei neue Ausgaben sind 2015 und 2016 erschienen. Eine neue Reihe von *working papers* wird unter dem Namen „*Social Law Reports*“ seit 2015 publiziert, in der in loser Reihe über aktuelle Entwicklung in einzelnen Sozialrechtsordnungen, verteilt über die ganze Welt, berichtet wird. In dieser Reihe entstanden 2015 fünf, 2016 zwei Ausgaben. Ferner ist die Reihe *Schriften zum Sozialrecht* (Nomos Verlag, Baden-Baden) zu erwähnen. Sie ist 2012 aus den vom Direktor der Abteilung begründeten *Schriften zum deutschen und europäischen Sozialrecht* hervorgegangen und wird von einer großen Gruppe deutscher Sozialrechtslehrer/innen herausgegeben. Sie hat sich mittlerweile zu einer der führenden Schriftenreihen für sozialrechtliche Monographien und insbesondere Dissertationen in Deutschland entwickelt. In ihr sind im Berichtszeitraum elf neue Bände erschienen.

2. FORSCHUNGSPROJEKTE

2.1. EUROPÄISIERUNG UND INTERNATIONALISIERUNG

2.1.1. DAS SOZIALRECHT NACH DER EUROPÄISCHEN FINANZKRISE – EIN VERFASSUNGSRECHTLICHER ANSATZ

Anastasia Poulou

Das Forschungsprojekt „Das Sozialrecht nach der europäischen Finanzkrise: Ein

verfassungsrechtlicher Ansatz“ begann im Januar 2017 und wird bis Ende 2018 abgeschlossen sein. Das Ergebnis des Projekts soll ein Sammelband über die Reformen der Sozialversicherungssysteme in europäischen Ländern sein, die stark von der Finanzkrise betroffen waren. Das Buch wird voraussichtlich bis Ende 2018 veröffentlicht. Im Dezember 2017 hat das Institut einen Workshop zur Präsentation der verschiedenen Beiträge und der Vorbereitung des Buches organisiert. Bis März 2017 trug Dafni Diliagka, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut, maßgeblich zur Realisierung des Projekts bei.

Hintergrund und Forschungsziel

Tief getroffen von der europäischen Finanzkrise, die im Jahr 2008 ausbrach, waren Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) auf Finanzhilfeleistungen seitens der neu geschaffenen europäischen Finanzierungsmechanismen (EFSM, EFSF, ESM), anderer Mitglieder der Europäischen Währungsunion (EWU) und des Internationalen Währungsfonds (IWF) angewiesen. Um die Bedingungen der Finanzhilfen zu erfüllen und aufeinanderfolgende Tranchen der Rettungsfonds zu erhalten, mussten die Mitgliedstaaten strukturelle Anpassungsprogramme übernehmen, die unter anderem auf die Verringerung der öffentlichen Ausgaben abzielten. Da insbesondere die Ausgaben für Sozialversicherungsleistungen und die öffentliche Gesundheitsversorgung einen starken Einfluss auf die makroökonomischen Bilanzen des öffentlichen Haushalts haben, wurden eine Reihe von Sozialversicherungsleistungen reduziert und eine Vielzahl von Strukturreformen eingeführt. Die

weitreichenden Reformen im Bereich der sozialen Sicherheit wurden in vielen Fällen als Verletzungen der Menschenrechte durch die jeweiligen Rechteinhaber erlebt, die vor nationalen und internationalen Gerichten Rechtsschutz gesucht haben. Infolgedessen haben viele nationale Verfassungsgerichte, der Gerichtshof der EU sowie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte eine Reihe von Entscheidungen über die Konformität von krisenbedingten Reformen des Sozialrechts mit den Menschenrechten erlassen.

Angesichts der zunehmenden Besorgnis über die Auswirkungen der Verringerung der Sozialversicherungsleistungen auf die Wahrnehmung der Menschenrechte erarbeitet die Abteilung für ausländisches und internationales Sozialrecht des Max-Planck-Instituts für Sozialrecht und Sozialpolitik einen Sammelband vor, der die Auswirkungen der Finanzkrise und der Konditionalitäten der internationalen Gläubiger auf die nationalen Sozialversicherungssysteme systematisch analysiert. Der Sammelband soll ein hilfreiches Instrument für Rechtswissenschaftler sein, die sich für die Herausforderungen des Verfassungs- und Sozialrechts interessieren, welche durch die Konditionalitäten der Finanzhilfe eingeleitet wurden; für Rechtsanwälte, die auf der Suche nach soliden Rechtsgrundlagen für den Schutz der von den Reformen betroffenen Personen sind; und für nationale und internationale Richter, die mit Fällen konfrontiert werden, die die Rechtmäßigkeit und Legitimität der Reformen betreffen.

Das Projekt hat drei Ziele: a) die Reformen der Sozialversicherungssysteme von neun europäischen Ländern, die

stark von der Krise betroffen waren, zu beschreiben und die spezifischen Elemente dieser Reformen, die unter dem Druck der Finanzkrise eingeführt wurden, zu analysieren (Element der Konditionalität, Probleme bei der Zuständigkeit und Rechenschaftspflicht, verfahrensbezogene Besonderheiten, Rechtfertigung rückwirkender Maßnahmen); b) die Kompatibilität der Reformen in den Sozialversicherungssystemen mit dem verfassungsrechtlichen, europäischen und internationalen Recht zu untersuchen und c) Empfehlungen vorzulegen für die Umsetzung der gemeinsamen verfassungsrechtlichen Grundsätze und Normen, die die Einhaltung der Menschenrechte in Zeiten der Finanzkrise sicherstellen sollen.

Gliederung und Forschungsfragen

Das Buch umfasst neun Länderberichte, die die Strukturreformen der Sozialversicherungssysteme und die nach der Krise eingeführten Kürzungen in den Bereichen Altersversorgung, Sozialhilfe, Familienbeihilfen, Arbeitslosenunterstützung und Gesundheitsversorgung vorstellen. Für die Realisierung dieses Projekts werden sich renommierte Rechtswissenschaftler, Experten in den Bereichen Sozialrecht und Verfassungsrecht aus allen von der Finanzkrise betroffenen europäischen Ländern beteiligen. Der Sammelband wird drei Gruppen von nationalen Länderberichten einbeziehen. Erstens, Länderberichte über die Reformen in den Sozialversicherungssystemen von Ungarn, Lettland und Rumänien. Als Nicht-Eurostaaten erhielten diese Länder finanzielle Unterstützung zur Verbesserung ihrer Zahlungsbilanzen von der EU, dem IWF und der Weltbank in Form von mittelfristigen Krediten, die an

die Konditionalität von Strukturreformen gebunden waren. Diese Länder sind von besonderem Interesse, da sie in hohem Maße als Präzedenzfälle für die Rettung von Mitgliedern der Eurozone dienen. Zweitens werden Länderberichte über Eurostaaten enthalten sein, die Wirtschafts Anpassungsprogramme vollzogen haben, nämlich Griechenland, Irland, Portugal und Zypern. Von großem Interesse sind drittens auch die Länderberichte zu Italien und Spanien. Obwohl beiden Staaten Krisenbewältigungsmaßnahmen nicht offiziell von supranationalen Organisationen vorgeschrieben wurden, erhielten die nationalen Regierungen Anweisungen zur Verringerung von Leistungen der sozialen Sicherheit. Zum Beispiel sah sich Italien mit einem starken informellen Druck von Seiten der EZB hinsichtlich der Verringerung öffentlicher Ausgaben konfrontiert, während Spanien finanzielle Unterstützung durch den ESM für die Rekapitalisierung des Bankensektors erhielt.

Die Forschungsziele dieser vergleichenden juristischen Arbeit sollen durch die Beantwortung folgender vier Forschungsfragen erreicht werden: (1) Was waren die wichtigsten Reformen, die in den nationalen Sozialversicherungssystemen nach der Finanzkrise eingeführt wurden? (2) Was ist der Hintergrund der Reformen und wie wurden sie von den Krisenbewältigungsmaßnahmen beeinflusst? (3) Welche Menschenrechte und Verfassungsgrundsätze waren von den Reformen betroffen und auf welche Weise haben sich die nationalen Gerichte während der Krise mit den Grundrechtsfragen befasst? (4) Haben die Finanzkrise und die Konditionalitäten der Finanzhilfe die Verfassungslehre der betroffenen Länder beeinflusst und, wenn ja, in welcher Hinsicht?

Mit der Darstellung und Analyse der nationalen Erfahrungen will der Sammelband zur laufenden Diskussion über die gravierenden Auswirkungen der Finanzkrise und der zu ihrer Bewältigung getroffenen Maßnahmen auf die Sozialversicherungssysteme beitragen. Darüber hinaus soll gelernt werden, wie Leistungen in Krisenzeiten rechtmäßig gekürzt werden können, ohne dass dabei die Menschenrechte verletzt werden. Ein besonderes Merkmal des Buches ist seine Aktualität, da es die jüngsten und vielfach noch andauernden Reformen der Systeme der sozialen Sicherheit in den von der Finanzkrise betroffenen europäischen Ländern präsentiert. Zudem kann die reichhaltige Vergleichsstudie über die nationalen Reformen der sozialen Sicherheitssysteme und die nationale Jurisdiktion als Rechtsgrundlage für die Bewertung der verschiedenen nationalen Reaktionen auf die Finanzkrise dienen.

2.1.2. SOZIALE GRUNDRECHTE UND EUROPÄISCHE FINANZHILFE – ANWENDBARKEIT, GERICHTSSCHUTZ, LEGITIMATION

Anastasia Poulou

Inwieweit werden soziale Grundrechte durch die Auflagen der europäischen Finanzhilfe bedroht? Das Buch „Soziale Grundrechte und europäische Finanzhilfe – Anwendbarkeit, Gerichtsschutz, Legitimation“, erschienen bei Mohr Siebeck im Jahr 2017, beleuchtet die Problematik, indem es über die Geltung und Reichweite der sozialen Grundrechte in der EU aufklärt und eine Konzeption zum gerichtlichen Schutz sozialer Grundrechte in Zeiten der Krise vorstellt.

„Das Europäische Sozialmodell ist Vergangenheit“, so urteilte Draghi, Präsident der EZB, im Jahre 2012 angesichts der Eurokrise und der zu ihrer Überwindung eingeleiteten Reformen. Die als Eurokrise bezeichnete Finanz- und Schuldenkrise hat tatsächlich traditionelle Annahmen des europäischen Verfassungsrechts in Frage gestellt. Sie hat zu Änderungen im Unionsrecht, noch mehr jedoch zur Entwicklung von Instrumenten außerhalb der und neben den EU-Verträgen geführt. Angesichts der akuten Gefahr eines Staatsbankrotts mit unübersehbaren Konsequenzen für die Stabilität der verflochtenen Eurozone wurden Finanzhilfen für Griechenland, Irland, Portugal und Zypern bereitgestellt. Als Gegenleistung verpflichteten sich die Empfängerstaaten zur Erfüllung umfangreicher Auflagen, den sog. Konditionalitäten der Finanzhilfe. Diese regeln das gesamte Spektrum der sozialen Beziehungen innerhalb der Nehmerstaaten: Arbeitsmärkte und Tarifvertragssysteme, Leistungen der sozialen Sicherheit und Gesundheitssysteme.

Die Streichung von 20% der Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor, die Umstrukturierung und die Privatisierung staatlicher Einrichtungen und Unternehmen sowie erhebliche Einschnitte in den Monatslöhnen der Beschäftigten im öffentlichen Sektor waren Teil der Arbeitsmarktreformen, die Griechenland und Portugal durchführen mussten. Im Bereich der Sozialversicherungen sollte die Zahl der Pensionsfonds durch Zusammenschlüsse reduziert, der Vorruhestand begrenzt und die Regelaltersgrenze erhöht werden. Darüber hinaus war in den Krisenländern eine progressive Kürzung aller Renten vorgesehen. Im Rahmen der Haushaltskonsolidierung sind auch die Gesundheitssysteme zunehmend in

den Fokus der Konditionalitäten gerückt. In Griechenland sollte die Zahl der Ärzte innerhalb von zwei Jahren um 20% reduziert werden. Vorgesehen war auch die Einführung von Zuzahlungen für Krankenhausbesuche und Medikamente.



Die Euro-Krise hat die traditionellen Prämissen des europäischen Verfassungsrechts in Frage gestellt.

Diese Sparpolitik manifestierte sich in einem gravierenden Abbau sozialstaatlicher Leistungen der betroffenen Mitgliedstaaten. Die Krisenländer verzeichneten im Zeitraum 2010-2012 die höchsten Reallohnrückgänge in der EU. Finanzhilfebedingte Veränderungen in den Tarifvertragsstrukturen der Krisenländer haben zu einem dramatischen Rückgang der Tarifbindung geführt. In Portugal ist die Gesamtzahl der registrierten Tarifverträge von 295 im Jahr 2008 auf 85 im Jahr 2012 zurückgegangen. Der Mangel an ausreichenden Sozialleistungen führte dazu, dass in Griechenland 23,1 %, in Portugal 18,7 % und in Zypern 15,3 % der Bevölkerung auch nach Einbeziehung staatlicher Transferleistungen armutsgefährdet waren.

Die EU beschränkt sich in ihrem Selbstbild aber keinesfalls auf eine reine Wirtschaftsunion. Sie ist eine Rechtsgemeinschaft, die sich laut ihrer Verträge auch auf den Schutz individueller und sozialer Grundrechte stützt. Wie sind also die oben genannten Befunde aus menschenrechtlicher Perspektive zu bewerten und wem ist eine eventuell vorliegende Menschenrechtsverletzung zuzurechnen? Der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte, der Menschenrechtskommissar des Europarates und die Internationale Arbeitsorganisation warfen den Empfängerstaaten wegen der Umsetzung der Sparmaßnahmen Missachtung der in internationalen Verträgen abgesicherten Grundrechte vor. Gegen Griechenland wurden vom Europäischen Ausschuss für soziale Rechte anlässlich von Kollektivbeschwerden Entscheidungen erlassen, die bezüglich der Sparmaßnahmen Verletzungen der Europäischen Sozialcharta feststellten.

Der Fokus auf die alleinige Verantwortlichkeit der Empfängerstaaten bezüglich der Sparmaßnahmen wird jedoch der Realität der geteilten Verantwortlichkeit mehrerer Akteure nicht gerecht. Die Bedingungen der Finanzhilfe sind auf Verhandlungen zwischen der „Troika“, d.h. Vertretern der Kommission, der EZB und des IWF sowie den inländischen Behörden zurückzuführen. Als informelle Kooperationsverbindung stellt die Troika kein rechtliches Zurechnungssubjekt dar. Ihre Maßnahmen sind vielmehr gemeinsame Maßnahmen unterschiedlicher Unionsorgane und Völkerrechtssubjekte. Inwieweit sind jedoch die beteiligten Unionsorgane an Grundrechte gebunden? Können die Handlungen der Kommission und der EZB bezüglich der Festsetzung,



Dr. Tineke
Dijkhoff

Genehmigung und Überwachung von Bedingungen der Finanzhilfe dem Maßstab der sozialen Grundrechte der Grundrechtecharta unterworfen werden? Wenn ja, sind die Konditionalitäten als ein von den Unionsorganen ausgeübter Eingriff zu werten, da sie dem Mitgliedstaat keine Ermessensspielräume ließen? Oder haben sie vielmehr die mitgliedstaatliche Handlung nicht vollumfassend determiniert, sodass die Zuständigkeit für die Beeinträchtigung der sozialen Grundrechte beim nationalen Gesetzgeber liegt?

Nach einer Bestandsaufnahme der Bedingungen der Finanzhilfe sowie der nationalen Umsetzungsmaßnahmen wird systematisch geprüft, inwieweit die Unionsorgane und die Mitgliedstaaten ihren unionalen Grundrechtsverpflichtungen zum Schutz von Arbeits- und Kollektivrechten sowie von Rechten auf soziale Sicherheit und Gesundheitsschutz nachgekommen sind. Der rechtliche Beurteilungsmaßstab, der dafür angelegt wird, sind die Grundrechtecharta der Union (GRC) und die darin verankerten sozialen Grundrechte. Durch diesen Ansatz strebt das Buch an, die Unzulänglichkeiten in der Verantwortungszuschreibung aufzudecken.

Darüber hinaus wird ein Konzept zum gerichtlichen Schutz sozialer Grundrechte entwickelt, das dann relevant wird, wenn es zu entscheiden gilt, ob die im Rahmen des komplexen Mehrebenensystems der europäischen Finanzhilfe entstandenen Sparmaßnahmen sozialrechtliche Mindeststandards eingehalten haben. Die Durchsetzung von sozialen Grundrechten ist in der Tat im Spannungsfeld von parlamentarischer Bestimmung der Sozialpolitik

und gerichtlichem Schutz sozialer Interessen zu sehen. Dies wird umso wichtiger angesichts der Tatsache, dass die Bedingungen das Ergebnis von Verhandlungen zwischen verschiedenen Akteuren sind, nämlich der Kommission, der EZB und des IWF einerseits und den Empfängerländern andererseits. Es kann daher schwerlich davon ausgegangen werden, dass die Gerichte sich im Kontext der Krise ohne weiteres dazu ermächtigt betrachteten, auf Grundlage der sozialen Grundrechte komplexe Mehrheitsentscheidungen aufzuheben. Zur Lösung des Problems stellt das Buch ein Konzept zur demokratischen Legitimation der Gerichte für den Schutz sozialer Grundrechte vor, welches auf den Erkenntnissen der prozeduralen Theorien zur Erzeugung richterlicher Legitimation aufbaut und ihren Nutzen für den richterlichen Schutz sozialer Grundrechte herausarbeitet.

2.1.3. RECOMMENDATION ON SOCIAL PROTECTION FLOORS: BASIC PRINCIPLES FOR INNOVATIVE SOLUTIONS

Tineke Dijkhoff

Das Projekt

Die Leitung des umfangreichen Projekts lag bei Tineke Dijkhoff, wissenschaftliche Referentin am Institut, in Zusammenarbeit mit George Mpedi, Professor am Centre for International and Comparative Labour and Social Security Law (CICLASS) der Universität Johannesburg, Südafrika. Projektbeginn war 2015, Projektende 2017. Die Ergebnisse wurden in einem Forschungsband bei Kluwer Law International in der Reihe

Studies in Employment and Social Policy zusammengefasst. Dem Band ist eine Studie des Instituts über internationale Standards der sozialen Sicherheit vorausgegangen, die 2013 in derselben Reihe veröffentlicht wurde (Becker/Pennings/Dijkhoff, *International Standard Setting and Innovation in Social Security*, Kluwer Law International 2013).

Das Projekt untersuchte die Notwendigkeit der Ausweitung der Sozialen Sicherheit in Entwicklungs- und Schwellenländern. Obwohl die internationale Gemeinschaft den sozialen Schutz als Menschenrecht anerkannt hat, hat ein Großteil der Weltbevölkerung noch immer keinen Zugang dazu. Das gilt insbesondere für informell Beschäftigte und andere schutzbedürftige Personengruppen wie Kinder und ältere Menschen. Die Internationale Arbeitskonferenz ist auf diesen Sachverhalt umfassend eingegangen und verabschiedete 2012 die Empfehlung 202 betreffend den innerstaatlichen sozialen Basisschutz.

Die Empfehlung wurde anhand einer ausführlichen Textanalyse und einer Untersuchung der innerstaatlichen Umsetzungspraktiken kritisch überprüft. Für die Beurteilung der Umsetzung wurden acht Fallstudien durchgeführt, die die Sozialschutzsysteme von Ländern mit einer großen Anzahl von informell Beschäftigten weltweit abdeckten.

Grundprinzipien als Referenzrahmen

Der Schwerpunkt des Projekts lag auf den Grundprinzipien, deren Umsetzung und Anwendung Voraussetzung für die Einführung eines sozialen Basisschutzes waren. Es wurden eine Reihe von praktikablen Grundprinzipien zusam-

mengestellt und geprüft (Kapitel 2), um ein klares Rahmenwerk für die Einführung, Umsetzung, Aufrechterhaltung und Kontrolle von nationalem sozialem Basisschutz zu schaffen. Unter anderem wurden folgende Fragen behandelt: Welche Bedeutung kommt den Grundsätzen in Bezug auf die Ausweitung des sozialen Schutzes auf informell Beschäftigte zu? Wie und in welchem Umfang werden diese Prinzipien in den nationalen Systemen umgesetzt? Welche rechtlichen Defizite und/oder Umsetzungsschwierigkeiten, die für die Einführung eines sozialen Basisschutzes von Bedeutung sind, bestehen in den Systemen sozialer Sicherheit? Was können wir aus der Erfahrung der in den Fallstudien diskutierten Systeme lernen?

Interdisziplinärer Ansatz

Die Fallstudien wurden aus rechtlicher Sicht durchgeführt und konzentrieren sich in erster Linie auf den regulatorischen Rahmen des sozialen Basisschutzes. Ohne einen grundlegenden rechtlichen Rahmen können die Sozialschutzsysteme nicht in Betrieb genommen werden und, was äußerst wichtig ist, es kann kein Basisschutz aufgebaut werden. Außerdem ist die Empfehlung, obwohl es sich um Soft Law handelt, ein Rechtsinstrument, das in die nationalen Gesetze und Bestimmungen eingefügt werden muss. Gleichzeitig sind „sozialer Schutz“ und „soziale Sicherheit“ eng mit der Wirtschaft, dem Staatshaushalt, der Sozialpolitik und Entwicklungsstudien verflochten. Durch die Einbindung von Juristen und Ökonomen mit unterschiedlichem Hintergrund erhält der Projektband hinsichtlich des sozialen Basisschutzes einen interdisziplinären

Ansatz. So behandelt z.B. jede Fallstudie in Ergänzung zu der rechtlichen Überprüfung der Sozialschutzsysteme die Kosten des Systems, den Einfluss, den es auf den Rückgang der Armut hat, und Umsetzungsfragen.

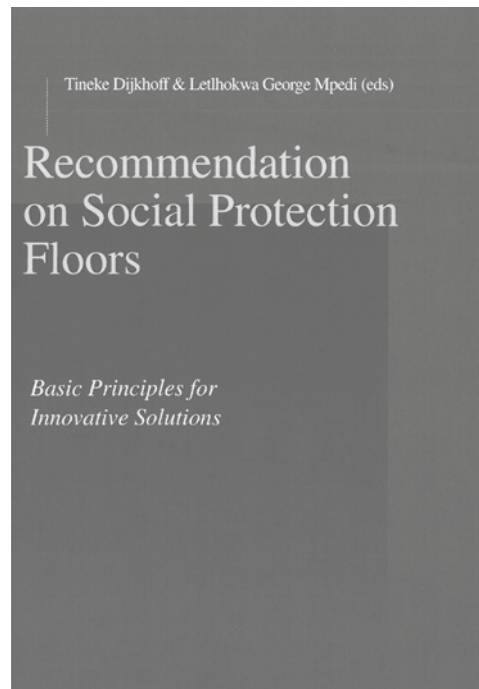
Prüfung der Grundsätze

Ein vorrangiges Ziel der Fallstudien war, die Anwendung der erarbeiteten, als Bewertungsrahmen dienenden Grundprinzipien in der Praxis zu prüfen. Die festgelegten Grundprinzipien entstammen der langen Liste von Grundsätzen aus der Empfehlung und sind anderen wichtigen Menschenrechtsinstrumenten entnommen, wie der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, dem Allgemeine Kommentar Nr. 19 über das Recht auf soziale Sicherheit sowie dem Übereinkommen 102 der IAO über Mindestnormen der sozialen Sicherheit.

Folgende Grundprinzipien wurden für den Bewertungsrahmen ausgewählt:

- Verantwortlichkeit des Staates
- Universaler Schutz
- Rechtlich begründete Ansprüche
- Angemessenheit und Prognostizierbarkeit der Leistungen
- Diskriminierungsverbot
- Finanzielle Solidarität
- Good Governance
- Kohärenz der Politiken
- Soziale Teilhabe

Die ausgewählten Fälle (bzw. Sozialschutzsysteme) zeigen den Rahmen auf, in dem diese Grundsätze eine soziale Basissicherung für alle gewährleisten sollen. Die Fallstudien gewähren



einen umfassenden Einblick, wie und inwieweit diese Grundprinzipien bei der Entwicklung, Regulierung, Verwaltung und Überprüfung der betroffenen Systeme angewendet wurden und/oder werden.

Workshop in Johannesburg

Am 12./13. September 2016 wurde unter der Leitung von Tineke Dijkhoff und George Mpedi in Johannesburg ein Workshop mit dem Ziel abgehalten, die Struktur und die Schwerpunkte der Fallstudien zu diskutieren und zu verbessern. Dieser Workshop wurde vom South African Research Chair in Social Protection and Food Security of the Centre of Excellence in Food Security an der University of the Western Cape (Kapstadt, Südafrika) und der Fritz Thyssen-Stiftung (Köln, Deutschland)



Dr. Julia Hagn



2016 fand in Johannesburg ein Workshop statt, der dazu diente, die Struktur und den Fokus der Fallstudien zu diskutieren und zu verfeinern.

finanziert. Dank der finanziellen Unterstützung konnten alle Autoren ihre Fallstudien entweder persönlich oder über Skype vorstellen.

Der Projektband

Die äußerst inspirierende Tagung fand in einem umfassenden Band Niederschlag, der als praktischer Leitfaden neue Wege aufzeigen kann, wie Staaten einen sozialen Basisschutz als grundlegendes Element ihrer nationalen Sozialschutzsysteme aufbauen und aufrechterhalten können (und werden). Der Projektband bietet eine aktuelle Grundlage für den gegenwärtigen wissenschaftlichen und politischen Diskurs über sozialen Basisschutz und schließt eine Lücke in der einschlägigen Literatur. Er hilft Juristen, Wissenschaftlern, staatlichen Behörden und nichtstaatlichen Organisationen, Unzulänglichkeiten und Umsetzungsmängel zu erkennen und komplexe Probleme im Bereich des sozialen Basisschutzes zu lösen.

2.1.4. SOZIALER SCHUTZ FÜR FLÜCHTLINGE: GEMEINSAME STANDARDS FÜR ASYLSUCHENDE IN DER EU?

Julia Hagn

2015 kam es aufgrund der großen Zahl von Flüchtlingen, die in Deutschland Asyl suchten, zu der drängenden Frage, wie letztere untergebracht werden können und welche sozialen Leistungen ihnen gewährt werden sollen. Die Abteilung für ausländisches und internationales Sozialrecht trug zu der Debatte durch die Veröffentlichung der Forschungsergebnisse eines Projekts bei, das sich mit den sozialen Rechten von Personen befasste, die während des Anerkennungsverfahrens in verschiedenen europäischen Ländern Schutz suchten. Die rechtsvergleichende Analyse, die unter der Leitung von Ulrich Becker von 16 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern durchgeführt wurde, arbeitete einerseits die normativen Grundlagen für die Aufnahme von Flüchtlingen heraus und erstellte andererseits gemeinsame Standards für ihren sozialen Schutz.

Die Studie umfasst die südeuropäischen Randstaaten Spanien, Italien und Griechenland, zwei Staaten an der sogenannten Balkanroute (Ungarn und Bulgarien), Deutschlands wichtigste Nachbarstaaten (Frankreich, Österreich, Polen und die Niederlande), sowie das Vereinigte Königreich, Schweden und die Türkei. Als weiterer Vergleichsmaßstab gelten die Aufnahme Standards in den USA, einem Land, das sowohl von seiner territorialen Größe als auch von seiner Sogwirkung her mit der EU vergleichbar ist, und in der Russischen Föderation – einem Zielland für Hunderttausende von Ukrainern, die der Bürgerkriegssituation entfliehen.

Die rechtsvergleichende Analyse behandelt insbesondere vier Bereiche: Unterbringung, Existenzsicherung, Gesundheitsversorgung und den Zugang zum Arbeitsmarkt. Um die bereits bestehenden gemeinsamen Standards in der EU untersuchen zu können, nehmen die Berichte über die EU-Mitgliedstaaten eine Bewertung der Umsetzung der EU-Richtlinie zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Asylsuchende) (Richtlinie 2013/33/EU) in den Fokus, die bis zum 20.7.2015 in nationales Recht umzusetzen war. Diese sogenannte Aufnahmerichtlinie legt u.a. Mindestnormen für soziale Rechte, einschließlich des Rechtsschutzes, fest, die die Gewährleistung einer humanen Behandlung von Asylsuchenden zum Ziel haben. Die Einhaltung der Normen durch die EU-Mitgliedstaaten ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn Asylsuchende in einen zuvor durchquerten Mitgliedstaat zurückgeschickt werden, weil die bestehenden Regelungen letzteren verpflichten, die

Feststellung des Asylstatus zum Abschluss zu bringen. Einen Asylsuchenden zurückzuschicken, ist jedoch rechtsunwirksam, wenn ein zuständiger Mitgliedstaat den Flüchtlingen für die Dauer des Asylverfahrens keinen menschenwürdigen Lebensstandard garantieren kann.



Die Ergebnisse zeigen, dass in den Mitgliedstaaten ein regelrechtes Flickwerk von Verordnungen und Bestimmungen besteht. Das von den Rechtsordnungen bereitgestellte Leistungsangebot ist beträchtlich und unterscheidet sich je nach Art, Modalität und Umfang. Die Leistungen sind auch entsprechend der Asylverfahrensstufe oder der Art des Asylverfahrens (beschleunigt, regulär, Dublin-Verfahren) unterschiedlich.

Hinsichtlich der Unterbringung ist es für Mitgliedstaaten üblich, die Modalitäten für den Aufenthalt und die

Bewegungsfreiheit für Asylsuchende während des Asylverfahrens einzuschränken. Die Länder machen von den drei Unterbringungsformen, die die EU-Gesetzgebung bereithält, nämlich „Räumlichkeiten zur Unterbringung von Asylbewerbern für die Dauer der Prüfung eines an der Grenze oder in der Transitzone gestellten Asylantrags“, „Unterbringungszentren“ und private oder „andere für die Unterbringung von Asylbewerbern geeignete Räumlichkeiten“ unterschiedlich Gebrauch. Obwohl spezielle Vorschriften die Qualität der Unterbringung regeln, ist die Bereitstellung von geeigneten Unterkünften für alle Asylsuchenden mit praktischen Schwierigkeiten verbunden. In fast allen Ländern, insbesondere in solchen mit einem sehr großen Zustrom von Flüchtlingen, reicht die Zahl der Unterkünfte nicht aus. Das liegt daran, dass viele Länder auf die zahlreichen Inanspruchnahmen von internationalem Schutz nicht ausreichend vorbereitet waren.

Was die materiellen Aufnahmebedingungen anbelangt, ist gemäß EU-Recht ein „angemessener Standard“ erforderlich. Die Einhaltung dieses Standards setzt voraus, dass Asylsuchenden ein angemessener Lebensstandard, einschließlich des Schutzes der körperlichen und psychischen Gesundheit, gewährt wird. Bei der Existenzsicherung machen eine Reihe von Ländern von der Möglichkeit Gebrauch, für ihre eigenen Bürger und fremde Staatsangehörige eine unterschiedlich hohe Unterstützung festzusetzen. Diese Praxis ist vielerorts zweifellos mit dem Risiko verbunden, dass das Existenzminimum nicht gewährleistet ist.

Hinsichtlich der Bereitstellung von Gesundheitsleistungen scheint die Lage einfacher. Hier sind verschiedene Regelungsansätze zu beobachten, die an den Wohnsitz gekoppelt sind, und letztendlich zu drei unterschiedlichen Situationen führen: 1) Asylsuchende können in einigen Rechtsordnungen dieselben ärztlichen Leistungen in Anspruch nehmen wie die Staatsangehörigen des betreffenden Landes (z.B. in Italien, Polen und dem Vereinigten Königreich); 2) bei der Bereitstellung von Grundleistungen haben Asylsuchende lediglich Zugang zu einer medizinischen Grundversorgung, die dem nationalen Grundleistungskatalog nicht zwingend entsprechen muss (z.B. in Bulgarien); 3) in einigen Ländern ist das Recht auf eine medizinische Behandlung auf Akutbehandlungen beschränkt (z.B. in Deutschland und Schweden). Außerdem hängt der Zugang zum Gesundheitsversorgungssystem von der ordnungsgemäßen Registrierung der Asylsuchenden ab, die in manchen Ländern nicht immer garantiert war – bzw. noch immer nicht ist. So können manche Asylsuchende keine Gesundheitsleistungen in Anspruch nehmen, die sie sonst erhalten würden.

Der Zugang zum Arbeitsmarkt ist in den meisten Mitgliedstaaten eindeutig mit Hindernissen verbunden. Das EU-Recht bietet den Mitgliedstaaten diesbezüglich viele Möglichkeiten: Der Zugang muss Asylsuchenden erst nach neun Monaten ermöglicht werden und auch nur dann, wenn über den Schutzantrag noch nicht entschieden wurde. Die Priorität, die EU-Bürgern und Angehörigen von Drittstaaten mit Aufenthaltsrecht eingeräumt wird, ist in Bezug auf die Arbeitsmarktpolitik verständlich. Die Durchführung der Vorrangprüfung ist je-



Jihan Kahssay

doch oft überaus umständlich, und so wird die Verpflichtung, Asylsuchenden nach EU-Recht einen „effektiven Arbeitsmarktzugang“ zu ermöglichen, in viel zu vielen Fällen nicht erfüllt. Zu einer weiteren Verschlechterung der Situation trägt in manchen Staaten die Praxis bei, Asylanwärter nur für bestimmte Berufe zuzulassen, z.B. als Saisonarbeitende, oder in Branchen, in denen Arbeitskräftemangel herrscht. Obwohl Asylanwärter in den Asylunterkünften, in denen sie wohnen, arbeiten dürfen, sind diese Beschäftigungsmöglichkeiten äußerst beschränkt, und das damit verbundene Verdienstpotezial sehr gering.

Die rechtsvergleichende Analyse kommt zu dem Schluss, dass die EU-Mitgliedstaaten, auch wenn sie die EU-Mindeststandards einhalten, nicht weit über diese Normen hinausgehen. Die Aufnahme richtlinie gewährt den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Gestaltung der Aufnahmebedingungen für Flüchtlinge einen beträchtlichen Handlungsspielraum. Deshalb erstaunt es nicht, dass die Festsetzung von gemeinsamen Standards hinsichtlich der Aufnahme erst am Anfang steht. Vor allem wird dringend eine europäische Asylpolitik benötigt, die aktiv an der „gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten“ unter den Mitgliedstaaten arbeitet, wie sie der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union in Art. 80 fordert.

Die Studie wurde 2015 in der Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht (ZIAS) veröffentlicht. Die Ergebnisse wurden außerdem in einem Aufsatz im CESifo DICE Report vorgestellt. Ferner ging aus dieser Analyse das laufende Forschungsprojekt „Crisis Migrants“ hervor.

2.1.5. CRISIS MIGRANTS

Jihan Kahssay

Die globale Migration, die in den vergangenen 20 Jahren stark angewachsen ist, ist sowohl Ergebnis als auch Ursache von Krisen. Ein Großteil der weltweiten realen (und subjektiv empfundenen) Krisen ist auf politische, wirtschaftliche und ökologische Verhältnisse zurückzuführen. In den vergangenen Jahren waren nicht nur die weltweit größten Konflikte seit dem Ende des Kalten Krieges zu verzeichnen; auch die Märkte brachen rund um den Globus in den späten 2000er Jahren ein und bedrohten die Stabilität vieler Volkswirtschaften. Darüber hinaus wird der Klimawandel angesichts der ansteigenden globalen Erderwärmung international mit wachsender Sorge beobachtet. Infolge solcher Krisen halten die weltweiten Migrationsbewegungen an mit der Folge, dass die Aufnahmestaaten unter einen immensen politischen Druck geraten. Einerseits sollen sie Krisenflüchtlinge aufnehmen und integrieren. Andererseits schrecken die betroffenen Staaten vor einer schnellen Integration von einer großen Zahl von Flüchtlingen zurück, weil nicht klar ist, ob die sozialen Institutionen und die gesellschaftliche Ordnung das ausreichend bewältigen können.

Die Studie über *Crisis Migrants* ist ein internationales Kooperationsprojekt mit der University of California, Davis, School of Law (UC Davis), das untersucht, wie nationales und regionales Recht mit diesen politischen Spannungen umgeht. Die verwendeten Termini „*Crisis Migration*“ und „*Crisis Migrants*“ sollen auf die Brisanz der politischen Spannungen und die Dringlichkeit, mit der oft nach

Lösungen gesucht wird, hinweisen. Da der rechtliche Status von Flüchtlingen und Asylsuchenden (wie in der UN-Flüchtlingskonvention von 1951 definiert) in der Literatur bereits umfangreich behandelt ist, wird sich der Gegenstand unserer Studie auf die diffizilere und weniger untersuchte Frage beschränken, wie das Recht *Crisis Migrants* integriert, die keinen Flüchtlingsstatus haben.

Crisis Migrants können aus zwei Blickwinkeln betrachtet werden. Aus Perspektive der Migranten ist ein *Crisis Migrant* ein Mensch, der eine Landesgrenze überquert, weil eine schwierige oder gefährliche Situation in seinem Herkunftsland für seine künftige Sicherheit eine große Bedrohung darstellt. Aus staatlicher Perspektive bedeuten „*Crisis Migrants*“ eine starke Zuwanderung von Migranten, deren Ankunft eine „Krise“ auslöst, weil sie die institutionelle Stabilität und die gesellschaftliche Ordnung des Aufnahmestaates zu überfordern drohen.

Unser Hauptforschungsinteresse konzentriert sich dabei auf die Frage, inwieweit *Crisis Migrants* rechtlich Unterstützung finden. Deshalb untersuchen wir das Vorgehen bei der Kategorisierung von *Crisis Migrants* in Bezug auf ihr Aufenthaltsrecht und ihre Arbeitserlaubnis im Aufnahmestaat sowie ihre Sozialleistungsansprüche. Nimmt ein Staat *Crisis Migrants* auf oder erteilt er ihnen eine Aufenthaltserlaubnis, muss entschieden werden, welche sozialen Rechte gewährt werden. Dabei gehen wir von der normativen Position aus, dass das Maß der öffentlichen Unterstützung bei der Integration von Migranten sich nach der Länge des Aufenthalts richten sollte. Genauer, je länger ein Migrant in dem Aufnahmestaat verweilt, umso inklusi-

ver sollten soziale Maßnahmen zu seiner Integration in die Gesellschaft sein. Folgt die nationale Gesetzgebung dieser normativen Position, oder wird sie durch die Reglementierung und Kategorisierung von *Crisis Migrants* umgangen, um den auftretenden politischen Spannungen entgegenzuwirken? Die vorläufigen Ergebnisse zeigen, dass Letzteres am deutlichsten an der Schnittstelle zwischen Zuwanderungs- und Sozialrecht zu Tage tritt, wo sich Widersprüchlichkeiten im rechtlichen Status und den Sozialleistungsansprüchen offenbaren können, die unterschiedlichen Gruppen von *Crisis Migrants* gewährt werden.



Arabische Muttersprachler im Deutschkurs.
Nicht jeder Migrant hat Zugang zu
Integrationsmaßnahmen.

Wenn die politischen Spannungen nicht in Übereinstimmung mit der normativen Position beigelegt werden können, gehen wir davon aus, dass bestimmte Rechtskategorien die Verweildauer für Migranten innerhalb des Landes bewusst niedriger kalkulieren und Langzeitmigranten als temporäre Migranten einstufen. Das legitimiert Versuche seitens der Gesetzgeber, die Sozialleistungsansprüche für Langzeitmigranten zu kürzen und damit die normative Position zu umgehen, dass die staatliche Unterstützung für eine

Person umso integrativer und inklusiver sein sollte, je länger sie in dem Land lebt. Ein gutes Beispiel für eine solche Widersprüchlichkeit ist der *deferred action status* im US-Recht, der einen temporären aufenthaltsrechtlichen Status darstellt. Er kann auf unbestimmte Zeit verlängert werden, ist aber nicht mit einem Anspruch auf Sozialleistungen verknüpft. Migranten mit einem *deferred action status* sind von bundesstaatlichen Leistungen ausgeschlossen, unabhängig davon, wie lange sie in den Vereinigten Staaten leben. Wenn die Möglichkeit gegeben ist, dass Migranten für lange Zeit in solch einem ambivalenten Status verbleiben können, wurde die normative Position umgangen.

Das Forschungsprojekt wurde im April 2016 von einem Forscherteam des Max-Planck-Instituts und der UC Davis initiiert. Die vorläufigen Forschungsergebnisse wurden im März 2017 in einem Workshop an der UC Davis, Kalifornien, vorgelegt. Ein Folge-Workshop wurde im Dezember 2017 in München abgehalten. Das letztendliche Ziel des Projektes ist eine Veröffentlichung der endgültigen Ergebnisse in Buchform.

Das Buch wird mit einem Einführungskapitel beginnen, das den konzeptuellen und theoretischen Hintergrund erläutert. Die beiden folgenden Kapitel bauen auf den Grundlagen des einführenden Kapitels auf und geben einen politischen und historischen Einblick. Die weiteren Kapitel zeigen unterschiedliche regionale und nationale Aspekte auf. Die regionalen Beiträge umfassen Afrika, Europa und Lateinamerika. In Afrika und Lateinamerika gibt es im Entwicklungskontext Regionen mit starken

Crisis Migration-Bewegungen. Diese Regionen sind insofern interessant, als die Definition für Flüchtlinge in regionalen Abkommen breiter angelegt ist als in der Flüchtlingskonvention von 1951 und der Schutz in der Tat unter dem Begriff „Flüchtlinge“ (Refugees) auf eine größere Anzahl von *Crisis Migrants* ausgedehnt wird. Im Gegensatz dazu stellt Europa, das gleichfalls hohe Flüchtlingsströme kennt, eine Region mit hoch entwickelten sozialen Einrichtungen dar.

Die nationalen Kapitel setzen sich aus Landesberichten über Deutschland, Griechenland, Italien, Kenia, Mexiko, Slowenien, Südafrika, Schweden, Tunesien und die Vereinigten Staaten zusammen. Die Landesberichte verweisen auf eine Mischung von unterschiedlichen historischen, politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Hintergründen. Jedes Kapitel gibt einen Einblick, wie Staaten je nach den besonderen Gegebenheiten auf *Crisis Migration* reagieren. Insbesondere gehen die Kapitel eingehender darauf ein, wie das jeweilige nationale Recht mit der Integration von *Crisis Migrants* und den politischen Spannungen umgeht, die durch *Crisis Migration* hervorgerufen werden.

So ist Kenia ein Entwicklungsland südlich der Sahara, das jedes Jahr eine große Zahl von *Crisis Migrants* aufnimmt und eines der größten Flüchtlingslager der Welt unterhält. Tunesien (als nordafrikanischer Staat) und Südafrika sind afrikanische Staaten mit einem höheren Einkommen. In Lateinamerika ist Mexiko sowohl ein Herkunfts- als auch ein Aufnahme- und Transitstaat in der Region. Innerhalb Europas stellt Deutschland ein Binnenland dar, das vor kurzem eine sehr große Zahl von Migranten aufnahm.



Prof. Dr.
Hans-Joachim
Reinhard

Griechenland und Italien sind Länder mit europäischen Außengrenzen, die für die meisten Migranten eine erste Anlaufstelle für die Region darstellen und im Kontext mit dem Dubliner Übereinkommen einem zusätzlichen politischen Druck ausgesetzt sind. Slowenien ist ein Transitland, in dem sich Migranten eher nicht sehr lange niederlassen. In den vergangenen Jahren nahm Schweden im Vergleich zu seiner Einwohnerzahl eine sehr große Zahl von *Crisis Migrants* auf. Letztendlich sind die Vereinigten Staaten ein wichtiges Aufnahmeland, das, im Unterschied zu den untersuchten europäischen Staaten, von einer liberalen Sozialpolitik geprägt wird und – im Gegensatz zu den untersuchten Ländern in Afrika und Lateinamerika – ein hochindustrialisierter Staat mit hohem Einkommen ist.

Zusammengenommen zeichnen die Landesberichte ein breites Bild von den verschiedenen Strategien, die Staaten anwenden, um *Crisis Migrants* zu integrieren bzw. nicht zu integrieren.

2.2. MODERNISIERUNG DES WOHLFAHRTSSTAATES

2.2.1. SOZIALE ABSICHERUNG BEI PFLEGEBEDÜRFTIGKEIT

Hans-Joachim Reinhard

Die Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit in Deutschland galt als große sozialpolitische Neuerung. Deshalb wurde das Institut in den Jahren nach der Einführung des SGB XI von zahlreichen ausländischen Wissenschaftlern und Praktikern aufgesucht, die sich die im Institut vorhandene Expertise

zunutze machten. So war das Institut maßgeblich in die Konzeption und Einführung der Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit in Japan involviert. Die in diesem Zusammenhang entstandenen Veröffentlichungen waren in ihrer unterstützenden Funktion für die japanischen Kollegen eher deskriptiv und bezogen sich überwiegend auf das deutsche Recht der Pflegeversicherung.

Ein später abgeschlossenes Projekt in Kooperation mit dem deutschen Familienministerium beschäftigte sich speziell mit der sozialen Absicherung pflegender Familienangehöriger. In diesem Zusammenhang wurden aus dem Institut auch in ausländische Rechtsordnungen zusätzliche Informationen zur Absicherung der Pflegepersonen eingespeist. Die Fragestellung war aber eng auf einen fest umschriebenen Bereich beschränkt und hatte vornehmlich ebenfalls das Ziel einer beratenden Unterstützung im Rahmen geplanter normativer Veränderungen und Verbesserungen.

Ein möglicher Grund für die bislang geringe wissenschaftliche Aufarbeitung des Risikos der sozialen Absicherung der Pflegebedürftigkeit gerade auch im juristischen Bereich kann wohl darin gefunden werden, dass die Pflegebedürftigkeit, obwohl es schon immer pflegebedürftige Personen gab, nicht zu den „klassischen“ Risiken zählt, wie etwa Alterssicherung oder medizinische Versorgung bei Krankheit. Erst seit den 1990er Jahren wurde die Pflegebedürftigkeit als eigenes soziales Risiko begriffen, welches die bestehenden sozialen Sicherungssystemen nicht hinreichend abdeckten.

Die deutsche Pflegeversicherung, die eine Vorreiterrolle einnahm, war, obwohl

kaum mehr als 20 Jahre alt, schon mehreren Ergänzungen und Reformen unterworfen. Die am weitesten gehenden Änderungen traten zum 1. Januar 2017 mit der Einführung eines neuen Begriffs der Pflegebedürftigkeit in Kraft. Es war zudem offenkundig geworden, dass die Absicherung bei Pflege von Regelungen, etwa im Arbeitsrecht, flankiert werden muss, die die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zum Ziel haben.

Die Pflegebedürftigkeit ist zudem kein fest definiertes Risiko, da sie auf sehr unterschiedlichen Gründen beruhen und in ihren Auswirkungen vielgestaltig sein kann. Die Abgrenzung zum Risiko der Krankheit, zur Behinderung, aber auch zum normalen Alterungsprozess ist fließend und eine eindeutige Zuordnung nicht immer durchführbar. Wenngleich das Risiko der Pflegebedürftigkeit mit zunehmendem Alter steigt, ist es nicht auf ältere Menschen begrenzt. Im Extremfall kann Pflegebedürftigkeit ab der Geburt bestehen oder durch einen Unfall ohne Vorschädigung ausgelöst werden.

Inzwischen haben mehrere Länder die soziale Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit in ihre politische Agenda aufgenommen und gesetzliche Regelungen erlassen. Die Regelungen sind jedoch sehr uneinheitlich. Auf der Ebene der Europäischen Union wird die soziale Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit als große gesellschaftliche Herausforderung der kommenden Jahre neben der Alterssicherung angesehen. Anders als bei der Alterssicherung muss nicht nur die finanzielle Ausstattung sichergestellt werden. Pflege ist sehr personalintensiv und überall fehlt es bereits heute an qualifizierten Pflegekräften. Ein beträcht-

licher Teil der Pflegeleistungen wird durch unqualifiziertes Personal, illegale Zuwanderer oder überforderte Familienangehörige erbracht. Damit ergeben sich beim Risiko der Pflegebedürftigkeit nicht nur sozialrechtliche Fragestellungen, sondern auch Berührungspunkte mit dem Ausländer- bzw. Zuwanderungsrecht sowie einigen zunächst nicht originär juristischen Themen wie Qualitätssicherung und Organisation. Allerdings müssen auch die letztgenannten Bereiche in eine juristisch fassbare und justitiable Form gegossen werden.

Die vergleichende Literatur zur Pflegebedürftigkeit ist vornehmlich medizinisch-gerontologisch oder soziologisch geprägt. Es gibt kaum Literatur zum Risiko der Pflegebedürftigkeit mit juristischem Zuschnitt. Es bot sich daher für die Arbeit des Instituts an, in einer Studie das Risiko der Pflegebedürftigkeit rechtsvergleichend zu analysieren. Nach einer Einführung in die Problematik der Pflegebedürftigkeit werden in 12 Landesberichten zu ausländischen Systemen zunächst die primären nationalen Normen zur Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit dargestellt, da zunächst eine Kenntnis über den rechtlichen Ist-Zustand erworben werden muss. Die Auswahl der Länder erfolgte zum einen nach dem Grad der Verrechtlichung der Pflegebedürftigkeit, aber auch nach den personellen Ressourcen des Instituts, da die Hälfte der Berichte zum ausländischen Recht von Angehörigen des Instituts erstellt wurden. Ein Novum ist zudem die Darstellung des deutschen Rechts auf der Grundlage des reformierten Rechts in englischer Sprache. Die Berichte können sich aber keinesfalls auf die sozialrechtlichen Vorschriften beschränken. Es werden vielmehr andere



Dr. Eva Maria
Hohnerlein

Gebiete des Sozialrechts (z.B. Rentenrecht) sowie Normen des Arbeits- und des Familienrechts einbezogen.

Im Vergleich liegt ein besonderer Schwerpunkt auf dem sogenannten Leistungserbringerrecht, also wer konkret die Leistungen bei Pflegebedürftigkeit erbringt und in welchem Rechtsverhältnis. Die Überprüfung der Qualität der Leistungen und die Gewährleistung der Autonomie der Betroffenen sind weitere Untersuchungsgegenstände. Ergänzend legen die Ausführungen zum europäischen koordinierenden Sozialrecht die rechtlichen Schwierigkeiten dar, auf die pflegebedürftige Migranten treffen und die der juristischen Aufarbeitung bedürfen.

Ein Systemvergleich in der Studie lässt erkennen, dass in der Europäischen Union zwei sehr unterschiedliche Ansätze der Durchführung der Pflegeversicherung existieren. In einigen Ländern wird primär an die Ausübung einer bezahlten Erwerbstätigkeit angeknüpft. In den Genuss der Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit kommen grundsätzlich nur Erwerbstätige. Nichterwerbstätige werden über abgeleitete Mechanismen (z.B. Familienversicherung) gesichert. Pflegebedürftigkeit wird bei diesem sozialpolitischen Ansatz als individuelles Problem gesehen, welches zunächst auf individueller Ebene gelöst werden muss. In dieser Konzeption ist die Familie des Pflegebedürftigen stark eingebunden.

In anderen Ländern wird die Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit als gesellschaftliche Aufgabe angesehen, die der Einzelne und seine Familien nicht alleine bewältigen können. Des-

halb bedarf es einer Unterstützung des Staates aus Steuermitteln. Diese Unterstützung knüpft an den Status als legaler Einwohner an, nicht aber an eine vorangegangene Erwerbstätigkeit oder die Zahlung von Beiträgen bzw. Prämien.

Die Studie wird 2018 in englischer Sprache veröffentlicht.

2.2.2. ALTERUNG DER ERWERBSBEVÖLKERUNG UND SOZIALER SCHUTZ IN EUROPA

Eva Maria Hohnerlein

Im Rahmen der Kooperationsvereinbarung zwischen dem Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik und dem Institut de l'Ouest: Droit et Europe, I.O.D.E der Universität Rennes 1 fand von 9.-10. Juni 2016 ein internationaler und interdisziplinärer Workshop zum Thema „Langlebigkeit und Erwerbsverlauf: Herausforderungen für die soziale Sicherung in Europa“ statt. 2017 wurde auf dieser Grundlage ein dreisprachiger Tagungsband unter der Herausgeberschaft von Eva Maria Hohnerlein, Sylvie Hennion und Otto Kaufmann erstellt, der 2018 unter dem Titel „Erwerbsverlauf und sozialer Schutz in Europa“ beim Springer Verlag erscheinen wird.

Mit dem Workshop und dem Tagungsband wurde ein Forschungsthema von hoher Komplexität aufgegriffen: die Analyse der sozialrechtlichen Herausforderungen, mit denen die Sozialschutzsysteme in Europa durch zwei parallel verlaufende Veränderungsprozesse konfrontiert sind. Zum einen wandeln sich die Erwerbsverläufe und sind zunehmend durch Flexibilisierung, Diskontinuität und Indivi-

dualisierung, neue Produktionsmodalitäten sowie durch eine Erosion arbeitsrechtlicher Schutzgarantien geprägt; zum anderen steigt die Lebenserwartung, woraus sich die Forderung nach einer Verlängerung der späten Erwerbsphase ableitet. Angesichts der flexibilisierten Erwerbsverläufe und einer „alternden“ Erwerbsbevölkerung stehen die europäischen Wohlfahrtsstaaten vor neuen Herausforderungen, um die sozialen Rechte und den sozialen Schutz der Einzelnen mit ihren unterschiedlichen Erwerbsbiographien zu gewährleisten. Der besondere Fokus des Forschungsprojekts liegt auf der Entwicklung und Anpassung jener Maßnahmen im Sozialleistungsrecht wie auch im Arbeitsrecht, die zum Erhalt der Arbeits- und Beschäftigungsfähigkeit in der späteren Erwerbsphase beitragen bzw. die Anforderungen an eine verlängerte Lebensarbeitszeit „sozialverträglich“ abfedern.

Das Forschungsprojekt behandelt grundlegende Fragen der Modernisierung der sozialen Sicherheit und des sozialen Schutzes in einer sich mit hohem Tempo wandelnden Arbeitswelt. Die

in den sozialen Leistungssystemen erfassten traditionellen sozialen Risiken entstanden ursprünglich zur Absicherung von Erwerbsrisiken in der Industriegesellschaft. Vor dem Hintergrund der Erfordernisse einer verlängerten Lebensarbeitszeit und der flexibilisierten Erwerbsverläufe bieten diese Systeme bisher jedoch nur unzureichende Antworten auf folgende Fragen: Welchen Beitrag vermögen diese Systeme zu leisten, um Arbeitsfähigkeit und Erwerbsteilhabe langfristig zu erhalten? Inwieweit gestatten sie durchlässige Übergänge zwischen Erwerbszeiten und Nichterwerbszeiten, etwa nach krankheitsbedingten oder familiär bedingten Unterbrechungen?

Ein besonderes Augenmerk gilt dem Zusammenwirken der verschiedenen Sozialschutzsysteme: Ist das vorhandene Instrumentarium auf ein konsistentes Ineinandergreifen der Systeme des sozialen Schutzes zur Verwirklichung des übergeordneten Zieles, eine längere Lebensarbeitszeit zu unterstützen, ausgerichtet, oder kommt es zu inkonsistenten Wirkungen, Zielkonflikten



Das Institut organisierte 2016 einen internationalen und interdisziplinären Workshop zum Thema „Langlebigkeit und Erwerbsbiographien: Die Herausforderungen des Sozialschutzes in Europa“.

bzw. paradoxen Interaktionen zwischen den beteiligten Systemen? Im Fokus der Analysen stehen jeweils die Länder Deutschland und Frankreich. Daneben bieten Norwegen und die Niederlande, punktuell auch Italien als eines der notorischen Krisenländer Europas, vor dem Hintergrund des Zusammenspiels unterschiedlicher Sicherungssysteme Einblicke in zentrale Reformtendenzen, insbesondere im Fall längerer Erkrankung, geminderter Arbeitsfähigkeit und Verlust des Arbeitsplatzes.

In einem ersten Schritt stellt das Forschungsprojekt die skizzierten Herausforderungen zunächst in einen europäischen Kontext. Länderübergreifende „Europäische Impulse“ gehen von der Europäischen Union und dem Europarat aus: Der Bogen spannt sich von den unionsrechtlichen Dimensionen sozialer Kohäsion über europäische Vorgaben für die Alterssicherung und die Perspektiven einer gender- und lebenslaufsensiblen Europäischen Agenda für die Sozial- und Beschäftigungspolitik hin zu Fragen der Qualifikation der sozialen Rechte von Versicherten im Recht der EU und nach der Europäischen Menschenrechtskonvention. Ein weiterer Impuls ist die Entwicklung eines europäischen Rechtsrahmens zum Verbot der Altersdiskriminierung im Bereich Arbeit und Beschäftigung, einschließlich der innerstaatlichen Auswirkungen des europäischen Antidiskriminierungsrechts. In einem zweiten Schritt folgen vergleichend angelegte Länderstudien über die Maßnahmen und Reform Erfahrungen in Bezug auf drei zentrale Risikofelder entlang des Erwerbsverlaufs, mit denen die ausgewählten europäischen Staaten auf die sich ändernden Sicherheitsbedürfnisse einer alternden Erwerbsbevölkerung

in Zeiten eines beschleunigten technologischen Wandels reagieren.

Das erste Risikofeld bezieht sich auf gesundheitliche Maßnahmen zur Prävention und Rehabilitation im Erwerbsalter sowie die Regelungen zur Einkommenssicherung und zum Arbeitsplatzschutz bei längerer Erkrankung oder gesundheitlichen Einschränkungen. Die Länderstudien werden ergänzt durch einen arbeitsmedizinischen Beitrag, der die Rolle der Gesundheit in der späten Erwerbsphase in gewisser Weise relativiert, aber auch zeigt, dass bei einer positiv gestalteten Arbeitsumwelt Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen am Arbeitsleben teilhaben können. Das zweite Risikofeld betrifft ein breites Spektrum an Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung von Menschen in fortgeschrittenem Erwerbsalter, die bei Verlust des Arbeitsplatzes verstärkt von Langzeitarbeitslosigkeit bedroht sind, v.a. wenn gesundheitsbedingt keine Erwerbstätigkeit in Vollzeit möglich ist. Behandelt werden sowohl Anreize zur Prävention von Arbeitslosigkeit auf betrieblicher Ebene (Altersmanagement) als auch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die speziell die Wiedereingliederung älterer oder vermindert erwerbsfähiger Menschen unterstützen. Diese Thematik wird ebenfalls durch eine vergleichende empirische Studie über positive und weniger positive Reform Erfahrungen aus ausgewählten europäischen Ländern abgerundet.

Das letzte Risikofeld behandelt schließlich Fragen zur Absicherung und den damit verbundenen sozialen Rechten in der Nacherwerbsphase. Bemerkenswert erscheinen in diesem Zusammenhang Reformen in Frankreich (2003 und 2010),

die es den Betrieben verbieten, sich von einem Beschäftigten vor dem 70. Lebensjahr ohne dessen Einwilligung zu trennen. Vor dem 70. Lebensjahr ist eine Beendigung des Arbeitsverhältnisses zudem nur unter der Bedingung möglich, dass ein Anspruch auf eine abschlagsfreie Altersrente aus dem Basissystem besteht. Gleichzeitig unterstützt der französische Gesetzgeber kollektivvertragliche Formen der Gestaltung der späten Erwerbsphase, die in der Regel auf eine vorzeitige Ausgliederung aus dem Arbeitsprozess hinauslaufen. Der Zugang zu solchen Instrumenten ist indes sehr ungleich verteilt und hat den negativen Effekt, dass die Talente und Fähigkeiten älterer Arbeitnehmer entwertet werden.

Der Workshop war der letzte einer Reihe von insgesamt vier wissenschaftlichen Veranstaltungen, die jeweils sozialpolitische Themen von europäischem Interesse vertieften. Nicht nur diese Form der kontinuierlichen Zusammenarbeit stellt eine Besonderheit dar, die ohne den früheren langjährigen Frankreichreferenten Otto Kaufmann nicht denkbar gewesen wäre. Eine weitere Besonderheit dieser Kooperation sind die gemeinsamen mehrsprachigen Tagungsbände, die den wissenschaftlichen Ertrag der Kolloquien dokumentieren. Bisher erschienen zwei Bände zum Themenkreis der betrieblichen Altersversorgung in Europa (2007 und 2011) und ein weiterer Band zur Patientenfreizügigkeit in Europa (2014).

2.2.3. SOZIALER SCHUTZ FÜR FRAGMENTIERTE FAMILIEN UND ARMUTSRISIKEN ALLEIN-ERZIEHENDER MÜTTER

Eva Maria Hohnerlein

Die sozialrechtlichen Arrangements und die familienpolitischen Maßnahmen für Einelternfamilien waren bereits in der Vergangenheit immer wieder Forschungsthema am Institut. In Deutschland leben rund 1,6 Millionen alleinerziehende Mütter und Väter mit minderjährigen Kindern. Sie machen deutschlandweit rund 20% aller Familien mit minderjährigen Kindern aus, in Ostdeutschland sogar 27%. In gut 90% der Fälle handelt es sich um Mutter-Kind-Familien, die als besonders armutsgefährdet gelten. Im Berichtszeitraum konzentrierten sich die Untersuchungen auf die Auswirkungen diverser sozial- und familienpolitischer Reformen auf die Einkommenssituation dieser Familienkonstellation.

Die Hintergründe für die erhöhte Armutsgefährdung wurden in zwei Teilprojekten zum deutschen Recht untersucht. Dabei standen übergreifende Veränderungen im Vordergrund, die alleinerziehenden Müttern verstärkt die Rolle der Familienernährerin zuweisen. Der damit verbundene Ansatz zur Modernisierung von Geschlechterrollenmodellen ist indes nicht geeignet, die Armutsgefährdung dieser Familienform nachhaltig zu beseitigen. Dabei bezieht sich das Armutsrisiko in Deutschland nicht auf die extreme, lebensbedrohliche Unterversorgung mit essentiellen Gütern, sondern bedeutet relative Einkommensarmut, die sich in Einkommensungleichheiten ausdrückt und die soziale Teilhabe und



Alleinerziehende Mütter haben ein besonders hohes Armutsrisiko.

Entfaltungsbedingungen von Kindern und Heranwachsenden in diesen Familien beeinträchtigt. Dies ist teilweise eine Folge unfairer Lastenverteilung nach einer Scheidung oder Trennung. Der Statistik zufolge war 2015 ein Drittel der Mutter-Kind-Familien armutsgefährdet und 40% dieser Familienkonstellationen war 2011 auf Leistungen nach dem SGB II angewiesen. In den vergangenen 20 Jahren ist darüber hinaus das Armutsrisiko für Alleinerziehende stärker gestiegen als für alle anderen Haushaltstypen.

Das **erste Teilprojekt** befasste sich mit Änderungen der rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen im Zeitraum 2000–2014, die den finanziellen Druck auf viele alleinerziehende Mütter erhöht haben. Der anhaltende finanzielle Druck ist v.a. das Ergebnis von zwei paradigmatischen Reformen, nämlich den Hartz-IV Reformen in der

Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik von 2005 und der Scheidungsrechtsreform von 2008. In beiden Reformen spielte das Prinzip der finanziellen Eigenverantwortung eine tragende Rolle. Im Gegensatz zum früheren Recht wird der Anspruch auf nachehelichen Unterhalt zur Betreuung eines Kindes deutlich verkürzt und finanzielle Risiken werden auf die geschiedenen Mütter verlagert: Der Unterhalt für die alleinerziehende Mutter entfällt in aller Regel, sobald das jüngste Kind drei Jahre alt ist. Sofern die Kinderbetreuung gesichert ist, besteht ab diesem Zeitpunkt eine Erwerbsobliegenheit der Mutter. Ihr wird ab diesem Zeitpunkt die Rolle der Familienernährerin zugewiesen, was jedoch sehr häufig auf den Bezug von Grundsicherung hinausläuft, da es keine ausreichenden vorgeschalteten Sicherungssysteme gibt, wenn die Mutter wegen ihrer Betreuungspflichten an

einer existenzsichernden Erwerbsteilhabe gehindert ist. Zwar kann Deutschland relativ großzügige Familienleistungen vorweisen, die jedoch bei alleinerziehenden Müttern oft nicht ankommen, weil alle Familienleistungen (ebenso wie der Barunterhalt für Kinder) auf die Grundsicherung angerechnet werden oder aber den Nichtbezug von Grundsicherung voraussetzen. Erwerbstätige Alleinerziehende werden zudem durch eine im internationalen Vergleich hohe Belastung durch Sozialabgaben und Steuern benachteiligt.

Das Unterhaltsvorschussgesetz, ein spezifisches Sicherungssystem für Eineternfamilien, bezweckt die Bereitstellung eines Mindestunterhalts für Kinder, falls der unterhaltspflichtige Elternteil seiner Unterhaltungspflicht nicht oder nur teilweise oder unregelmäßig nachkommt. Die Leistung ist als altersabhängig gestufter Mindestsatz definiert. Bis zu einer Reform im Sommer 2017 wies dieses Leistungssystem erhebliche Sicherungslücken auf, da die Leistungsdauer auf maximal 6 Jahre und die Bezugsberechtigung auf Kinder unter 12 Jahre begrenzt war. Obwohl das Mindestsicherungssystem des SGB II wie schon das frühere Sozialhilferecht einen Mehrbedarf für Alleinerzieherfamilien anerkennt, kam es mit der Reform von 2005 zu einer Reihe von Einschränkungen. Trotz einiger nachträglicher Korrekturen (wie der Einführung von Bildungs- und Teilhabeleistungen für Kinder) sind die Bedarfe von Kindern und Heranwachsenden bis heute nicht angemessen abgedeckt.

Das **zweite Teilprojekt** befasste sich im Schwerpunkt mit den Rahmenbedingungen für die Erwerbsintegration alleinerziehender Mütter. Dabei spielen

zum einen die beschäftigungspolitischen Maßnahmen im Rahmen von SGB II und SGB III eine Rolle, zum anderen Fragen der Vereinbarkeit von Beruf und Familie durch Infrastrukturen zur Kindertagesbetreuung. Alleinerziehende Mütter stoßen auf erhebliche Barrieren bei der Arbeitsmarktteilhabe, was die Übernahme der Rolle als Familienernährerin beeinträchtigt. Aufgrund einer strukturellen Benachteiligung von Frauen in segregierten Arbeitsmärkten, einem im europäischen Vergleich hohen gender pay gap von immer noch über 20%, Vorurteilen von Arbeitgebern gegenüber der Beschäftigung alleinerziehender Mütter sowie der Praxis zahlreicher Jobcenter, alleinerziehende Mütter bevorzugt in kurzfristige, betriebsferne Maßnahmen zu vermitteln, ist die Aussicht dieser Mütter auf finanzielle Eigenständigkeit im Vergleich zu alleinerziehenden Vätern deutlich gemindert. Die Rahmenbedingungen auf dem Gebiet der Kindertagesbetreuung haben sich zwar gebessert (zumindest für Kinder bis zum Schuleintritt), sind aber bei weitem nicht ausreichend, um eine existenzsichernde Erwerbsbeteiligung alleinerziehender Mütter zu gewährleisten. Eine mögliche Folge der schwierigen Bedingungen auf dem ersten Arbeitsmarkt für alleinerziehende Mütter ist das Ausweichen auf illegale Arbeitsmärkte oder auf Zuerdienste über Prostitution. Dies wiederum ist ein Erklärungsansatz für den Befund, dass weltweit alleinerziehende Mütter unter der weiblichen Gefängnispopulation überrepräsentiert sind.

Die Forschung basierte auf den folgenden Aktivitäten:

1) Vortrag „Social and Legal Protection for One-Parent Families in Germany. The



Melanie Hack,
PhD

Pitfalls of Law Reforms and Recent Case Law Developments“ im Rahmen des 4. Symposiums über Einelternefamilien, welches das internationale Forschungsnetzwerk über Einelternefamilien (Red Temática Internacional de Investigación sobre Familias Monoparentales, TIIFAMO) und die sozialwissenschaftliche Fakultät der Universität Valencia (Spanien) von 5.-6. Februar 2015 zum Thema „Single Parenthood under Transformation“ in Valencia organisierten;

2) nachfolgende Publikation im Tagungsband „Familias monoparentales en transformación. Monoparentalidades transformadoras“ (2016), Hrsg. S. Obiol Francés und D. di Nella;

3) Vortrag „Alleinerziehende Mütter und ihre Kinder in Deutschland – sozialrechtliche Rahmenbedingungen für Erwerbsteilhabe und Sorgeverantwortung“ im Rahmen des Kolloquiums des Instituts für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V. – ISF München über „Gefangenarbeit im globalen Kontext“, 26. März 2015;

4) Vortrag „Poverty Risks of Lone Mothers in Germany – Social law framework for their labour market participation and care responsibilities“, im Rahmen der 5. Japanisch-Deutschen Konferenz „Decent Education and Work for All. Why Families in Germany and Japan are reliant?“, organisiert von der University of Tsukuba, Universität Giessen und dem Japanisch-Deutschen Zentrum Berlin, 23.-24. Oktober 2015 in Tsukuba und Tokyo;

5) Buchbeitrag „Addressing Poverty Risks of Lone Mothers in Germany: Social Law Framework and Labour Market Integration“ für den

Band „Familienrealitäten in Japan und Deutschland. Herausforderungen an eine gendersensible Familienpolitik“ (Hrsg. U. Meier-Gräwe, M. Motozawa; A. Schad-Seiffert) bei Springer (voraussichtlicher Erscheinungstermin 2018)

2.2.4. DIGITALE ARBEITSWELT 4.0 – HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE SYSTEME DER SOZIALEN SICHERHEIT

*Olga Chesalina und
Melanie Regine Hack*

Mit dem sehr aktuellen Thema der Digitalisierung der Arbeit, die durch Crowdwork und Work on Demand via Apps gekennzeichnet ist, befasst sich ein neues Forschungsprojekt, das im Januar 2017 begann. Die neuen Arbeitsformen werden unter den Stichworten Plattform-Ökonomie/Arbeiten 4.0 erfasst. Während die Herausforderungen für das Arbeitsrecht, die die digitale Arbeitswelt mit sich bringt, aktiv diskutiert und untersucht werden, gibt es bisher nur wenige rechtswissenschaftliche Studien, die sich mit Herausforderungen der Plattform-Ökonomie und Lösungsansätzen für die Systeme der sozialen Sicherheit befassen.

Die neuen Arbeitsformen werden weltweit de lege lata meistens nur als selbstständige Arbeit eingeordnet. In der Konsequenz müssen die sogenannten „digital workers“ ihre Sozialversicherung (zum Teil aus geringen Einkünften) selbst finanzieren. Deswegen sind aus sozialrechtlicher Perspektive die zentralen Probleme eine mangelnde soziale Sicherung dieser Beschäftigten und letztendlich die Gefährdung der

Stabilität der Systeme der sozialen Sicherheit. Besonders problematisch ist die Möglichkeit der internetbasierten Auftragsvergabe an Crowdworker aus allen Ländern – einschließlich Entwicklungs- und Schwellenländern – zu niedrigsten Löhnen und ohne soziale Verpflichtungen. Jede denkbare Variante zur Einbeziehung von Crowdworkern in eine Sozialversicherung (z. B. durch Erweiterung der Normen über die Sozialversicherung von Heimarbeitern) stößt zudem an „ihre Grenzen“, wenn Plattformbetreiber oder Auftraggeber ihren Sitz im Ausland haben. Möglich bliebe dann zwar ein Einzug der Versicherungsbeiträge von im Inland tätigen Crowdworkern. Dies würde aber bei Crowdworkern mit einem niedrigen Einkommen deren Nettoeinkommen weiter reduzieren und ihre gegebenenfalls prekäre Situation noch verschärfen.

Die möglichen Antworten auf diese Herausforderungen für die Systeme der sozialen Sicherheit werden auf zwei Ebenen herausgearbeitet: Zunächst wird untersucht, welche Maßnahmen auf nationaler Ebene in Ländern mit verschiedenen Systemen sozialer Sicherheit getroffen werden, insbesondere hinsichtlich der rechtlichen Einordnung dieser Form der Beschäftigung und des sozialen Schutzes der Betroffenen. Hierbei wird aus einer rechtsvergleichenden Perspektive geprüft, ob Länder, die ein universal ausgeformtes, steuerfinanziertes soziales Sicherungssystem haben (wie das Nordische Wohlfahrtsmodell), die Herausforderungen der Plattformökonomie für die Systeme der sozialen Sicherheit leichter bewältigen können als Länder mit einem beitragsfinanzierten Sozialversicherungssystem.

Es sind daher folgende Länder in den Rechtsvergleich einzubeziehen:

- a) Deutschland, England und Russland, die in Europa zu den Ländern mit einer sehr hohen Zahl an „digital workers“ zählen.
- b) Österreich als eines der Länder, die alle Selbstständigen in die Sozialversicherung einbeziehen.
- c) Die USA als Vorreiter der digitalen Arbeit.
- d) Länder, die das Nordische Wohlfahrtsmodell repräsentieren. Dabei wird in dieser Ländergruppe der Schwerpunkt auf Norwegen liegen, weil es eine führende Rolle bei der Digitalisierung einnimmt.

Selbst in sozialen Sicherungssystemen, die nicht primär beitragsfinanziert sind, wie dies in Norwegen der Fall ist, wirkt sich die Tatsache, dass Arbeit zunehmend aus klassischen Arbeitsbeziehungen herausgelöst wird, auf den Umfang der sozialen Sicherheit aus. Durch die Ausnutzung bestehender Gesetzeslücken entziehen sich Arbeitgeber im digitalen Raum im Falle sozialer Risiken oft ihrer Verantwortung für ihre Mitarbeiter. *De lege ferenda* könnte daher ein Lösungsansatz darin bestehen, die Gewährung sozialer Sicherheit bewusst von der Existenz der Arbeitsverhältnisse zu trennen. Die Einführung eines Grundeinkommens wie im finnischen Pilotprojekt zum universellen Grundeinkommen könnte in dieser Hinsicht eine Lösung sein, die zu diskutieren ist.

In einem zweiten Schritt wird untersucht, ob und gegebenenfalls welcher Handlungsbedarf auf europäischer und internationaler Ebene angesichts der grenzüberschreitenden Herausforde-

rungen besteht, und versucht, mögliche Regelungsoptionen zu erarbeiten.

Die plattformbasierte Arbeit stellt eine dreiseitige Konstruktion (Auftraggeber, Plattform, „digital worker“) dar. Diese Konstruktion ist erst durch die Digitalisierung und die Verwendung „cyber-physischer Systeme“ möglich geworden. Das Besondere an der dreiseitigen Konstruktion ist, dass der Auftraggeber in keinem direkten Verhältnis zum Crowdworker/Worker on Demand steht, sondern nur mit einer Internetplattform interagiert. Die Plattformbetreiber treten dabei nicht als Arbeitgeber, sondern als reine Vermittler auf, die zwei Parteien zusammenbringen. Obwohl letztere auf verschiedene Art und Weise (z. B. durch Ratings, technische Vorrichtungen oder Regelungen in den AGB) die Tätigkeit der „digital workers“ kontrollieren können und diese sich dadurch gegenüber den Plattformbetreibern zumindest in der Position einer strukturellen Unterlegenheit befinden, werden sie nach geltender Rechtslage meist als Selbstständige eingestuft.

Folgende Fragen bedürfen daher der Klärung: Muss der Begriff des Beschäftigungsverhältnisses im Hinblick auf die dreiseitige Konstruktion der plattformbasierten Arbeit und die Kontrollmechanismen von Plattformen bzw. Auftraggebern neu interpretiert werden? Lässt sich eine Verpflichtung von Plattformbetreibern bzw. Auftraggebern zur Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen dogmatisch begründen? Darüber hinaus soll eine Diskriminierungsrechtsperspektive Teil zukünftiger Forschung sein. Auch die Anwendbarkeit der Antidiskriminierungsgesetze hängt oftmals von

der Klassifizierung des „digital worker“ und der Identifizierung der rechtlichen Verantwortlichkeiten innerhalb des oben erwähnten dreiseitigen Aufbaus ab. De lege lata gibt es oft eine rechtliche Grauzone, wenn es um die Identifizierung der rechtlich Verantwortlichen für Diskriminierung geht, zum Beispiel im Falle von Diskriminierung, die durch Ratings oder Algorithmen oder durch den Klienten selbst stattgefunden hat.

Olga Chesalina und Melanie Hack haben das Projekt am Institut im Rahmen der Sitzung des Kuratoriums am 1.4.2017 und bei einem wissenschaftlichen Gespräch am 19.7.2017 vorgestellt. Zudem waren sie bei der ILO-Konferenz „Fifth Conference of the Regulating for Decent Work Network: The Future of Work“ (3.-5. Juli 2017, Genf) mit Vorträgen vertreten.

Olga Chesalina hat zu diesem Thema darüber hinaus einen Vortrag beim „International Congress on Labor in the Gig Economy and Crowd Workers“ (28.-29. September 2017, Valencia) und Vorlesungen an Universitäten in Moskau (Higher School of Economics und Kutafins Moskauer Staatliche Juristische Universität am 7.4.2017) und Minsk (Internationale Universität „MITSO“ am 26.10.2017) gehalten sowie zwei Aufsätze veröffentlicht.



Olga Chesalina,
Kand. Jur. Wiss.
(Minsk)

2.2.5. DIE VERANTWORTUNG DES ARBEITGEBERS FÜR DEN SOZIALEN SCHUTZ IN RUSSLAND: RECHTSVER- GLEICHENDE ASPEKTE

Olga Chesalina

Thema, Ziele und Methoden

Das russische System der sozialen Sicherheit und das russische Arbeitsrecht weisen dem Arbeitgeber zahlreiche Verpflichtungen hinsichtlich des sozialen Schutzes von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu. Hierin lässt sich die Fortsetzung einer Tradition der UdSSR erkennen, in der die „Arbeitgeber“ rein staatlich waren und daher jederzeit mit der Erfüllung staatlicher Aufgaben betraut werden konnten. Eine „Indienstnahme“ der Arbeitgeber ist aber auch in Deutschland eine bekannte Konstruktion des Verwaltungsrechts, einschließlich des Sozialrechts. Allerdings unterscheiden sich die Begründung und Rechtfertigung der Indienstnahme des Arbeitgebers in beiden Ländern erheblich.

Hauptziel des vorliegenden Projekts war es, die Wechselbeziehung zwischen der Erfüllung der Arbeitgeberpflichten in der Sozialversicherung und im Bereich des Arbeitsschutzrechts einerseits und der Durchsetzung des Anspruchs eines Versicherten auf Sozialleistungen andererseits zu untersuchen. Hierbei wurden die Vor- und Nachteile der Indienstnahme des Arbeitgebers herausgearbeitet. Die Praxisrelevanz des Themas zeigt sich daran, dass in Russland zahlreiche Sozialleistungen von der Erfüllung der Arbeitgeberpflichten abhängen. In Russland trägt der Arbeitgeber nicht nur

Melde- und Beitragspflichten, sondern ist auch verpflichtet, bei Eintritt eines Versicherungsfalles (Mutterschaft, Krankheit, Arbeitsunfall) bestimmte Sozialversicherungsleistungen an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auszuzahlen. Diese werden mit den abzuführenden Beiträgen verrechnet, d.h. der Arbeitgeber zieht die Summe der von ihm verauslagten Beträge von der Summe der von ihm zu leistenden Sozialversicherungsbeiträge ab. Russland gehört dabei zu den wenigen Ländern, in denen die Sozialversicherungsbeiträge ausschließlich durch den Arbeitgeber bezahlt werden.

Außerdem wurde der Frage nachgegangen, ob und wie sich die Rolle des Arbeitgebers im System der sozialen Sicherheit Russlands im Vergleich zur Situation in der UdSSR verändert hat und inwieweit das heutige Recht der Tatsache Rechnung trägt, dass der Arbeitgeber mittlerweile als nicht-staatlicher Akteur auftritt. Daher befasste sich das Projekt mittelbar auch mit folgenden Fragen: Ist die Transformation zur Marktwirtschaft in Russland abgeschlossen? Wurde anstelle des staatlich organisierten und aus dem Staatshaushalt finanzierten Systems der Sozialfürsorge ein „echtes Sozialversicherungssystem“ aufgebaut? Welche Rolle spielen nicht-staatliche Akteure, u.a. Arbeitgeber, im neuen System der sozialen Sicherheit?

Der Schwerpunkt des Projekts liegt hierbei auf dem russischen Recht, wobei aber auch rechtsvergleichende Aspekte Berücksichtigung finden. Insbesondere werden in Deutschland angewandte Regelungsmechanismen (z. B. zur Sicherung der Beitragsleistung der Arbeitgeber an die Sozialversiche-

rung sowie zur Wiedereingliederung von erkrankten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern) analysiert.

Aktivitäten und Ergebnisse

Mit Unterstützung der IRZ fand am 9. Dezember 2016 ein deutsch-russischer Workshop zum Thema „Die Verantwortung des Arbeitgebers für den sozialen Schutz in Russland: rechtsvergleichende Aspekte“ am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik in München statt.

Mit Vorträgen haben an der Veranstaltung acht Referentinnen und Referenten aus Russland teilgenommen, die folgende renommierte Institutionen vertraten: Moskauer Staatliche Lomonossov-Universität; Forschungsuniversität „Wirtschaftshochschule“, Moskau; Sankt Petersburger Staatliche Universität;

Nationale Staatliche Forschungsuniversität Perm und Gesamtrussisches Wissenschaftliches Forschungsinstitut für Arbeit des Ministeriums für Arbeit und Sozialen Schutz der Russischen Föderation. Von deutscher Seite beteiligten sich neben Institutsdirektor und Abteilungsleiter Prof. Becker, auch Prof. Fuchs von der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt, Prof. Giesen von der Ludwig-Maximilians-Universität München und Prof. Nebe von der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg mit Vorträgen.

Im Rahmen des Projekts wurde zudem auf die jüngsten Entwicklungen im russischen Recht der sozialen Sicherheit eingegangen, wie insbesondere die Übertragung der Befugnisse zur Einziehung von Versicherungsbeiträgen vom Sozialversicherungsfonds der RF auf den Föderalen Steuerdienst ab 01.01.2017,



Olga Chesalina, Wissenschaftlerin des Instituts, leitete die Diskussion mit Prof. Dr. Evgenii Khokhlov, Inhaber des Lehrstuhls für Arbeitsrecht und Arbeitssicherheit an der Staatlichen Universität St. Petersburg, sowie mit Alexander Kurennoy, Experte für Arbeitsrecht an der Moskauer Staatlichen Lomonossow-Universität.

die Einführung einer strafrechtlichen Verantwortlichkeit für die Nichtzahlung von Sozialversicherungsbeiträgen ab dem 10.08.2017 sowie die aktuelle Rechtsprechung zur Durchsetzung von Sozialleistungsansprüchen bei der Verletzung von Arbeitgeberpflichten.

Die Ergebnisse des Projekts zeigen, dass das sowjetische System der sozialen Sicherheit teilweise durch vollkommen neue Regelungen und Strukturen ersetzt wurde (z. B. durch Bildung außerbudgetärer Fonds, die Anerkennung und Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure und die Schaffung rechtlicher Grundlagen für zusätzliche, private und betriebliche Formen der sozialen Sicherung). Allerdings wurden viele Elemente des alten Systems nur angepasst, so dass nicht von dessen grundlegendem Umbau gesprochen werden kann. Dem Staat kommt immer noch die entscheidende Rolle bei der Ausgestaltung und bei der Verwaltung des Sozialversicherungssystems zu. Auch die Verpflichtungen des Arbeitgebers im Bereich der Sozialversicherung haben sich gegenüber der Zeit der UdSSR nicht wesentlich geändert.

Die Übertragung von Aufgaben des sozialen Schutzes auf die Arbeitgeber bewirkt ohne Zweifel eine Entlastung des Sozialversicherungsfonds bzw. der Sozialversicherungsträger. Allerdings wird in Russland durch die Indienstnahme der Arbeitgeber unter den neuen wirtschaftlichen Bedingungen die Leistungserbringung eher gefährdet als verbessert. Fälle von Beitragshinterziehung, Nichtzahlung von Sozialleistungen, Unterlassen der Untersuchung von Arbeitsunfällen usw. stehen insbesondere in Zeiten wirtschaftlicher Krisen immer wieder auf der Tagesordnung,

seit die Betriebe nicht mehr Eigentum des Staates bzw. nicht mehr Teil des staatlichen Systems sind. Dadurch wird die Sicherstellung von Sozialleistungen und letztendlich die Stabilität des Sozialversicherungssystems in Frage gestellt, weil es zu sehr davon abhängig ist, dass die Arbeitgeber die ihnen auferlegten Pflichten erfüllen. Diese Nachteile der Indienstnahme der Arbeitgeber haben den Gesetzgeber in Russland veranlasst, von der Auszahlung von Sozialleistungen durch die Arbeitgeber Abstand zu nehmen und schrittweise zu einer direkten Auszahlung durch den Sozialversicherungsfonds überzugehen.

Was die Nichtzahlung von Beiträgen zur Sozialversicherung durch den Arbeitgeber betrifft, ist sowohl in Russland als auch in Deutschland die primäre Folge, dass die Beiträge beim Beitragsschuldner vollstreckt werden. Außerdem ist die vorsätzliche Nichtzahlung von Sozialversicherungsbeiträgen in beiden Ländern eine Straftat. Das Verfassungsgericht der Russischen Föderation hat in einer Entscheidung aus dem Jahr 2007 zudem aus dem Grundrecht auf soziale Sicherheit in Verbindung mit dem Gleichheitssatz eine Verpflichtung des Staates abgeleitet, nicht gezahlten Beiträge anstelle des Arbeitgebers zu bezahlen, falls eine Vollstreckung der Beitragsschuld nicht möglich ist. Dieses Urteil verdeutlicht, dass eine Indienstnahme des Arbeitgebers stets einer Flankierung durch staatliche Sicherungen und Garantien bedarf.

Die Ergebnisse des Projekts werden 2018 unter der Herausgeberschaft von Ulrich Becker und Olga Chesalina beim Nomos Verlag in deutsche Sprache veröffentlicht.

2.2.6. ARBEITS- UND SOZIAL- RECHTLICHE INSTRUMENTA- RIEN ZUR BEWÄLTIGUNG DER HERAUSFORDERUNGEN DES DEMOGRAFISCHEN WANDELS IN NORWEGEN

Melanie Regine Hack

Die Konsequenzen des demographischen Wandels stehen im Zentrum dieses Projekts. Untersucht wird, inwieweit der norwegische Gesetzgeber den Herausforderungen des demografischen Wandels durch jüngste Gesetzesreformen begegnet und ob Norwegen diesbezüglich aus rechtsvergleichender Perspektive als Vorbild für Länder wie beispielsweise Deutschland dienen kann. Die Analyse berücksichtigt sowohl das Arbeitsrecht als auch das Sozialrecht.

Gesellschaften in Europa stehen derzeit vor einer großen Herausforderung: dem demografischen Wandel oder, um genau zu sein, einem so genannten doppelten demografischen Wandel. Einerseits altert die Bevölkerung aufgrund der längeren Lebenserwartung, andererseits schrumpft sie aufgrund niedriger Geburtenraten, was zu einer erhöhten Anzahl älterer Menschen gegenüber jüngeren Menschen führt. Trotz vergleichsweise hoher Fertilitätsraten gilt dies auch für Norwegen. Angesichts der Tatsache, dass die Kombination aus einer steigenden Zahl älterer Menschen und höheren Durchschnittsrenten zu einer drastischen Erhöhung der Rentenausgaben für das norwegische Nationalversicherungssystem *folketrygden* führen wird, war Norwegen gezwungen, sein Rentensystem grundlegend zu reformieren. Der Reformprozess begann bereits vor mehr als einem Jahrzehnt mit der Etablierung

eines staatlichen Rentenkomitees im Jahr 2001, das die wichtigsten Ziele und Grundsätze für ein künftiges Rentensystem festzulegen hatte, welches in erster Linie auf lange Sicht wirtschaftlich tragfähig sein sollte.

Im Zuge der Reform wurde 2006 die obligatorische Betriebsrente eingeführt. Die wichtigsten Änderungen traten jedoch am 1. Januar 2011 in Kraft. Zentrales Instrument der Rentenreform ist die Einführung von Flexibilität, die so genannte *fleksibel alderspensjon*. Diese ermöglicht Personen im Alter zwischen 62 und 75 Jahren, Altersrente zu beziehen. Arbeitseinkommen und Rente können kombiniert werden, ohne dass dies zu Rentenabzügen führt, wie es vor der Reform der Fall war. Sollte sich der Arbeitnehmer entscheiden, weiter zu arbeiten – auch wenn die Person bereits mit dem Bezug der Rente begonnen hat –, kann ein zusätzlicher Rentenanspruch erworben werden, bis einschließlich des Jahres, in dem das 75. Lebensjahr vollendet wird. Dadurch werden insbesondere Anreize für Rentner geschaffen, wieder in den Arbeitsmarkt einzutreten. Darüber hinaus wurde eine sogenannte Lebenserwartungsanpassung (*levealderjustering*) für die Altersrente aus der Sozialversicherung und der öffentlichen Betriebsrente eingeführt. Dies bedeutet, dass die Renten an die Entwicklung der Lebenserwartung der Bevölkerung angepasst werden, da sich bei steigender Lebenserwartung die Bezugsdauer der Rente verlängert. Infolge des neuen Rentenberechnungsmechanismus wird die jährliche Rentenhöhe umso höher sein, je länger der Beginn des Rentenbezugs hinausgeschoben wird.

Ein Blick auf die arbeitsrechtliche Perspektive zeigte bis 2015 folgendes Paradoxon: Während die Rentenreform ältere Arbeitnehmer dazu ermutigte, ihre berufliche Laufbahn fortzusetzen, arbeitete das norwegische Arbeitsrecht immer noch mit direkten und indirekten Altersgrenzen, um die Beschäftigung nach Erreichen eines bestimmten Alters zu beenden. Im Zuge der Rentenreform änderte der Gesetzgeber die Kündigungsbestimmungen des sog. *Arbeidsmiljøloven* (Work Environment Act – WEA) und hob die stark umstrittene Altersgrenze von 70 Jahren (eine mittelbare Altersgrenze) – hiernach sind Kündigungen zulässig, ohne dass es des Nachweises eines üblicherweise erforderlichen objektiven Grundes bedarf – auf 72 Jahre an.

Um das zentrale Ziel der Rentenreform, die Teilhabe älterer Menschen am Erwerbsleben zu fördern und zu er-

leichtern, zu realisieren, müssen beide Rechtsbereiche Hand in Hand gehen. Die von der Rentenreform intendierte Verlängerung des Erwerbslebens und das Arbeitsrecht sind in Einklang zu bringen. Dies betrifft nicht nur Altersgrenzen, sondern auch sog. *seniorgoder*, d.h. arbeitsrechtliche Sonderregeln, die sich speziell an ältere Arbeitnehmer richten und an das Alter des Arbeitnehmers als entscheidendes Proxy anknüpfen. Besonders umstritten ist das Recht auf eine zusätzliche Urlaubswoche ab Vollendung des 60. Lebensjahres, welches bereits vor über 40 Jahren im norwegischen Gesetz verankert wurde. Zu den Sonderrechten zählt ferner das Recht auf Reduzierung der Wochenarbeitszeit, welches 2008 in den WEA implementiert wurde und dazu dienen sollte, die intendierte Flexibilisierung im Rahmen des neuen Rentensystems zu unterstützen. Darüber hinaus sieht der WEA das Recht auf eine Modifizierung der



Angeichts des demografischen Wandels hat Norwegen sein Rentensystem grundlegend reformiert.

Arbeitssituation aus Altersgründen vor. Die aktuelle arbeitsrechtliche Diskussion in Norwegen betrifft auch mit Blick auf die *seniorgoder* im Kern die Frage, ob die dort existierenden Altersgrenzen angehoben werden sollen oder nicht. Statt das chronologische Alter als Referenzpunkt zu nehmen, wird auch erwogen, sich an den individuellen Bedürfnissen des Arbeitnehmers zu orientieren.

Um den Herausforderungen des demografischen Wandels zu begegnen, werden jedoch nicht nur allein rentenrechtliche und arbeitsrechtliche Instrumente ältere Arbeitnehmer betreffend in den Blick genommen. Im Rahmen eines ganzheitlichen Ansatzes wird vielmehr der gesamte Lebens- und Arbeitszyklus berücksichtigt. Ein Arbeitsleben, das sich an verschiedenen Lebensphasen orientiert, was insbesondere eine flexible und geschlechtergerechte Gestaltung des Arbeitslebens bedeutet, ist wesentlich, um das Arbeitskräftepotenzial während des gesamten Berufslebens zu nutzen. Dies ist zugleich ein weiterer maßgeblicher Faktor, um die Stabilität des Rentensystems zu gewährleisten. Gerade in Phasen, in denen Arbeitnehmer mehr Zeit für Kinderbetreuung oder die Pflege von Angehörigen benötigen, muss das Recht flexible Lösungen ermöglichen. Ein in diesem Zusammenhang zu analysierender wichtiger push-Faktor für die Flexibilisierung des Erwerbslebens ist die zunehmende Digitalisierung, die insbesondere Frauen die Teilhabe am Erwerbsleben erleichtern kann. Digitalisierung kann somit als Chance begriffen werden, dem demografischen Wandel und damit einhergehender sinkender Erwerbsteilhabe zumindest teilweise zu begegnen.

Wenn es darum geht, Arbeit und Privatleben zu vereinen und die (Geschlechter-) Gleichstellung zu fördern, werden die nordischen Länder typischerweise als Pioniere bezeichnet, zum Beispiel durch die Einführung von Quoten in Unternehmensvorständen, Regelungen zum Vaterschaftsurlaub, das Recht auf Rückkehr auf eine Vollzeitstelle oder allgemein die sehr gut ausgebauten Infrastruktur öffentlich finanzierter Kinderbetreuungseinrichtungen. Die Flexibilisierung des Arbeitslebens ist jedoch nicht nur während des Erwerbslebens ein wichtiges Instrument, sondern auch an dessen Ende, insbesondere beim Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand. Auch in dieser Hinsicht könnte Norwegen mit seiner Rentenreform eine Vorreiterrolle *par excellence* einnehmen, da die skizzierte Flexibilität ausdrücklich einen flexiblen Übergang in den Ruhestand für die Altersgruppe der 62- bis 75-Jährigen ermöglicht.

Über das Thema wurden mehrere Vorträge gehalten, beispielsweise im Rahmen des gemeinsamen Seminars mit der Abteilung für Sozialpolitik des Instituts mit dem Titel „Mandatory Retirement – Recent Legal Developments in Norway“ (16. September 2015). Des Weiteren erfolgte im Februar 2016 auf Einladung des norwegischen Arbeits- und Sozialministeriums ein Vortrag vor dem Norwegian Governmental Committee on age limits (*aldersgrenselovutvalg*) unter dem Titel „(Absolutte) aldersgrenser og alternativer til det“. Ferner wurde 2016 im Rahmen des 14. Göttinger Forums zum Arbeitsrecht, das sich mit den Herausforderungen des demographischen Wandels auf das Arbeits- und Sozialrecht befasste, ein

Vortrag mit dem Titel „Der Umgang mit dem demographischen Wandel in Norwegen“ gehalten. Zu den relevanten Publikationen zählen insbesondere der Festschrift-Beitrag „Flexibilisierung des Erwerbslebens – Segen oder Fluch? Beispiele aktueller Gesetzesentwicklungen in Norwegen“ sowie der in Zusammenarbeit mit Annemarie Aumann verfasste Artikel „Wahlarbeitszeit und Arbeitszeitflexibilisierung. Modelle einer selbstbestimmten Erwerbsbiografie in Deutschland und Norwegen“, der 2016 in der Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht erschienen ist.

2.3. SOZIALE SICHERHEIT IN ENTWICKLUNGS- UND SCHWELLENLÄNDERN

2.3.1. DIE FORMALISIERUNG SOZIALER SICHERUNGSSYSTEME IN AFRIKA

Tania Abbate, Kangnikoé Bado, Jihan Kahssay und Ulrich Becker

Das Forschungsprojekt untersucht die Formalisierung des sozialen Schutzes in Afrika. Die Regulierung der Sozialsysteme ist primär Aufgabe des Staates. Die Verfassungen der afrikanischen Staaten bestätigen diese Annahme. Die formalen Sozialschutzsysteme, von denen viele koloniale Hinterlassenschaften darstellen, decken jedoch nur einen kleinen Teil der Bevölkerung ab, die auf dem formalen Arbeitsmarkt beschäftigt ist (etwa 5-10%). Die große Mehrheit der Menschen in Subsahara-Afrika ist hingegen auf informelle Sozialschutzsysteme angewiesen, die durch Fragmentierung und tradierte Vorurteile, zum Beispiel in Bezug auf das Geschlecht, gekennzeich-

net sind. Diese informellen Systeme sind auf der Ebene von Familie, Verwandtschaft und Gemeinschaft organisiert und bieten einen gewissen Schutz im Falle von Krankheit, Arbeitsunfähigkeit und anderen Risiken, die während des Lebenszyklus auftreten können. Das Nebeneinander von gewohnheitsrechtlicher sozialer Sicherung (informelles System) und gesetzlichen Maßnahmen zur Bewältigung sozialer Risiken (formales System) wird in der Literatur oft als Flickenteppich bezeichnet.

Obwohl es weder für die formalen noch für die informellen Systeme sozialer Sicherung eine eindeutige Definition gibt, unterscheiden einige Autoren das formale System von dem informellen dadurch, dass ersterem wirtschaftliche und soziale Prinzipien zugrunde liegen, während letzteres sich an religiösen und kulturellen Prinzipien sowie an familiären Werten orientiert. Diese Annahme wird jedoch kritisiert, weil sie die Tatsache außer Acht lässt, dass informeller sozialer Schutz ebenfalls von sozialen und ökonomischen Prinzipien geleitet wird.

Tatsächlich scheint die Grenze zwischen formalen und informellen Systemen des sozialen Schutzes verschwommen zu sein. Viele Sozialschutzprogramme in Afrika – etwa solche, die selbstverantwortlich auf der Ebene der örtlichen Gemeinschaft organisiert sind, aber dennoch ein gewisses Maß an staatlicher Intervention erfordern – liegen zwischen beiden Kategorien. Einige Autoren haben daher von semi-formalen Schemata gesprochen.

Trotz der Existenz zweier Systeme werden die sozialen Risiken in afrikanischen Ländern nicht ausreichend abgedeckt. Der Zugang zu fundamentalen Leistun-



Tania Abbate,
PhD



Dr. Kangnikoé
Bado

gen wie Gesundheitsfürsorge, Bildung und Sozialhilfe ist sehr begrenzt. Hinzu kommt, dass weit verbreitete Armut und die damit einhergehende prekäre Haushaltslage vieler afrikanischer Staaten den Ausbau des formalen Schutzsystems erschweren. Die Abschaffung der absoluten und Reduzierung der relativen Armut sollte daher vorrangiges Ziel von Maßnahmen der sozialen Sicherung sein.

Die dargestellte Situation wirft einige Fragen auf: Wie können afrikanische Staaten Armut beseitigen? Wie können Staaten einen ausreichenden sozialen Schutz für alle Bürgerinnen und Bürger erreichen? Wir gehen von der Annahme aus, dass die Formalisierung des Sozialschutzes eine Möglichkeit sein könnte. Nach unserem Verständnis ist Formalisierung ein Prozess, in dem ein Staat mittels Interventionen sozialen Schutz für seine Bürger gewährleistet. Staatliche Interventionen sind Maßnahmen, durch die der Staat die Verantwortung für die soziale Sicherheit und das Wohlergehen der Bevölkerung übernimmt. Ein Staat übernimmt Verantwortung, indem er Normen setzt, öffentliche Institutionen ausbaut sowie Ansprüche und subjektive Rechte schafft. Unter Formalisierung wird daher das Entstehen oder die Ausweitung formaler Sozialschutzsysteme innerhalb einer Gesellschaft verstanden. Unsere Definition von Formalisierung unterscheidet sich von der konsolidierten in der Literatur, nach der die Formalisierung als Übergang von der informellen zur formalen Ökonomie zu verstehen ist.

Formalisierung beinhaltet viele Variablen, zu denen vor allem die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen in einer Gesellschaft gehören.

Die Formalisierung, verstanden als das Entstehen oder die Ausweitung formaler Sozialschutzsysteme, lässt sich mit nachfrage- und angebotsorientierten Theorien erklären.



Die große Mehrheit der Menschen in Afrika südlich der Sahara, wie hier in Niger, ist weiterhin auf informelle Sozialschutzsysteme angewiesen.

Nachfrageorientierte Theorien behaupten, dass der Zusammenbruch familiärer und kommunaler Institutionen, der durch Kolonialisierung, Industrialisierung, Urbanisierung, Globalisierung und Modernisierung ausgelöst wurde, und die Unfähigkeit der Märkte, bestimmte öffentliche Güter bereitzustellen, informelle Strukturen des sozialen Schutzes geschwächt haben. Diese Entwicklung kann zu einer verstärkten Nachfrage der Gesellschaft nach staatlich organisierten formalen Systemen des sozialen Schutzes führen. Sie könnte aber auch zu einer verstärkten Nachfrage nach besseren informellen Systemen führen. Daher müssen die Variablen, die die eine Konsequenz von der anderen unterscheiden, genau untersucht werden. Eine weitere Herausforderung für die Anwendung nachfrageseitiger Theorien in Afrika besteht darin, dass die fordernden Parteien nicht notwendigerweise nur Bürger sind. Da viele Länder von ausländischer Hilfe und Unterstützung abhängig sind, die

staatliche Souveränität vor dem Hintergrund einer wachsenden globalen Ordnung Einschränkungen erfährt und nicht-staatliche Akteure immer mehr an Bedeutung und Einfluss gewinnen, scheint es möglich, dass externe Akteure innerhalb afrikanischer Staaten genügend Einfluss haben, um die Forderung nach Formalisierung zu beeinflussen.

Andererseits gehen angebotsseitige Theorien davon aus, dass eine Formalisierung trotz einer starken gesellschaftlichen Nachfrage nach formalen Systemen nicht stattfinden wird, wenn es keinen bereitwilligen Anbieter von formalen Sozialschutzsystemen (d.h. den Staat) gibt. Die Formalisierung der sozialen Sicherung ist nur möglich, wenn der Staat bereit und in der Lage ist, die Verantwortung für den sozialen Schutz seiner Bürger durch die Schaffung oder Ausweitung formaler Systeme zu übernehmen. Dazu müssen bestimmte politische, wirtschaftliche und rechtliche Voraussetzungen geschaffen werden. Die Bereitschaft des Staates zur Formalisierung der sozialen Sicherung hängt insbesondere von seinen rechtlichen Verpflichtungen und politischen Anreizen ab. Derzeit besteht ein rechtlicher Rahmen, durch den der Staat verpflichtet ist, die Verantwortung für den Sozialschutz zu übernehmen. Der politische Anreiz zur Formalisierung wird von den Interessen jener Gruppen abhängen, die innerhalb der Gesellschaft Macht ausüben – politische Eliten, ausländische und internationale Akteure – und dem Ausmaß, in dem die Regierung denjenigen gegenüber rechenschaftspflichtig ist, die eine Formalisierung fordern. Auch wenn der Staat bereit ist, die Formalisierung auf den Weg zu bringen, bleibt die Frage, ob er dazu auch in der Lage ist.

Dies hängt von der Verfügbarkeit der Ressourcen ab, die für den Auf- oder Ausbau des formalen Sicherungssystems erforderlich sind.

Allerdings darf bei einer auf angebotsorientierten Theorien basierenden Untersuchung das Problem der Pfadabhängigkeit nicht ignoriert werden. Institutionen neigen dazu, sich radikalen Veränderungen zu widersetzen, weil dies oft teuer ist und den Status Quo in Frage stellen kann. So entwickeln sich Institutionen tendenziell auf dem Weg des geringsten Widerstandes, ohne ihr strukturelles Gefüge zu stören. Da Formalisierung notwendigerweise ein institutionell getriebener Prozess ist, ist nach der Pfadabhängigkeitstheorie zu erwarten, dass sie Tiefe und Umfang der Formalisierung innerhalb einer Gesellschaft beeinflusst. Im afrikanischen Kontext impliziert Pfadabhängigkeit, dass eine Variable für Formalisierung möglicherweise das koloniale administrative Erbe eines Staates ist. Tatsächlich sind Staaten, die nach der Entkolonialisierung stark zentralisierte Verwaltungsstrukturen geerbt haben, nach herrschender Meinung in der Literatur eher geneigt, formale Sozialschutzsysteme einzuführen, als jene, die schwache oder dezentralisierte Verwaltungsapparate übernommen haben. Vor diesem theoretischen Hintergrund zielt das Forschungsprojekt darauf ab, zwei Hypothesen zu prüfen.

Hypothese 1: Verstädterung führt zum Zusammenbruch des informellen Schutzes durch die Institution der Familie. Daher ist zu erwarten, dass die Urbanisierung in Verbindung mit einem verfassungsmäßigen Bekenntnis zum „sozialen Wohlergehen für alle“ zu einer

Ausweitung des institutionellen und normativen Rahmens der sozialen Wohlfahrt in einem afrikanischen Staat führt.

Hypothese 2: Wenn politische Anreize und staatliche Kapazitäten die Bereitstellung von formalen Sozialschutzsystemen nicht unterstützen, ist die soziale Absicherung durch öffentliche soziale Einrichtungen in Ländern, die Sozialschutzgesetze und -politiken erlassen haben, eher gering.

Durch die Erprobung dieser beiden Hypothesen soll eine systematische Analyse der Formalisierungsprozesse erfolgen. Ihr Ziel ist herauszuarbeiten, unter welchen Bedingungen Formalisierung stattfindet. Im Anschluss daran wird aufgezeigt, ob und wie die Formalisierung zu einer besseren sozialen Sicherung beiträgt. Die Ergebnisse der Analyse werden in einem Herausgeberband veröffentlicht, der aufgrund der Interdisziplinarität des Themas Beiträge verschiedener Disziplinen wie Recht, Anthropologie, Politikwissenschaft, Geschichte, Soziologie und Ökonomie einbezieht. Der Band wird in drei Teile gegliedert: Der erste Teil zeigt den normativen Hintergrund des Buches auf und definiert Formalisierungsprozesse, indem er untersucht, wer die Treiber dieser Prozesse sind, wann staatliche Interventionen stattfinden und welche Auswirkungen Formalisierung hat. Den Beitrag zu diesem Teil übernimmt das Projektteam.

Der zentrale Teil des Buches widmet sich der Beschreibung und Analyse von Fallstudien. Durch die Identifizierung von charakteristischen Prozessen wird von verschiedenen Autoren ein Gesamtbild der Formalisierung des sozialen Schut-

zes in Afrika gezeichnet. Untersucht wird zum Beispiel die Einführung einer staatlichen Krankenversicherung in Ghana. Darüber hinaus wird der spezifische Fall der Formalisierung informeller Sozialschutzsysteme eingehend betrachtet. Tatsächlich ist es möglich, einige Formen der Hybridisierung zwischen informellen und formalen Sozialschutzsystemen zu erkennen, wie z. B. im Falle von rotierenden Spar- und Kreditvereinigungen, die in vielen afrikanischen Ländern weit verbreitet sind und unterschiedliche Formen annehmen. In diesem konkreten Fall kann der Auslöser für die Formalisierung von oben (staatliche Akteure) oder von unten (Benutzer selbst) kommen. Dieser von Tania Abbate erstellte Teil wird auch eine Untersuchung der Rolle der Justiz beinhalten. Darüber hinaus beschäftigt sich Jihan Kahssay mit der Frage, ob NGO-Gesetze als Vehikel für Formalisierung dienen oder Instrumente der politischen Kontrolle sind.

Der dritte Teil befasst sich mit der Prüfung, ob und unter welchen Bedingungen die Formalisierung die normativen Ziele des sozialen Schutzes, wie Armutsbekämpfung und Institutionalisierung des Solidaritätsbegriffs, fördert. In diesem Abschnitt werden auch die Voraussetzungen und Hindernisse für Formalisierungsprozesse untersucht. Aus rechtsvergleichender Perspektive wird Kangnikoé Bado abschließend eine theoretische Diskussion über die Institutionalisierung des Konzepts der Solidarität in den westlichen Ländern und die Lehren, die aus diesen Erfahrungen für die modernen afrikanischen Staaten gezogen werden können, führen.

2.3.2. DIE PARTIZIPATION DER ÖFFENTLICHKEIT IM AFRIKANISCHEN KONSTITUTIONALISMUS

Tania Abbiate

Seit den 1990er Jahren wird die Beteiligung der Öffentlichkeit an Prozessen der Verfassungsgebung von der Zivilgesellschaft, der Wissenschaft und der internationalen Gemeinschaft in erster Linie als Instrument zur Förderung der Legitimität der Verfassung wie zur Übernahme der Verantwortung für sie gepriesen. Partizipative Prozesse gelten als Mittel zur Förderung einer demokratischen politischen Kultur in einer Gesellschaft. Zudem sollen sie eine Arena bieten, in der sich die Missstände und strukturellen Ungerechtigkeiten der Vergangenheit, die einem gegenwärtigen Konflikt zugrunde liegen, kollektiv angehen lassen. All diese Argumente waren für afrikanische Länder, die in den vergangenen Jahrzehnten intensive Verfassungsreformprozesse durchliefen, besonders verheißungsvoll.

Die Beteiligung der Öffentlichkeit ist zu einem „Muss“ fast aller Verfassungsprozesse des Kontinents geworden. Doch was bedeutet Öffentlichkeitsbeteiligung wirklich? Welche Mechanismen gibt es dafür? Gibt es Mindestnormen in Bezug auf Zeitpunkt, Offenheit des politischen Systems, Zugänglichkeit der partizipativen Mechanismen usw., damit Partizipation ein wirksames Instrument in den Händen der Bürger ist und Institutionen so geplant werden, dass sie eine Verbesserung gegenüber der Vergangenheit ermöglichen? Sollen alle konstitutionellen Inhalte offen für Partizipation sein oder sollen bestimm-

te Themen - wie z. B. die Rechte von Minderheiten oder die Todesstrafe - von der Öffentlichkeitsbeteiligung ausgeschlossen werden? Inwieweit sind die Prozesse an einen Regulierungsrahmen gekoppelt, der die erwarteten positiven Ergebnisse zu realisieren verspricht? Blieb trotz aller Bemühungen das Versprechen der Partizipation unerfüllt?

Das Forschungsprojekt greift diese Fragen auf, indem es einen systematischen Überblick über Formen und Mechanismen der Partizipation auf dem afrikanischen Kontinent bietet und die Auswirkungen der Beteiligung der Öffentlichkeit an Verfassungsprozessen einer differenzierten Analyse unterzieht. Trotz wachsender internationaler Unterstützung für die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Verfassungsgebung fehlt der vergleichenden Forschung noch immer ein solider empirischer Beweis für die Vorteile der Öffentlichkeitsbeteiligung sowie eine kritische theoriegeleitete Diskussion über ihre Möglichkeiten und Grenzen. Ziel dieses wissenschaftlichen Vorhabens ist es daher, diese Lücke mit einem Herausgeberband zu schließen, der die Öffentlichkeitsbeteiligung in 14 afrikanischen Ländern mit jüngst abgeschlossenen oder derzeit noch laufenden verfassungsgebenden Prozessen untersucht: Zentralafrikanische Republik, Ägypten, Kenia, Libyen, Malawi, Marokko, Senegal, Somalia, Südsudan, Südafrika, Tansania, Tunesien, Sambia und Simbabwe.

Die vierzehn Fallstudien geben einen Einblick in die Öffentlichkeitsbeteiligung vor Ort und orientieren sich an vier gemeinsamen Fragen: (1) In welcher Weise war die Beteiligung der

Öffentlichkeit in der Phase des Verfassungsentwurfs vorgesehen? (2) Wie wurde sie in die Praxis umgesetzt? (3) Welche Rolle spielten die internationale Gemeinschaft und das Ausland bei der Gestaltung der Beteiligung an verfassungsgebenden Prozessen?

Das Buch wird 2018 bei Routledge erscheinen und ist in drei Teile gegliedert: Der erste Teil widmet sich einer theoretischen Konzeption der Partizipation der Öffentlichkeit an Verfassungsprozessen; der zweite Teil konzentriert sich auf Länderstudien, die in abgeschlossene und laufende Prozesse untergliedert sind; der dritte Teil befasst sich mit einigen kontroversen Fragen, die aus den Erfahrungen mit partizipativen Verfahren hervorgegangen sind, sowie mit der Rolle, die bestimmte Akteure in den Prozessen gespielt haben. Die Mitherausgeber sind sowohl Autoren der Einführungskapitel als auch einzelner Kapitel, die sich mit der kontroversen Frage des Referendums (M. Böckenförde); mit dem im tunesischen Verfassungsprozess aufgeworfenen ideologischen Konflikt zur Frage, wie der Staat religiöse Überzeugungen in die neue Verfassungsordnung einbindet (T. Abbiate); sowie mit den Rechten von Lesben, Schwulen, Bisexuellen und Transgender-Personen in der südafrikanischen Verfassung (V. Federico) befassen.

Die Diskussion über vorliegende Konzepte zur Öffentlichkeitsbeteiligung schließt mit der Erkenntnis, dass das Fehlen einer begrifflichen Definition in der Forschung zu dem pragmatischen Ansatz geführt hat, die Quantität als Indikator heranzuziehen. Demnach wird die Intensität von Partizipation an der Menge der Beteiligten am verfas-

sungsgebenden Prozess gemessen. Während dieser Indikator Hinweise auf das Ausmaß der Beteiligung der Öffentlichkeit am verfassungsgebenden Prozess gibt, lässt er zugleich viele Fragen offen – insbesondere die Frage des Einflusses, den die Beteiligung der Bevölkerung auf den Gesamtprozess hat. Daher präsentiert der Band eine Typologie der Öffentlichkeitsbeteiligung, die auf vier qualitativen Indikatoren basiert: Initiatoren des Prozesses, Formen der Kommunikation, Inklusionsgrad und Frage der letztgültigen Entscheidungsinstanz. Diese Typologie hilft, den Begriff der Öffentlichkeitsbeteiligung inhaltlich zu operationalisieren und ermöglicht dadurch die Analyse partizipatorischer Verfassungsprozesse. Ein weiterer relevanter Beitrag zur Erfassung der Variablen Öffentlichkeitsbeteiligung ist die Analyse des Referendums im Verfassungsprozess. Die Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, dass die Anwendung von Referenden in afrikanischen Verfassungsprozessen Vor- und Nachteile hat. Ein Referendum über eine konkrete Frage könnte in einer Zwischenstufe des Prozesses erfolgreich sein und als Fallback-Option dienen, wenn in der konstituierenden Versammlung kein breiter Konsens erzielt werden kann.

Obwohl jeder Fall seine Besonderheiten hervorhebt, scheint es, dass Partizipation in allen untersuchten Ländern eine wichtige Rolle spielt, allerdings mit sehr unterschiedlichen Auswirkungen. Der hohe Grad an Diversität, den die Fallstudien zutage bringen, ist durch folgende Faktoren gekennzeichnet:

Erstens definiert sich die Diversität durch den jeweiligen gesellschaftspo-

litischen, wirtschaftlichen, kulturellen und historischen Kontext. Die Forschung zeigt, dass zum Beispiel das Scheitern der partizipativen Mechanismen in Somalia im Großen und Ganzen auf Spannungen zwischen internen und internationalen Akteuren, die Zersplitterung des Territoriums und nicht zuletzt auf die Eigenart der politischen Kultur Somalias zurückzuführen ist, die mit der Idee der repräsentativen Demokratie zu kämpfen hat.

Relevant ist zweitens die Art der partizipativen Maßnahmen, die mehr oder weniger integrativ sind und in einigen Fällen durch spezifische Ziele definiert werden. Dabei spielt insbesondere die Zugänglichkeit zu partizipativen Prozessen eine Rolle – unter Berücksichtigung des Stadt-Land-Gefälles, des Alphabetisierungsgrades, der Medienreichweite und des Fehlens verlässlicher Internetverbindungen.

Drittens können die verfassungsgebenden Prozesse wegen des unterschiedlichen Zeitpunkts, in dem die Partizipation der Bevölkerung stattfindet, variieren. Das Informieren der Bevölkerung über den Inhalt der Verfassung, die Verteilung von Verfassungsentwürfen, das Sammeln von Vorschlägen und die Organisation von Anhörungen erfordert eine angemessene Zeitspanne, die aber auch nicht zu lang sein darf. Wenn der Zeitpunkt zu knapp bemessen ist, besteht das Risiko einer Pro-Forma-Beteiligung. Sind die Fristen zu lang – wie in Tansania –, verliert die Beteiligung an Schwung.

Ein die Diversität kennzeichnender Faktor ist viertens die Bereitschaft der Menschen, sich an den verfassungs-

gebenden Prozessen zu beteiligen. In diesem Zusammenhang ist zu fragen, ob die Partizipation der Bürgerinnen und Bürger von Demokratisierungsinteressen und dem Bemühen um Weiterentwicklung und Durchsetzung des Konstitutionalismus angetrieben wird oder ob sie vielmehr von bestimmten Akteuren zum Nachteil des sozialen Zusammenhalts definiert wird.

Abschließend lässt sich feststellen, dass die Beteiligung der Öffentlichkeit auf den afrikanischen Konstitutionalismus aus mehreren Gründen kritisch zu sehen ist, u. a. wegen der Tatsache, dass die Annahme eines neuen Verfassungstextes die politischen Kämpfe, die den Verfassungsprozess charakterisieren, nicht endgültig löst. Zudem müssen Verfassungen umgesetzt und interpretiert werden, um Demokratie, soziale Gerechtigkeit und die effektive Stärkung der Grundrechte und Grundfreiheiten zu gewährleisten.

2.3.3. STÄRKT DEZENTRALISIERUNG SOZIALE RECHTE? DIE FALLSTUDIE VON UGANDA

Tania Abbiate

In den vergangenen Jahrzehnten hat die große Mehrheit der afrikanischen Staaten Regierungsgewalt und -funktionen dezentralisiert, um Demokratie und eine bessere Regierungsführung zu fördern, Gemeinschaften zu stärken und eine bessere Versorgung der Bürger mit Dienstleistungen zu erreichen. Die Dezentralisierung wurde auch als Mittel zur Förderung der ländlichen Entwicklung und zur Einführung von Kontrollen und Gegengewichten gesehen, die die

Gefahr einer Gewaltherrschaft größtenteils minimieren. Schließlich gilt die Dezentralisierung auch als Instrument zur Konfliktminderung, was angesichts der Tatsache, dass der ethnisch-linguistische Pluralismus eine Vielzahl von Konflikten begünstigt hat, ein bemerkenswertes Ziel darstellt.

Die durch Dezentralisierungsmaßnahmen zu erwartenden Ergebnisse sind besonders attraktiv für den „afrikanischen Staat“ als Institution, der aufgrund seiner allgemeinen Unfähigkeit, institutionelle Lösungen für die vielfältigen Bedürfnisse und Ansprüche seiner Bürgerinnen und Bürger bereit zu stellen, zu den am meisten verunglimpften Konzepten des Kontinents zählt. In vielen Fällen sind die Defizite auf die Nichtdurchsetzung verfassungsrechtlicher Bestimmungen zurückzuführen. Die Übertragung von Macht auf subnationale Einheiten soll demgegenüber die Reaktionsfähigkeit, Rechenschaftspflicht, Transparenz und Partizipation verbessern.

Trotz der zahlreichen theoretischen Argumente, die diese Art der institutionellen Reform in Afrika unterstützen, weisen viele Studien darauf hin, dass es eine Lücke zwischen den institutionellen Blaupausen und den Fakten gibt. In vielen Fällen wurde eine erhebliche Diskrepanz zwischen Autonomie-Rhetorik und ihrer tatsächlichen Umsetzung festgestellt: Dezentralisierung in Afrika bedeutet in der Tat meist eine Dekonzentration der Zuständigkeiten – die schwächste Form der Dezentralisierung –, was die bloße Ausführung von Entscheidungen der Zentralregierungen auf lokaler Ebene impliziert. Darüber hinaus wurden in einigen Fällen, z.B. in Südafrika, von Gerichten oder Zentralregierungen

geförderte Re-Zentralisierungsprozesse festgestellt. In anderen Fällen, wie z.B. in Äthiopien, hatte die mangelnde Umsetzung ein Wiederaufleben der traditionellen Autoritätsstrukturen in den Kommunalverwaltungen zur Folge, was sich als problematisch im Hinblick auf die Einhaltung der in der jeweiligen Verfassung verankerten Grundrechte erwiesen hat. In anderen Fällen, wie in Malawi, Uganda und Sudan, hat die Dezentralisierung der Mächte zu einer Verschärfung der Konflikte um Ressourcenkontrolle und -nutzung geführt und damit ethnische Konflikte provoziert. Schließlich zeigen Studien über die Auswirkungen der Dezentralisierung auf die Erbringung von Dienstleistungen und die Regierungsführung differenzierte Ergebnisse je nach Dienstleistung und Kontext. Generell lässt sich argumentieren, dass die meisten Erwartungen an die Dezentralisierung nicht erfüllt wurden, Dezentralisierung aber trotz der schlechten Resultate weiterhin als eine der bevorzugten institutionellen Reformen gefördert wird. Darüber hinaus werden verschiedene Begriffe verwendet, um dieses institutionelle Design zu beschreiben, was zu konzeptueller Verwirrung führt.

Welcher Begriff auch immer zur Beschreibung einer derartigen institutionellen Reform verwendet wird – es erscheint unwahrscheinlich, dass Dezentralisierung Demokratie und eine bessere Regierungsführung und damit eine wirksame Garantie der sozialen Rechte tatsächlich fördern wird. Ziel dieser Forschungsarbeit ist, diese Hypothese anhand der Erfahrungen Ugandas zu testen, wo in den 1990er Jahren ein umfangreiches Programm zur Dezentralisierung der Macht zugunsten von

lokalen Regierungen eingeführt wurde. Nach Art. 189 der Verfassung von 1995 fallen die sozialen Rechte in die Zuständigkeit der Zentralregierung. Sie können aber an die Kommunalverwaltungen delegiert werden, wie dies beispielsweise im Bildungsbereich geschehen ist. Über 20 Jahre nach der Umsetzung dieses Dezentralisierungsprogramms ist es nun möglich, eine Bewertung seiner Auswirkungen auf die sozialen Rechte und insbesondere auf ein spezifisches soziales Recht vorzunehmen, das in der ersten Forschungsphase zu identifizieren ist. Die Auswahl dieses Rechts erfolgt unter Berücksichtigung der delegierten Zuständigkeitsfragen an subnationale Einheiten und des Bestehens von Rechtsstreitigkeiten über das spezifische Recht. Tatsächlich hat die Rechtsprechung in einigen Fällen, wie zum Beispiel mit dem Urteil *Center for Health, Human Rights and Development v. Nakaseke District Local Administration* eine Entscheidung hinsichtlich der Wahrnehmung sozialer Rechte in einem dezentralisierten Regierungssystem getroffen.

Das Forschungsprojekt wird sich mit folgenden Fragen befassen: 1) Fördert Dezentralisierung in Uganda die Wahrnehmung sozialer Rechte? 2) Führt Dezentralisierung in Uganda zu mehr Ungleichheit?

Die Antworten auf diese Fragen sollen in drei Projektphasen erarbeitet werden, in denen jeweils verschiedene Aspekte im Vordergrund stehen:

1) Die erste Phase (erstes Halbjahr) konzentriert sich auf den rechtlichen Rahmen der Dezentralisierung in Uganda und deren Umsetzung. Dabei wird

nicht nur auf die verschiedenen rechtlichen Dimensionen eingegangen, wie den verfassungsrechtlichen Rahmen und die allgemeine Gesetzgebung zur Umsetzung verfassungsrechtlicher Bestimmungen, sondern auch auf soziale Begleiterscheinungen wie die (Nicht)Einbeziehung traditioneller Autoritäten und die Auswirkungen solcher Maßnahmen auf schutzbedürftige Mitglieder der Gesellschaft, wie z.B. Frauen. Entscheidend in dieser Phase wird auch die Identifizierung eines relevanten sozialen Rechts sein, um die Auswirkungen der Dezentralisierung auf die Wahrnehmung eben dieses Rechts bewerten zu können.

2) Die zweite Phase (zweites Halbjahr) wird die Bewertung der Auswirkungen der Dezentralisierung auf das identifizierte soziale Recht in den Fokus nehmen. Methodisch erfolgt diese Bewertung mittels qualitativer Forschung: Durch eine Befragung wichtiger Stakeholder auf nationaler, Bezirk- und Landkreis-Ebene werden Informationen über die Möglichkeiten der Wahrnehmung des sozialen Rechts gesammelt. Darüber hinaus werden mehrere Indikatoren wie sozioökonomische Indizes, Strategiepapiere und die diesbezügliche Rechtsprechung berücksichtigt.

3) Die dritte Phase (drittes Halbjahr) wird der Analyse der gesammelten Daten und dem Verfassen einer Monographie über die Eignung der Dezentralisierung zur Förderung eines verbesserten Zugangs zu sozialen Rechten gewidmet sein.

Insgesamt wird das Projekt eine Laufzeit von eineinhalb Jahren haben und sich auf drei theoretische Kernkonzepte konzentrieren: das der Governance und Dezentralisierung, das des Wohlfahrts-

staates in Afrika und das der Sicherung und Förderung sozialer Rechte im afrikanischen Konstitutionalismus.

2.3.4. PROTOKOLL ÜBER PERSONENFREIZÜGIGKEIT UND ZUGANG ZU GESUND- HEITSVERSORGUNG INNERHALB DER ECOWAS-LÄNDER

Kangnikoé Bado

Die Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft, ECOWAS, die aus 15 Mitgliedsländern besteht, verabschiedete im Jahr 1979 ein Freizügigkeitsabkommen. Seit Inkrafttreten des sogenannten „Protocol Relating to Free Movement of Persons, Residence and Establishment“ ist die berufliche sowie persönliche Mobilität innerhalb der ECOWAS-Mitgliedstaaten, deren Bevölkerung auf 362 Millionen Menschen geschätzt wird, nach Artikel 3 vereinfacht. Obwohl die Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit innerhalb der Region gewährleistet ist, gibt es bisher keine entsprechende Regelung zur Koordinierung der Sozialschutzsysteme der Vertragsstaaten, wie beispielsweise die Koordinierungsverordnung der EU (Regulation (EC) No 883/2004). So ist die Gesundheitsversorgung der Bürgerinnen und Bürger national geregelt und liegt in der Verantwortung jedes Mitgliedstaates. Bisher ist die Inanspruchnahme von Krankenversorgungsleistungen von Patienten im Zusammenhang mit der Wahrnehmung ihrer Freizügigkeitsrechte in einem anderen als ihrem Versicherungsstaat jedoch ungeklärt. Da sich die Bürgerinnen und Bürger der Gemeinschaft der

Gefahr ausgesetzt sehen, in anderen ECOWAS-Ländern keinen Zugang zur Gesundheitsversorgung zu erhalten, sollte eine überregionale Regelung hinsichtlich der Leistungserbringung dazu dienen, die Mobilitätseinschränkungen innerhalb der ECOWAS-Staaten zu vermeiden. Es gibt viele Gründe für die Inanspruchnahme von grenzüberschreitenden Gesundheitsleistungen, wie die Qualität der Gesundheitsversorgung, eine bessere Spezialisierung oder die Nähe zu Familienangehörigen, die jenseits der Grenze wohnen.

Ziel dieser Forschungsarbeit ist es, eine Lücke zwischen dem Freizügigkeitsabkommen und den unterschiedlichen Krankenversicherungssystemen in der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft zu schließen, um ungerechtfertigte Hindernisse hinsichtlich der Grundfreiheit auf Freizügigkeit innerhalb der Vertragsstaaten zu beseitigen.

Die häufigsten Probleme treten in der Praxis auf, wenn Angehörige eines Vertragsstaates Gesundheitsleistungen in einem anderen Mitgliedstaat in Anspruch nehmen, der kein vergleichbares Krankenversicherungssystem hat. Die Folge ist, dass Mitgliedstaaten, die über inklusive Versicherungssysteme verfügen, höhere finanzielle Belastungen zu tragen haben. Demgegenüber haben Patienten in Ländern ohne inklusive Systeme bei der Inanspruchnahme grenzüberschreitender Gesundheitsleistungen höhere Kosten zu tragen. Deshalb sollte der Zugang zu Gesundheitsleistungen mit den Gleichbehandlungsgrundsätzen des Art. 59 der überarbeiteten Fassung des ECOWAS-Gründungsvertrags vereinbar sein. Grundsätzlich sind die Vertragsstaaten gemäß Art. 59 der überarbeiteten Fas-

sung des ECOWAS-Gründungsvertrags angehalten, alle für eine wirksame Implementierung des Freizügigkeitsabkommens innerhalb der Region erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen.

Ein Beispiel für die Regelungslücke stellen das nationale Krankenversicherungsgesetz in Ghana und das togoische Krankenversicherungsgesetz dar. Für die Implementierung des ghanaischen Versicherungsgesetzes wurde eine Verwaltungsbehörde eingerichtet, deren Zweck es ist, eine allgemeine Krankenversicherung und den Zugang zu Gesundheitsleistungen für Personen sicherzustellen, die entweder im Land wohnhaft sind oder ihren Wohnsitz nicht im Land haben, sich aber hier aufhalten (Art. 2 des Gesetzes). Somit ist mit diesem Gesetz die Möglichkeit einer grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung in Bezug auf die Freizügigkeit innerhalb der ECOWAS-Gemeinschaft gegeben. Allerdings sagt das Gesetz nichts über mögliche Unterschiede zwischen dem Versicherungsmitgliedstaat und dem Behandlungsmitgliedstaat aus. Zudem gibt es auf regionaler Ebene keine Regelung in Bezug auf die Kostenrückerstattung für in einem anderen Mitgliedstaat erbrachte Gesundheitsleistungen, die während der Ausübung der Freizügigkeit eines Versicherten anfielen.

In Bezug auf den Kreis der Versicherten gibt es deutliche Regelungsunterschiede innerhalb der Gemeinschaft. Diesbezüglich ist zwischen zwei Kategorien von Gesundheitssystemen mit unterschiedlicher normativer Ausgestaltung zu unterscheiden. Auf der einen Seite gibt es Mitgliedstaaten, in denen eine allgemeine nationale Krankenversicherungspflicht ist. Dies ist, wie oben

beschrieben, zum Beispiel in Ghana der Fall, wo gemäß Art. 27 des nationalen Krankenversicherungsgesetzes alle Bürger Mitglieder der Nationalen Krankenversicherung sind. Auf der anderen Seite aber gibt es Mitgliedstaaten, in denen nur für Arbeitnehmer und bestimmte privilegierte Gruppen eine Krankenversicherungspflicht besteht. Zu dieser Kategorie gehört beispielsweise Togo, wo gemäß Art. 3 des nationalen Pflichtversicherungsgesetzes nur Angehörige der öffentlichen Verwaltung und öffentlicher Institutionen mit Verwaltungscharakter der Pflichtversicherung unterliegen.



Die schlechte Qualität der Gesundheitsversorgung in manchen Ländern ist einer der Gründe für die Inanspruchnahme von grenzüberschreitenden Gesundheitsleistungen in den ECOWAS-Staaten.

Auch die Rechtsverhältnisse zwischen Leistungsberechtigten, Leistungsträgern und Leistungserbringern sind unterschiedlich konzipiert. Ein Beispiel stellen Art. 7 des nationalen Pflichtversicherungsgesetzes von Togo und Art. 39 und 40 des ghanaischen nationalen Krankenversicherungsgesetzes dar. Letztere besagen, dass in Ghana eine nationale Krankenkasse einzurichten ist. Zweck der Krankenkasse ist es, die Gesundheitsversorgungskosten der Mitglieder der gesetzlichen Krankenversicherung

zu tragen. Demgegenüber werden nach Art. 44 des Pflichtversicherungsgesetzes von Togo die Kosten für eine Reihe von Gesundheitsleistungen und für Gesundheitsleistungen im Ausland nicht übernommen. Darüber hinaus legt Art. 7 des togoischen Gesundheitsgesetzes fest, dass die Gesundheitsversorgung und die Gesundheitsleistungen im privaten Bereich auf Honorarbasis zu erbringen sind. Im öffentlichen und privaten gemeinnützigen Sektor wird von den Patienten für die Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen eine Gebühr verlangt. Vor diesem Hintergrund gestaltet sich die Ausgabenbegrenzung für Patienten besonders problematisch.

Die oben beschriebene Lage wirft vor allem Rechtsfragen auf: Wie können die ECOWAS-Mitgliedstaaten eine Vereinbarkeit der Freizügigkeitsgarantie mit den unterschiedlichen Gesundheitssystemen herstellen? Anders formuliert, wie können die grenzüberschreitenden Gesundheitsleistungen in die verschiedenen Krankenversicherungssysteme integriert werden? Wie können negative finanzielle Auswirkungen in Anbetracht der Bestimmungen des Art. 59 der überarbeiteten Fassung des Gründungsvertrags vermieden werden?

Als Lösungsmöglichkeit für diese Rechtsfragen schlägt das Forschungsprojekt die Umsetzung von Art. 61 Satz 2 (b) der überarbeiteten Fassung des Gründungsvertrages vor. Diese Vorschrift fordert die Mitgliedstaaten auf, die Kooperation bezüglich der Gesundheitsfragen voranzubringen. Einen möglichen Weg für eine derartige Kooperation stellt die Koordinierung der Gesundheitsversorgungssysteme dar. In diesem Sinne wird auf die Koordinierung der Gesundheits-

versorgungssysteme eingegangen (Teil I). Dabei werden grenzüberschreitende Gesundheitsleistungen vor dem Hintergrund des Freizügigkeitsabkommens analysiert. Schließlich werden Lösungen zu einigen praktischen Problemen – wie beispielsweise der Rückzahlung von Gesundheitsversorgungsleistungen innerhalb der Vertragsstaaten – dargelegt (Teil II). Zu diesem Zweck werden regionale Instrumente wie die „Charter of Fundamental Social Rights in SADC“, der „Code on Social Security in the SADAC“ und das „Protocol on Health in the SADC“ sowie einschlägige Instrumente der Europäischen Union, z.B. die Richtlinien über die Ausübung der Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung, herangezogen.

2.3.5. EIN NEUER BLICK AUF DEN AFRIKANISCHEN SOZIALSCHUTZ: VERANT- WORTLICHKEITEN VON MITGLIEDSTAATEN UND ORGANISATIONEN DER VEREINTEN NATIONEN

Kangnikoé Bado

Nach klassischem Völkerrecht ist für die soziale Sicherheit primär jeder souveräne Staat selbst verantwortlich. Diese Sichtweise hat sich seit der Erfahrung der beiden Weltkriege im 20. Jahrhundert entwickelt. Gemäß der Charta der Vereinten Nationen (VN) und der Entwicklung des Völkerrechts ist das Wohlbefinden jedes Menschen eine Voraussetzung für friedliche und freundschaftliche Beziehungen zwischen den Nationen. Zu diesem Zweck tragen die VN zusammen mit ihren Mitgliedstaaten die Verantwortung für die Sicherstellung

eines adäquaten Lebensstandards, der Vollbeschäftigung und der Voraussetzungen für einen guten wirtschaftlichen wie sozialen Fortschritt. Um diese Ziele effektiv umzusetzen, verpflichten sich alle Mitgliedstaaten, gemeinsam und jeder für sich, in Kooperation mit den VN zusammenzuarbeiten.

Nichtdestotrotz sind die Ergebnisse dieser Kooperation unbestritten negativ: Nach Einschätzung der Weltbank leben ungefähr 400 Million Menschen in Sub-Sahara Afrika weiterhin unter der Armutsgrenze. Aufgrund der schwachen Sozialschutzsysteme dieser Staaten können kleine Ereignisse bereits humanitäre Katastrophen auslösen. In den vergangenen Jahren haben mehrere tausend Afrikaner wegen Armut und mangelnder Chancen ihre Heimat verlassen. Auf lebensgefährlichen Reisen über das Mittelmeer nach Europa riskierten sie ihr Leben. Angesichts der Lebensumstände vieler Menschen in Sub-Sahara Afrika scheint es klar, dass die Herkunftstaaten bei der Erfüllung ihrer primären Pflicht, ein menschenwürdiges Leben sicher zu stellen, versagt haben.

Hauptziel der Untersuchung ist eine neue Definition der Entwicklungshilfe, die nicht nur auf allgemeinen Verpflichtungen des Völkerrechts basiert, sondern auch eine neue Kategorie der Rechtspflicht zur Verbesserung der sozialen Sicherheit in Afrika und ihre Umsetzung enthält.

Mit Blick auf Geschichte und Entwicklung des Völkerrechts stellen sich einige rechtliche Fragen: Welche konkrete Verantwortung tragen die Mitgliedstaaten der VN angesichts der aktuellen Defizite der sozialen Sicherheit in Sub-Sahara

Afrika und im Hinblick auf die Entwicklung des Völkerrechts? Sind mit Blick auf die Geschichte alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen gleichermaßen verantwortlich für die soziale Sicherheit in Afrika? Wenn nicht, auf welche Quellen sind unterschiedliche Verantwortungszuschreibungen zurückzuführen? Zuletzt wird untersucht, ob internationale Organisationen eine rechtliche Verpflichtung haben, zur sozialen Sicherheit in Afrika beizutragen.

Zur Beantwortung dieser Fragen setzt sich die Forschungsarbeit mit einschlägigen Rechtsquellen des Völkerrechts auseinander. Dabei sind Art. 55 und 56 VN-Charta in den Blick zu nehmen. Im Wesentlichen legt Art. 55 fest, dass, um jenen Zustand der Stabilität und Wohlfahrt herbeizuführen, der erforderlich ist, damit zwischen den Nationen friedliche und freundschaftliche, auf der Achtung vor den Grundsätzen der Gleichberechtigung und der Selbstbestimmung der Völker beruhende Beziehungen herrschen, die Vereinten Nationen unter anderem die Verbesserung des Lebensstandards sowie die Vollbeschäftigung und die Voraussetzungen für wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt fördern. Für die Umsetzung des Art. 55 bestimmt Art. 56, dass sich alle Mitgliedstaaten verpflichten, gemeinsam und jeder für sich, mit der Organisation zusammenzuarbeiten, um die in Art. 55 dargelegten Ziele zu erreichen.

Auf den ersten Blick scheint das Gebot, Entwicklungshilfe zu leisten, für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen zu gelten. Jedoch tragen einige Vertragsstaaten der VN eine größere Verantwortung für die heutige Schwäche der sozialen Lage

in afrikanischen Ländern. Eine zentrale Regel des Völkerrechts ist, dass jeder Staat uneingeschränkt die volle dauerhafte Souveränität hat und ausübt. Dies bedeutet, dass jeder Staat über seine natürlichen Ressourcen verfügen und seine wirtschaftlichen Aktivitäten selbst bestimmen kann. Diese Regel wurde in Art. 2 der Charta der Rechte und Verpflichtungen der Staaten inkorporiert. In Afrika war dies aber nicht immer der Fall. Während und nach der Kolonialisierung waren afrikanische Länder der Ausbeutung durch einige europäische Länder ausgesetzt. Darüber hinaus sind afrikanische Staaten auch nach der Unabhängigkeit weiterhin Opfer der „letzten Phase des Imperialismus“, wie Kwame Nkrumah sie nennt. Durch jahrzehntelange Ausbeutung sind die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturen afrikanischer Staaten im Wesentlichen zerstört. Das heißt, die heutige Schwäche der Sozialschutzsysteme in Afrika lässt sich vor dem Hintergrund dieser kolonialen Geschichte erklären.

Der Beitrag wird daher aufzeigen, dass der Kolonialismus ein völkerrechtswidriges Verhalten der verantwortlichen Staaten darstellt. Zur Beseitigung dieser historischen Ungerechtigkeit leitet die Forschungsarbeit aus dem Recht der Staatsverantwortlichkeit eine Wiedergutmachungspflicht für die betroffenen Mitgliedstaaten der VN ab. Zu diesem Zweck wird untersucht, inwieweit die Vorschriften der Art. 55 und 56 VN-Charta sowie andere einschlägige Vorschriften des Völkerrechts eine Rechtsgrundlage zur Umsetzung dieser Reparation darstellen. Klar ist, dass die Vorschriften von Art. 55 und 56 VN-Charta keine Wiedergutmachung für Verletzungen des Völkerrechts vor-

sehen. Dennoch sollen die beiden Vorschriften sowie andere einschlägige Quellen des Völkerrechts als Grundlage zur Umsetzung von Reparationen für Verletzungen des Völkerrechts während der (Neo)Kolonialzeit in Afrika dienen.

Neben den Staaten haben die internationalen Organisationen auch eine Verantwortung für die soziale Sicherheit in Afrika. Diese lässt sich aus Art. 57 der VN-Charta ableiten. Gemäß dieser Vorschrift haben die durch zwischenstaatliche Übereinkünfte errichteten Sonderorganisationen auf den Gebieten der Wirtschaft, des Sozialwesens, der Kultur, der Erziehung und der Gesundheit weitreichende internationale Aufgaben zu erfüllen. Im Sinne dieser Vorschrift wurden nach dem Zweiten Weltkrieg viele dieser Organisationen im System der VN eingerichtet. Zum Beispiel hat die Weltbank, die früher Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung hieß, im Rahmen ihres Mandats einen entscheidenden Beitrag zum Wiederaufbau der durch den Zweiten Weltkrieg zerstörten Finanz- und Wirtschaftssysteme einiger europäischer Länder geleistet.

Der Beitrag ist in drei Teile gegliedert. Der erste Teil beschäftigt sich mit der allgemeinen Verpflichtung zur Entwicklungshilfe (Teil I). Eine besondere Verpflichtung ergibt sich aus der Ausbeutung afrikanischer Länder durch einige europäische Länder ab dem 19. Jahrhundert. Nach der Analyse der verschiedenen Verstöße gegen das Völkerrecht durch diese Ausbeutung soll die Verantwortung der Staaten zur Wiedergutmachung dieser Verstöße behandelt werden (Teil II). Zuletzt wird dargestellt, dass auf Basis der VN-Charta und spezieller Mandate einige internationale

Organisationen eine Verpflichtung zur Sicherstellung der sozialen Sicherheit in Afrika haben (Teil III).

2.4. GESUNDHEITSRECHT

2.4.1. INNOVATIVE IN-VITRO-DIAGNOSTIKA IN DER GESUNDHEITSVER- SORGUNG – REGULIERUNG IHRER EINBINDUNG IN RECHTSVERGLEICHENDER PERSPEKTIVE

*Simone von Hardenberg
und Philipp Wien*

Ein Tropfen Blut entlarvt den Krebs? Forschungen in der Biomedizin eröffnen neue Anwendungsfelder innovativer Diagnostik. Neben „Gene Editing durch CRISPR/Cas9“ gibt es in der Biomedizin momentan wohl wenige Themen, die so eine hohe Beachtung genießen wie das der sogenannten Liquid Biopsy zur Messung von Tumorparametern in Körperflüssigkeiten wie Blut, Urin oder Speichel. Mit Hilfe der Liquid Biopsy sollen zukünftig zum Beispiel das Screening und eine Früherkennung von Krebs sowie die Stratifizierung und Überwachung der Therapie möglich sein. Bereits heute können moderne Analyseverfahren wie Genexpressions-tests wichtige Informationen über die Merkmale einer Tumorzelle liefern, um zu entscheiden, ob eine adjuvante Chemotherapie Teil des Behandlungsplans sein sollte oder nicht. Neuartige Multigen-Analysen ermöglichen für immer mehr Indikationen die Identifikation relevanter Mutationen als Voraussetzung für eine individuelle Therapieentscheidung. Diese molekulardiagnostischen

Tests in Form der In-Vitro-Diagnostika stehen als eigenständige Gruppe von Medizinprodukten im Mittelpunkt der Projektarbeit.

Für die Zukunft der Gesundheitsversorgung in Deutschland ist die Einbindung innovativer In-vitro-Diagnostika von großer Bedeutung. Einbindung meint sowohl den formalen Zugang selbst als auch die dafür wesentlichen Konditionen, insbesondere die Preisregulierung, weil beide Aspekte miteinander zusammen hängen. Zudem bezieht sie sich auf die tatsächliche Verfügbarkeit der Diagnostika für Patienten und insofern auf den allgemeinen Gesundheitsmarkt wie auf die Erbringung im Rahmen der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV), in der der Großteil der deutschen Bevölkerung versichert ist. Erforderlich ist eine gesetzliche Regelung dieser Einbindung, die unterschiedlichen Interessen Rechnung trägt: Einerseits sollen Patienten möglichst früh von Innovationen profitieren können, was für einen schnellen Marktzugang neuer In-vitro-Diagnostika spricht, der auch im Interesse der Hersteller liegt. Andererseits müssen Erfordernisse der Qualitätssicherung und Finanzierbarkeit der GKV berücksichtigt werden, wenn für alle Versicherten auch künftig eine hochwertige, sichere und finanzierbare medizinische Versorgung gewährleistet werden soll.

Leitend für die Regulierung dieser Einbindung müssen die normativen Prinzipien sein, die hinter den genannten Interessen stehen. Dazu zählt zum einen die Innovationsoffenheit zur Gewährleistung einer angemessenen, dem Sozialstaatsprinzip Rechnung tragenden Gesundheitsversorgung sowie zur Förderung unternehmerischer Freiheit. Zum



Dr. Simone von
Hardenberg



Dr. Philipp Wien

anderen sind die Qualitätssicherung zum Schutz der Gesundheit der Patienten und die Gewährleistung von Transparenz sicherzustellen. Schließlich ist auch die Finanzierbarkeit zu berücksichtigen, die sich auf die Wirtschaftlichkeit und Effektivität der GKV als Solidargemeinschaft sowie auf eine angemessene Honorierung der Leistungserbringer bezieht. Bis jetzt fehlt im deutschen Recht hierzu eine entsprechende Regulierung.

Das Ziel des Projekts besteht darin, für die Einbindung neuartiger diagnostischer Leistungen in die GKV einen rechtspolitischen Verbesserungsvorschlag zu erarbeiten, der die gegensätzlichen Interessen angemessen ausgleicht. Dies geschieht auf der Grundlage einer Darstellung der in Deutschland und in der Europäischen Union gegenwärtig bestehenden rechtlichen Vorgaben, einer Herausarbeitung der Zusammenhänge zwischen gesundheitspolitischen Zielen

und normativen Prinzipien sowie eines Rechtsvergleichs. Der Rechtsvergleich wird in zwei Stufen vorgenommen: Zunächst sind in einem Überblick diejenigen Rechtsordnungen zu identifizieren, in denen das Regelungsproblem, d.h. die Einbindung innovativer In-vitro-Diagnostika, bereits einen positiv-rechtlichen Niederschlag gefunden hat. Dann werden diese Regelungen erfasst und danach analysiert, welche gesundheitspolitischen Ziele und welche normativen Prinzipien ihnen zugrunde liegen. Es wird geklärt, ob und wie sie in Deutschland Verwendung finden könnten, um die verschiedenen Interessen der beteiligten Akteure zu einem Ausgleich zu bringen. Damit wird zugleich eine Lücke in der rechtswissenschaftlichen Forschung geschlossen, weil es bis heute weder einen Rechtsvergleich über noch eine vertiefte rechtswissenschaftliche Auseinandersetzung mit In-vitro-Diagnostika gibt.



Die Einbindung innovativer In-vitro-Diagnostika in die Gesetzliche Krankenversicherung ist entscheidend für die Zukunft der deutschen Gesundheitsversorgung.



Nikola Wilman,
LL.M., M.Jur.
(Durham, UK)

Im Rahmen der bisherigen Projektbearbeitung wurde ein theoriebasiertes Modell der Regulationsanforderungen entwickelt. Ausgangspunkt ist ein aus sozialrechtlicher Perspektive entwickeltes Modell, das einerseits zwischen der Produkt-, Labor- und Therapieebene unterscheidet und andererseits die unterschiedlichen Zielsetzungen des allgemeinen Gesundheitsmarkts und des Sozialversicherungsmarkts als speziellem Teilmarkt berücksichtigt. Um die medizinischen Regulationsanforderungen zu verstehen und auf eine ausreichende empirische Basis für die Untersuchung zurückgreifen zu können, wurde eine ergänzende Unterstützung durch Mediziner in Anspruch genommen.

Die bisherigen Forschungsergebnisse wurden im Rahmen eines interdisziplinären Workshops „Molekulare Diagnostik in der GKV: Was ist zu tun?“ am 23. November 2017 mit Experten aus der Medizin, der Selbstverwaltung, des IQWiG und der Diagnostikindustrie diskutiert. Zudem werden die Ergebnisse zur Förderung eines dringend notwendigen fachübergreifenden Diskurses in interdisziplinär ausgerichteten Fachzeitschriften publiziert. Damit soll dazu beigetragen werden, dass Fragen der Implementierung medizinischer Forschung in den Versorgungsalltag über die wissenschaftlichen Diskussionen hinausgehend auch die notwendige allgemeine Aufmerksamkeit erhalten, ohne die eine dringend erforderliche Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen nicht umzusetzen sein wird. Abschließend ist daher ein interdisziplinäres Abschluss-symposium geplant, um die aus dem Rechtsvergleich gewonnenen Erkenntnisse zu diskutieren und zu verbreiten.

2.4.2. MANAGED ENTRY AGREEMENTS IN DEUTSCHLAND

Nikola Wilman

Das zusammen mit dem Helmholtz Zentrum München, Deutsches Forschungszentrum für Gesundheit und Umwelt, durchgeführte Projekt hatte zwei wesentliche Ziele: (1) die Analyse der sozialrechtlichen Rahmenbedingungen für die Anwendung sog. Managed Entry Agreements (MEAs) in der deutschen Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) sowie (2) eine, auf Basis einer systematischen Datenbankrecherche durchgeführte, strukturierte Bestandsaufnahme der bis dato erfolgten tatsächlichen Nutzung von MEAs in Deutschland.

Zentrale Voraussetzung für die Aufnahme von innovativen Methoden in den Leistungskatalog der GKV ist die Bewertung des zu erwartenden Zusatznutzens für die betroffenen Patienten, der hinreichend verlässlich belegt und in einem „vernünftigen“ Verhältnis zu den oft sehr hohen Zusatzkosten stehen sollte. Dabei tritt häufig das Problem auf, dass zum Zeitpunkt der Bewertung noch keine ausreichende Evidenz über den Nutzen und die möglichen gesundheitlichen Risiken der Verfahren vorliegen, so dass eine valide Einschätzung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses kaum möglich ist. Einen möglichen Lösungsansatz bieten hier sog. Managed Entry Agreements (MEAs), mit denen sich differenzierte Evaluationen von Nutzen und Wirtschaftlichkeit in die Versorgungssteuerung einbringen lassen.

Im engeren Sinne versteht man unter Managed Entry Agreements (MEAs)

zeitlich begrenzte vertragliche Vereinbarungen zwischen Leistungserbringern und Kostenträgern, bei denen die Vergütung innovativer medizinischer Verfahren an die Erfüllung bestimmter Bedingungen geknüpft wird, die bestehenden Unsicherheiten bezüglich deren Effektivität und/oder Kosten Rechnung tragen sollen. Der Begriff „Agreement“ kann dabei in einem weiteren Sinne auch als „Arrangement“ verstanden werden, was neben selektiven Vereinbarungen zwischen Leistungsanbietern und Kostenträgern auch kollektive, insbesondere gesetzliche Vorgaben einschließt.

Die vielfältigen Gestaltungsvarianten von MEAs lassen sich dabei grundlegend nach ergebnis- bzw. gesundheitsbezogenen Endpunkten auf der einen sowie kostenbezogenen Endpunkten auf der anderen Seite unterscheiden. Bei ersteren wird die Vergütungsentscheidung an die Sammlung weiterer klinischer Evidenz geknüpft. So ist beispielsweise denkbar, dass die Vergütung unter der Bedingung erfolgt, ergänzende Studien für eine spätere finale Erstattungsentscheidung durchzuführen („coverage with evidence development“). Eine andere Variante ist die Verpflichtung des Herstellers, Rabatte oder Rückerstattungen zu gewähren, wenn bestimmte mittel- oder langfristige gesundheitliche Ziele der Technologie nicht erreicht werden, („price linked to outcome“). Kostenorientierte MEAs können beispielsweise die Form von Preis-Mengen-Vereinbarungen („price-volume agreements“) oder Budgetrestriktionen („budget caps“) annehmen. Des Weiteren kann ein fixer Erstattungsbetrag pro Patient vereinbart werden („fixed cost per patient“).

Für die möglichst frühzeitige Integration innovativer Methoden in die GKV-Versorgung über den Abschluss von MEAs ist insbesondere entscheidend, in welchen Versorgungskontext die Methode eingebettet und welcher Leistungsart sie zuzuordnen ist. So gestaltet sich die Erstattung im ambulanten oder stationären Versorgungssektor grundlegend unterschiedlich: Bis zu einem hinreichenden Nutzenbeleg können neue Untersuchungs- und Behandlungsmethoden (NuBs) in der vertragsärztlichen Versorgung grundsätzlich nicht zu Lasten der GKV erbracht werden (§ 135 SGB V); für die stationäre Versorgung existiert hingegen kein Anerkennungsvorbehalt, sondern eine Ausschlusskompetenz (§ 137c SGB V).

Auf der Regulierungsebene kommen aktuell zur Umsetzung von MEAs grundsätzlich zwei Möglichkeiten in Betracht: Zum einen der Abschluss von (Selektiv-) Verträgen, insbesondere in Form von Rabattverträgen bzw. Verträgen nach § 130c SGB V sowie Verträge zur besonderen Versorgung nach § 140a SGB V und Modellvorhaben nach §§ 63 ff. SGB V; zum anderen gesetzlich geregelte Erprobungsverfahren im Rahmen von § 137e SGB V bzw. § 139d SGB V. Im Arzneimittelbereich hat der Gesetzgeber beispielsweise in § 130c SGB V Gestaltungsoptionen für Selektivvereinbarungen zwischen Krankenkassen und pharmazeutischen Unternehmen, nicht abschließend, aufgezählt: eine mengenbezogene Staffelung des Preisnachlasses, die Vereinbarung eines jährlichen Umsatzvolumens mit Ausgleich von Mehrerlösen oder die Vereinbarung einer Erstattung in Abhängigkeit von messbaren Therapieerfolgen. Zudem können seit 2011 pharmazeuti-

sche Unternehmer auch Vertragspartner einer besonderen, insbesondere integrierten, Versorgung sein (§ 140a Abs. 3 S. 1 Nr. 5 SGB V). Auch in diesen Vertragsformen ist es grundsätzlich möglich und in Modellvorhaben sogar verpflichtend (§ 65 SGB V), Evidenzgenerierung und eine davon abhängige Vergütung einzubeziehen. Im Zusammenhang mit nichtmedikamentösen Leistungen ist die 2012 vom Gesetzgeber neu geschaffene Erprobungsregelung des § 137e SGB V, welche sich mit einem „coverage with evidence development“-Ansatz vergleichen lässt, von Bedeutung. Hiernach hat der Gemeinsame Bundesausschuss die Möglichkeit, unter Aussetzung des Bewertungsverfahrens eine Richtlinie zur Erprobung zu beschließen, wenn er zu der Feststellung gelangt, dass „eine Methode das Potenzial einer erforderlichen Behandlungsalternative bietet, ihr Nutzen aber noch nicht hinreichend belegt ist“. Neue Methoden können somit in Studien untersucht und für einen befristeten Zeitraum zu Lasten der Krankenkasse erbracht werden.

Zur Erstellung der Bestandsaufnahme der Nutzung von MEAs in der GKV wurde eine umfangreiche Literaturrecherche zu publizierten Fallstudien und Übersichtsarbeiten, insbesondere auf den fachspezifischen Internetseiten von 53 Stakeholdern, durchgeführt. Es konnten mit insgesamt 23 nur eine verhältnismäßig kleine Menge potenzieller MEAs identifiziert werden (10 gesundheitsorientierte, 13 kostenorientierte), wobei sich jedoch nur 13 eindeutig von anderen Vertragsmodellen, insbesondere „traditionellen“ Rabattverträgen, abgrenzen ließen. Diese Erkenntnisse decken sich auch mit Angaben aus der Literatur, wonach „traditionelle“ Rabatt-

verträge (in der Regel für Generika) mit mehr als 90% den Markt dominieren. Demgegenüber werden innovative Rabattverträge für Originalpräparate bzw. Verträge nach § 130a Abs. 8 S. 2 SGB V mit „Qualitäts-oder Versorgungskomponente“ als eher selten eingeschätzt. Die Mehrzahl (17) der identifizierten MEAs bezog sich dabei auf Arzneimittel, wobei ein breites Indikationsspektrum abgedeckt wurde.

Aufgrund der häufig vertraulich behandelten Vertragsinformationen waren die Möglichkeiten einer umfassenden Bestandsaufnahme jedoch begrenzt. Dies ist einerseits nachvollziehbar, da die Gestaltung von Selektivverträgen einen wesentlichen und auch politisch gewollten Wettbewerbsparameter für die Krankenkassen darstellt. Auf der anderen Seite kann eine Veröffentlichung der im Rahmen von MEAs generierten Evidenz, insbesondere aus Gründen der Qualitätssicherung, fraglos von Vorteil sein. Insoweit könnte der Aufbau eines Registers für MEAs eine transparente Dokumentation und Evaluation zusätzlich fördern.

2.4.3. WEITERENTWICKLUNG DER BEDARFSPLANUNG IN DER AMBULANTEN ÄRZTLICHEN VERSORGUNG

Ulrich Becker

„Die Sicherstellung einer flächen-deckenden bedarfsgerechten und wohnortnahen medizinischen Versorgung der Bevölkerung ist ein zentrales gesundheitspolitisches Anliegen“ – so schrieb es der Gesetzgeber in die Begründung (BT Drs. 17/6906, S. 1) zum Entwurf eines „Gesetzes zur Verbesserung der Versorgungsstrukturen in der gesetzlichen Krankenversicherung“ (GKV-Versorgungsstrukturgesetz). Nicht einmal vier Jahre später legte er den Entwurf eines „Gesetzes zur Stärkung der Versorgung in der gesetzlichen Krankenversicherung“ (GKV-Versorgungsstärkungsgesetz) nach – und zwar mit dem Hinweis, die „demographische Entwicklung, neue Möglichkeiten der Behandlung, die sich aus dem medizinisch-technischen Fortschritt ergeben, sowie unterschiedliche Versorgungssituationen in Ballungsräumen und strukturschwachen Regionen“ verursachten „weiteren gesetzgeberischen Handlungsbedarf“ (BT Drs. 18/4095, S. 1). Tatsächlich besteht ganz offensichtlich ein Verteilungsproblem in der ambulanten medizinischen Versorgung, das in einem engen Zusammenhang mit den räumlichen Folgen der demographischen Entwicklung steht: Während sich auf dem Land immer weniger Ärzte niederlassen wollen, nimmt die Ärztedichte in den Städten zu – jedenfalls in einigen Arztgruppen und einigen Regionen. Und der Gesetzgeber versucht ganz offensichtlich fleißig, aber bisher mit wenig Erfolg, dieses Problem zu lösen.

Untersuchungsauftrag

Schon lange wird im Rahmen der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) versucht, die Verteilung der Vertragsärzte nicht dem Markt zu überlassen, sondern durch eine Bedarfsplanung zu steuern. Doch die dafür vorgesehenen Instrumente sind bis heute offensichtlich kaum wirksam. Mit dem GKV-Versorgungsstärkungsgesetz hat der Gesetzgeber dem Gemeinsamen Bundesausschuss (GBA) die Aufgabe, für Verbesserungen zu sorgen, zugeschoben. Der GBA ist der zentrale Akteur des neokorporatistischen Verhandlungs- und Regulierungsarrangements, das bis heute prägend für das deutsche Gesundheitswesen ist. In seine Zuständigkeit fällt der Erlass der Bedarfsplanungsrichtlinie, mit der alle für die Bedarfsplanung relevanten und sehr offen gefassten gesetzlichen Vorgaben konkretisiert werden. Der GBA wurde nun verpflichtet, mit Wirkung zum 1. Januar 2017 „die erforderlichen Anpassungen für eine bedarfsgerechte Versorgung“ zu treffen. Zur Umsetzung hat er im Mai 2016 ein externes Gutachten ausgeschrieben, dieses aber erst im Januar 2017 vergeben; seine Fertigstellung ist für Februar 2018 geplant. Die Erstellung obliegt einem Konsortium, zu dem neben dem Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik Forscher von der Ludwig-Maximilians-Universität München, der Universität Bonn, der Universität Greifswald und vom Wissenschaftlichen Institut für Gesundheitsökonomie und Gesundheitssystemforschung in Leipzig gehören.

Der juristische Teil des Gutachtens behandelt drei Themenschwerpunkte: (1)

die Beschreibung, Systematisierung und Analyse bestehender Instrumente und Steuerungsmöglichkeiten, die sich aus dem SGB V, der Ärzte-Zulassungsverordnung und der Bedarfsplanungs-Richtlinie ergeben, (2) die Herausarbeitung der rechtlichen Vorgaben für die positivrechtliche Ausgestaltung der Bedarfsplanung und deren konkrete Bedeutung; (3) die rechtliche Bewertung möglicher Reformoptionen, wie sie sich aus den anderen, die versorgungspolitischen, geographischen, medizinischen und ökonomischen Gesichtspunkte behandelnden Teilen des Gutachtens ergeben. An dieser Stelle können und dürfen seine Ergebnisse nicht vorweggenommen, aber die einzelnen Untersuchungsschritte kurz beschrieben werden.

Untersuchungsschritte und Bedeutung

Seit ihrer Aufnahme in das SGB V haben die Regelungen zur Bedarfsplanung zahlreiche und weitreichende Änderungen erfahren. Sie veranschaulichen die Veränderungen in der Zielsetzung des Gesetzgebers: von der früheren Vermeidung der Überversorgung („Ärztenschwemme“) hin zur Bekämpfung der Unterversorgung des ländlichen Raums. Dazu werden einige Parameter der Bedarfsplanung festgelegt. Das eigentlich zu erreichende Ziel, nämlich die „bedarfsgerechte Versorgung“ wird jedoch nicht gesetzlich definiert. Das bleibt der zweistufig angelegten Bedarfsplanung überlassen. In einem ersten Schritt bestimmt die Bedarfsplanungsrichtlinie die einheitlichen und arztgruppenspezifischen Verhältniszahlen, bildet die planungsrelevanten Arztgruppen sowie die Planungsbereiche. In einem zweiten Schritt werden die planerischen Festle-

gungen durchgesetzt. Zunächst haben die zuständigen Akteure eine Unterversorgung oder eine Überversorgung festzustellen, um daran anknüpfend zu Zulassungsbeschränkungen (§ 103 Abs. 1 S. 2 SGB V) und zu weiteren Steuerungsinstrumenten greifen zu können. Die Steuerungsinstrumente lassen sich in verschiedener Hinsicht systematisieren: in Bezug auf (1) Steuerungsintensität, Steuerungsprogramme und Steuerungsmodi; (2) die beteiligten Akteure, differenziert nach Handelnden und Adressaten; (c) Rechtsformen, Handlungsformen und Wirkungsformen.

Der Erhalt eines effektiven Gesundheitssystems stellt eine sozialstaatliche Verpflichtung dar und ist damit eine verfassungsrechtlich vorgegebene Aufgabe, die eine ausreichende medizinische Versorgung einschließt. Bei ihrer Wahrnehmung sind sowohl die Grundrechte der Versicherten als auch die der Leistungserbringer zu beachten. Nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung sind verhältnismäßige Eingriffe zur Durchsetzung einer Bedarfsplanung zulässig, wobei dem GBA ein Spielraum bei der näheren Festlegung der dafür zu beachtenden Voraussetzungen zukommen soll. Allerdings bedürfen seine Entscheidungen nicht nur der Begründung, sondern auch ausreichender Grundlagen an Daten und Wissen. Zudem ist seine Rolle nicht zuletzt in der Bedarfsplanung durch zwei jüngere Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, in denen auf verfassungsrechtliche Grenzen der Einschaltung des GBA als Normgeber hingewiesen wird, in Frage gestellt. Das alles steht im Zusammenhang mit der Dichte der gesetzlichen Vorgaben, deren Anlage und Auslegung wiederum



Sergio
Mittlaender
Leme de
Souza, PhD

wesentlich für die rechtliche Beurteilung der Entwicklungsoptionen sind.

Der rechtliche Teil des Gutachtens trägt auf mehreren Ebenen zur Weiterentwicklung der Bedarfsplanung bei. Die Systematisierung, Analyse und Bewertung hilft, bestehende Instrumente und Steuerungsmöglichkeiten der ambulanten ärztlichen Versorgung im Gesamtkontext der Bedarfsplanung zu verstehen. Zugleich wird der Rechtsrahmen aufgezeigt, in dem sich die in den anderen Teilen des Gutachtens erarbeiteten Vorschläge zur Weiterentwicklung der ärztlichen Bedarfsplanung bewegen können. Schließlich soll er dazu beitragen, die Entscheidungsgrundlage des GBA weiter zu verbessern und Steuerungsinstrumente der vertragsärztlichen Bedarfsplanung besser zur Entfaltung zu bringen, damit eine flächendeckende und für alle Versicherten zugängliche vertragsärztliche Versorgung in Deutschland sichergestellt werden kann.

2.5. RECHT UND ÖKONOMIE

2.5.1. DER PREIS DER EXKLUSION UND DER WERT INKLUSIVER POLITIKEN

Sergio Mittlaender Leme de Souza

Der Ausschluss von weniger gebildeten, qualifizierten oder talentierten Menschen aus einer sozialen Gruppe ist leider bis heute in allen Gesellschaften und Ländern präsent. Migranten und Flüchtlinge, die einer anderen Gesellschaft beitreten – oft mittellos und von niedrigerer Bildung als die anderen Mitglieder der Gesellschaft – werden von letzteren häufig in Gruppen und

deren Ränder relegiert, die zumeist, wenn nicht ausschließlich, aus ausgeschlossenen Personen bestehen. Die Regierungen versuchten – oft mit nur sehr begrenztem Erfolg – durch verschiedene politische Maßnahmen, ausgeschlossene Personen zu integrieren und eine Gesellschaft zu schaffen, in der alle, Reiche und Arme, Qualifizierte und weniger Qualifizierte zum Gemeinwohl beitragen und einen gleichen Anteil an dessen Nutzen haben. Empirische Untersuchungen über die Auswirkungen von Exklusion und Inklusion und verschiedenen Inklusionspolitiken können politischen Entscheidungsträgern als Information dienen und zur Wirksamkeit von sozialpolitischen Maßnahmen beitragen.

Im ersten Teil untersucht das Projekt die Auswirkung der Exklusion von weniger qualifizierten Personen auf ihr kooperatives Verhalten mit dem Ziel, Licht in die ungelöste Debatte zu bringen, ob eine Exklusion prosoziales oder antisoziales Verhalten fördert. Tatsächlich gibt es in den Verhaltenswissenschaften eine anhaltende Diskussion unter den Befürwortern der „Wiederanknüpfungshypothese“ und der „antisozialen Hypothese“, die gegenläufige Effekte prognostizieren, wenngleich keine eindeutigen Beweise für die Auswirkung der Exklusion auf das nachfolgende Verhalten der Ausgeschlossenen vorliegen. Ferner befasst sich das Projekt mit der Auswirkungen der Inklusion von weniger qualifizierten Personen auf ihr Kooperationsverhalten und geht der Frage nach, inwieweit weniger qualifizierte Personen auf die positive Entscheidung von höher qualifizierten Personen, sie in die Gruppe zu inkludieren, mit Kooperation und Integration reagieren.

Dies geschieht in einer kontrollierten Laborumgebung, in der Einzelpersonen an einem Öffentliche-Güter-Spiel teilnehmen. Dieses Spiel bildet den Maßstab für die Untersuchung des kooperativen Verhaltens von Individuen in Gruppen und ermöglicht die Identifizierung dieser Effekte *ceteris paribus*. Es wird daher von allen anderen möglichen Faktoren, die das Verhalten von Individuen in der realen Welt beeinflussen könnten und die die Identifizierung dieser Effekte besonders dann erschweren, wenn Feld-
daten verwendet werden, abstrahiert und kontrolliert.



Fördert Ausgrenzung prosoziales oder asoziales Verhalten?

Im zweiten Teil des Experiments wird die Fähigkeit zweier verschiedener Politiken untersucht, die darauf abzielen, zuvor ausgeschlossene Individuen wieder in die Gesellschaft zu inkludieren. Dabei wird eine Politik, die die zuvor ausgeschlossenen Individuen – zusammen mit den Personen, die über deren Ausschluss entschieden – wieder in dieselbe Gruppe, aus der sie ausgeschlossen wurden, einschließt, mit einer Politik verglichen, die die ausgeschlossenen Individuen in eine andere Gruppe einschließt. Das Prinzip der Gegenseitigkeit in seiner negativen Form wird voraussichtlich die positiven Aus-

wirkungen der Inklusion im ersten Fall beeinträchtigen, da der Mensch dazu neigt, auf Personen, die ihm eine unfaire Behandlung zukommen lassen, negativ zu reagieren. Es ist anzunehmen, dass sich das im zweiten Fall anders gestaltet, in dem ausgeschlossene Individuen in eine Gruppe eingeschlossen werden, zu der die Personen, die ihnen eine schlechte Behandlung zukommen ließen, nicht gehören.

Erstaunlicherweise verweisen die Ergebnisse darauf, dass Ausschluss das prosoziale Verhalten der Ausgeschlossenen fördert und ihr kooperatives Verhalten untereinander erhöht, was mit der „Wiederanknüpfungshypothese“ in Einklang steht. Dies bedeutet jedoch nicht, dass eine Exklusion – in Bezug auf die Fähigkeit, Kooperation zu induzieren – an sich wünschenswert wäre, weil man auch die Auswirkungen von Inklusion auf prosoziales Verhalten berücksichtigen muss. In der Tat fördert auch Inklusion prosoziales Verhalten gemäß der Reziprozitätstheorie, und dies in einem bedeutend höheren Maß. Während sich das Kooperationsverhältnis in Öffentliche-Güter-Spielen im Falle einer Exklusion um rund 15% erhöhte, erhöhte es sich im Falle einer Inklusion um etwa 30%.

Hinsichtlich der Kooperation der Mitglieder einer Gruppe liegt die wirkliche Gefahr, ob es zu einer Inklusion oder Exklusion kommt, bei der Reaktion derjenigen, die über die Inklusion oder Exklusion entscheiden, weil innerhalb der Gruppe oft Uneinigkeit und Unentschiedenheit darüber besteht, ob gering qualifizierte Personen ausgeschlossen oder eingeschlossen werden sollen. Hoch qualifizierte Personen, die für einen Einschluss stimmten und

von einer Mehrheit, die sich für einen Ausschluss von gering qualifizierten Personen aussprach, überstimmt wurden, lehnten später eine Zusammenarbeit mit eben dieser Mehrheit ab. Ihre Kooperationsbereitschaft sank um etwa 50%, was zweifellos hohe soziale Verluste zur Folge hat.

Diese Erkenntnis verweist auf eine oft vernachlässigte Tatsache, die jedoch für die Debatte zwischen der Inklusion oder Exklusion anderer Menschen in einer Gesellschaft von großer Bedeutung ist: nämlich die Notwendigkeit, eine Einigung über das weitere Vorgehen zu erzielen, um Unstimmigkeiten zwischen den Bürgern zu vermeiden. Andernfalls besteht in der Tat die Gefahr, dass ein solcher Konflikt weniger die Kooperation und das prosoziale Verhalten der Ausgeschlossenen, sondern vielmehr der anderen Gesellschaftsmitglieder nachteilig beeinflusst. Die Polarisierung einer politisch umstrittenen Frage, gefolgt von einer Politik, die eine bestimmte Gruppe von Menschen einschließt oder ausschließt, kann die Zusammenarbeit und das prosoziale Verhalten von Mitgliedern einer Gesellschaft beeinträchtigen.

Das Experiment liefert außerdem einen Beweis für den nachteiligen Effekt der Norm der Reziprozität, den inklusive Politiken unter bestimmten Umständen haben können, und dafür, dass dieser Effekt bei der Konzipierung und Umsetzung der Politiken berücksichtigt werden muss. Inklusive Politiken, die Ausgeschlossene wieder in dieselbe Gruppe einschließen, von der sie ausgeschlossen wurden, und dies zusammen mit jenen, die für ihren Ausschluss stimmten, kann dazu führen, dass die Kooperationsbereitschaft unter den Mitgliedern der Gruppe beträcht-

lich abnimmt. Im Gegensatz dazu hat eine Politik, die die Ausgeschlossenen in eine andere als die erstere Gruppe einschließt, keine solche Auswirkung und kann die Kooperation zwischen den Mitgliedern der Gruppe wieder auf ein Niveau bringen, als ob kein Ausschluss stattgefunden hätte.

Bei der Bereitstellung von Abhilfemaßnahmen für Opfer von Diskriminierung und Exklusion sollten Gerichte die Folgen ihrer Entscheidung für das Opfer sowie für die Umgebung, in die das Opfer integriert wird, bedenken. Auf dem Arbeitsmarkt wird eine gerichtliche Verfügung, die anordnet, dass ein Unternehmen Diskriminierungsopfern wieder genau dieselbe Stelle zuspricht, die sie zuvor innehatten, die Opfer dazu zwingen, gemeinsam mit denselben Kolleginnen und Kollegen, die für die Diskriminierung verantwortlich waren, zusammenzuarbeiten. Das wird meist eine niedrige Kooperationsbereitschaft innerhalb des Teams zur Folge haben. Gerichte sollten stattdessen den Opfern freistellen, ob sie in demselben Team mit denselben Kolleginnen und Kollegen arbeiten wollen, oder in einem anderen Team mit anderen Kollegen, die für die Diskriminierung, die sie erlitten haben, keine Verantwortung tragen. Wenn dies nicht möglich ist, wäre eine finanzielle Entschädigung für das Opfer ein besseres Mittel als eine gerichtliche Verfügung.

2.5.2. GEWINNER BETRÜGEN NICHT – MORALITÄT UND BESTRAFUNG UND IHR EFFIZIENTES ZUSAMMENSPIEL BEI SOZIALEN DILEMMATA

Sergio Mittlaender Leme de Souza

Das menschliche Miteinander ist rätselhaft, sagen doch Rational-Choice-Theorien vorher, dass es dazu in keinerlei Situationen kommt, in denen Spannungen zwischen dem auftreten, was für den Einzelnen und was für die Gesellschaft am besten ist, d.h. in sozialen Dilemmata. Dennoch ist dieses Miteinander allgegenwärtig, und die Menschen verzichten oft durch prosoziales Verhalten auf ihren eigenen Vorteil zum Nutzen des anderen. Die Theorie nennt für dieses Phänomen mehrere Faktoren, die sich empirisch belegen lassen. Sanktionen und moralische Normen spielen dabei eine wichtige Rolle.

Menschen können sich durch Versprechen zu einer zukünftigen Vorgehensweise verpflichten. In realen sozialen Dilemmata verlassen wir uns auf das Versprechen, miteinander zu kooperieren, und erlegen uns damit eine moralische Verpflichtung zur Kooperation auf. Versprechen, auf die keine Sanktionen folgen, werden sehr oft gebrochen. Im Allgemeinen wird die Verletzung moralischer Normen – wie z. B. der Bruch eines Versprechens – härter bestraft als eine bloße Defektion. Weil es im Falle einer Defektion keine moralische Verpflichtung gibt, ist die individuelle Bestrafung geringer. Versprechungen induzieren eine Kooperation nicht nur deshalb, weil sie eine Kooperationsbereitschaft signalisieren, sondern vor allem, weil sie im Falle eines Bruches und der Verletzung der moralischen Norm eine

höhere Bestrafung auslösen, was wiederum eine stärkere Kooperation bewirkt.

Die Institutionen von Versprechung und Bestrafung, die fast ausnahmslos beim Menschen zu finden sind, können somit auch bei einzelnen, anonymen Interaktionen zu einer vermehrten Kooperation führen, für die Rational-Choice-Theorien vorwiegend eine Defektion prognostizieren. Bestehende Studien betrachten jedoch die Wirkung dieser Institutionen monolithisch, ohne zu berücksichtigen, welche Art von Menschen betroffen sind. Gemäß der etablierten sozialen Werte-Orientierungsskala können Menschen als (i) altruistisch, (ii) prosozial, (iii) individualistisch und (iv) kompetitiv eingestuft werden. Das vorliegende Projekt untersucht die verschiedenartigen Auswirkungen von Bestrafung und moralischen Normen auf das Verhalten von Menschen mit prosozialer und individualistischer Persönlichkeit unter besonderer Berücksichtigung des potenziell effizienten Zusammenspiels zwischen diesen Institutionen und den Personen, die weniger zu kooperieren bereit sind.

Es wurde ein kontrolliertes Laborexperiment durchgeführt, bei dem Probanden an einzelnen Gefangenendilemmata, dem Prototyp eines Kollektivdilemma-Spiels, unter vier verschiedenen Bedingungen teilnahmen: ohne die Möglichkeit, ein Versprechen zur Kooperation abzugeben oder Defektoren zu bestrafen, unter Berücksichtigung von nur einer dieser beiden Institutionen und schließlich unter Berücksichtigung von beiden Institutionen. In der Folge wurden die Probanden nach der oben genannten sozialen Werte-Orientierungsskala klassifiziert, wobei nahezu alle Teilnehmerinnen und Teilneh-

mer in einem etwa gleichen Verhältnis einem prosozialen bzw. einem individualistischen Verhaltenstypus zugeordnet werden konnten.

Die Ergebnisse zeigen, dass Sanktionen und moralische Verpflichtungen lediglich bei prosozial eingestellten Menschen eine Kooperation induzieren, nicht jedoch bei Individualisten. Wenn Menschen mit prosozialem Verhalten mit anderen Versprechen in Hinblick auf eine Kooperation eingingen, verdoppelte sich das Kooperationsverhältnis nahezu verglichen mit den Fällen, in denen sie keine Versprechungen abgeben konnten. Ein ähnliches Ergebnis wurde beobachtet, wenn Menschen mit prosozialem Verhalten für eine Defektion bestraft werden konnten. Für Individualisten bedurfte es jedoch beider Institutionen, um eine Kooperation zu induzieren, weil sie ihr Verhalten weder aufgrund eines gegebenen Versprechens, noch aufgrund einer potenziellen Bestrafung durch die Gegenpartei änderten.

Werden beide Verhaltenstypen zusammen betrachtet, zeigen die Ergebnisse, dass die Möglichkeit eines Versprechens oder einer Bestrafung jeweils einzeln gesehen die Kooperation erhöht. Es ist jedoch nur die effiziente Interaktion zwischen moralischer Verpflichtung und Bestrafung, die die meisten Menschen zur Zusammenarbeit bewegt. Diese beiden Institutionen sind der Grund dafür, dass das beobachtete Kooperationsverhältnis von 25% auf 55% gestiegen ist. Die gewinnmaximierende Strategie bestand darin, zu kooperieren. Betrüger aber wurden hart bestraft, sodass sie nahezu keinen Gewinn hatten. Wer Versprechen gegeben und gehalten hatte und eine Bestrafung vermieden hatte, hat den höchsten Gewinn erzielt.

In Ländern, in denen Sozialversicherungssysteme nicht besonders gut entwickelt sind und die Durchsetzungsmechanismen schwach sind, bieten außerrechtliche Formen von sozialer Sicherung und Sozialleistungen ihren Mitgliedern einen gewissen Schutz. In afrikanischen und asiatischen Ländern, in denen staatliche Mittel und Kompetenzen für ein gut funktionierendes Sozialversicherungssystem fehlen, finden wir mehrere Beispiele für derartige kommunale Systeme. Diese Systeme müssen nicht nur dahingehend gut funktionieren, dass die Mitglieder zur Zahlung ihrer Beiträge verpflichtet werden, um die Finanzierung des Systems zu garantieren. Es müssen auch dezentralisierte Bestrafungsmechanismen eingerichtet werden, die von den Mitgliedern der Gemeinschaft ohne staatliche Intervention umgesetzt werden können. Zu diesen Mechanismen gehören, wie aus den Gemeinschaften, die sie bereits anwenden, hervorgeht, Ostrazismus, Rufschädigung, die Rücknahme der gegenseitigen Zusammenarbeit und andere außerrechtliche Sanktionen gegen Missbrauch. Sie sind für das reibungslose Funktionieren dieser Systeme dringend erforderlich, denn Engagement und Versprechen alleine reichen ohne einen Bestrafungsmechanismus für eine Einhaltung der Regeln nicht aus.

2.6. SPORTRECHT

2.6.1. EHRENAMT UND MINDESTLOHN IM SPORT

Julia Hagn

Das Mindestlohngesetz (MiLoG) hat in Deutschland nicht nur eine Reihe neuer Fragen aufgeworfen. Es hat auch alte Fragen neu belebt. Insbesondere die nach Bedeutung und Begriff des Ehrenamtes ist wieder in den Mittelpunkt vieler Diskussionen geraten. Dabei geht es eben nicht allein um die Frage, ob für ein Ehrenamt das Mindestlohngesetz gelten soll oder nicht. Sondern es geht darum, wie sich Ehrenamt und Arbeitsrecht überhaupt zueinander verhalten, ebenso Ehrenamt und Sozialrecht. Das eine kann ohne das andere nicht geklärt werden. Da aber Ehrenämter in Deutschland eine große Rolle spielen, hat das Mindestlohngesetz insofern an Fragen erinnert, die praktisch in vielen Gesellschaftsbereichen von größter Bedeutung sind: die Brauchtumspflege, den Natur- und Umweltschutz sowie die Mitwirkung bei der Erfüllung kommunaler und religiöser Aufgaben wie den Sport. Und von der Beantwortung der Fragen hängt viel ab. Nämlich wie das Ehrenamt ausgeübt werden kann, mit welchen Kosten es verbunden ist und wann es welchen sozialen Schutz vermittelt. Darüber Klarheit zu gewinnen, ist alles andere als einfach.

Deshalb haben sich im Sommer 2016 in München Wissenschaftler, Richter und Vertreter des Sports getroffen, um aus verschiedenen Perspektiven nach Antworten auf die angesprochenen Fragen zu suchen. Prof. Dr. Ulrich Becker erläuterte zunächst, ob und wie das Sozialrecht die ehrenamtliche Tätigkeit und

den Mindestlohn im Sport regelt. Nach § 22 Abs. 3 MiLoG fallen „ehrenamtlich Tätige“ nicht unter seinen Regelungsbe-
reich. Allerdings konkretisierte das Gesetz nicht, was unter „ehrenamtlich Tätigen“ zu verstehen sei, sagte Becker. Im Sozialgesetzbuch würden Ehrenamtliche zwar an mehreren Stellen erwähnt (§ 2 Abs. 1 Nr. 9, 10, 12 SGB VII, § 73 SGB VIII und § 82b SGB XI). Allerdings klären auch diese Vorschriften das Verhältnis zwischen Ehrenamt und der Anwendbarkeit des allgemeinen Arbeits- und Sozialrechts nicht. In Anbetracht der Regelungslücke schlug Becker vor, die entscheidenden Kriterien des Ehrenamtes zu bestimmen, nämlich die Gemeinwohlorientierung der Tätigkeit mit den Folgen für die Zahlung von Aufwandsentschädigungen, die Begrenzung des Tätigkeitsbereichs und die entsprechende Weisungsbefugnis.



Freiwilligenarbeit im Sport spielt in Deutschland eine wichtige Rolle. Allerdings besteht hier großer Regelungsbedarf.

Arbeitsrechtsexperte Prof. Dr. Richard Giesen von der Ludwig-Maximilians-Universität München wies auf zwei wesentliche Probleme im Zusammenhang mit dem Mindestlohngesetz hin: Erstens würden Tätigkeiten im Sport oft in persönlicher Unabhängigkeit ausgeübt. In diesem Fall bestehe kein

Arbeitsverhältnis. Zweitens könne die Tätigkeit im Sport außerhalb einer Gegenseitigkeitsbeziehung i.S.d. § 320 ff. BGB erbracht werden. Wo nach dem Vertrag die Leistung nicht um der Gegenleistung willen erbracht wird, komme ein Dienstvertrag nach §§ 611 ff. BGB und damit auch ein Arbeitsverhältnis ebenfalls nicht in Betracht, erklärte Giesen.

Deshalb wird die ehrenamtliche Betätigung im Sport auch dort, wo sie weisungsgebunden erfolgt, häufig nicht im Arbeitsverhältnis ausgeübt. Dementsprechend kann es gerade bei geringer Bezahlung an einem Arbeitsverhältnis fehlen. Dies bewirke aber nicht, dass das Mindestlohngesetz leer läuft, da nicht jede zu niedrige Bezahlung zum Entfallen der Gegenseitigkeitsbeziehung führt. Ganz im Gegenteil bestehe eine Gegenseitigkeitsbeziehung auch bei zu niedrig entgoltenen Arbeitstätigkeiten, wenn diese eben um des geringen Lohnes wegen erbracht werden, so Giesen. Die geringe Zahlung kann dementsprechend lediglich dann zum Fehlen des Arbeitsverhältnisses führen, wenn sie beispielsweise im ehrenamtlichen Engagement erbracht wird, was § 22 Abs. 3 MiLoG bestätigt. Das entspreche auch der Judikatur des Bundesarbeitsgerichts. Für den Bereich des Sports ergebe sich hieraus, dass kleinere Hilfstätigkeiten von Vereinsmitgliedern, der Einsatz niedrig entgoltenen Vertragsspieler und auch die Arbeit selbst weisungsabhängiger Übungsleiter und Trainer regelmäßig als ehrenamtliches Engagement einzuordnen seien, schlussfolgerte Giesen.

Die Sicht der Vereine legte Dr. Rainer Koch, Präsident des Bayerischen Fußballverbandes, dar. Er ging dabei insbesondere auf die Fragen ein, ob

Vertragsspieler Arbeitnehmer im Sinne des Mindestlohngesetzes sind und Amateurvereine demnach ihren Spielern 8,50 Euro Mindestlohn pro Stunde zahlen müssen. In diesem Zusammenhang wurde auch diskutiert, wie sich die Gesetzeslage auf Trainer im Verein auswirkt.

Benjamin Folkmann, Clubsekretär des FC Bayern München e.V., bemängelte insbesondere die fehlende Definition des Begriffs „ehrenamtliche Tätigkeit“ sowie die Dokumentationspflicht für geringfügig Beschäftigte. In der Vereinspraxis bedeute dies, dass alle Vereinsmitarbeiter, die mehr als 60 bzw. 200 Euro (Ehrenamts- bzw. Übungsleiterpauschale) und weniger als 450 Euro im Monat bekommen, als Arbeitnehmer gelten und nach Mindestlohngesetz ihre Stunden schriftlich dokumentieren müssen. Hinzu kämen Fragen wie die nach einem eventuellen Urlaubsanspruch. Für den hierbei entstehenden hohen Verwaltungsaufwand müssten eigens personelle Ressourcen neu geschaffen werden, sagte Folkmann.

Auf das Beitragsrisiko der Vereine aufgrund der sozialrechtlichen Betriebsprüfung der Deutschen Rentenversicherung verwies Dr. Christian Zieglmeier, Richter am Bayerischen Landessozialgericht. Neben der teilweise existenzgefährdenden Nachforderung von Beiträgen drohe den ehrenamtlich tätigen Vereinsvorständen Strafbarkeit (§ 266a StGB) und eine unbeschränkte persönliche Haftung (§ 823 Abs. 2 BGB i.V.m. § 266a StGB). Ein Verstoß gegen die Vorgaben des Mindestlohngesetzes könnte zudem den Entzug der Gemeinnützigkeit nach sich ziehen. Die Koordinationsprobleme zwischen arbeitsrechtlichem Arbeitnehmerbegriff, sozialrechtlichem Beschäftigtenbegriff

sowie ehrenamtlicher Tätigkeit müssten zumindest entschärft werden, forderte Zieglmeier und schlug in diesem Zusammenhang ein „Ehrenamtsfeststellungsverfahren“ vor. Schließlich sollte rechtspolitisch diskutiert werden, ob die unbeschränkte persönliche Haftung ehrenamtlicher Vorstände im Außenverhältnis, z.B. gegenüber der Finanzverwaltung und den Sozialversicherungsträgern, zu begrenzen sei.

Abschließend beleuchtete Stephan Rittweger, Vorsitzender Richter am Bayerischen Landessozialgericht die sozialversicherungsrechtlichen Auswirkungen des neuen Mindestlohngesetzes auf die Fußball- und Sportvereine und machte konkrete Vorschläge zur Herstellung einer größeren Rechtssicherheit für Vereine. In diesem Sinne hilfreich wäre beispielsweise, dem § 22 MiLoG einen neuen Absatz 5 hinzuzufügen, der festlegt, dass dieses Gesetz auf Vertragssamateure keine Anwendung findet.

Die verschiedenen Beiträge sowie die anschließende Diskussion haben gezeigt, dass für das Ehrenamt ein großer Regelungsbedarf besteht. Dabei ist nicht leicht, auf die offenen Fragen konkrete rechtliche Antworten zu finden. Im Rahmen der Veranstaltung haben Ulrich Becker, Richard Giesen und Stephan Rittweger Vorschläge hierzu gemacht, die auch in Band 5 (2016) der *Working Papers Law* des Instituts erschienen sind.

2.6.2. AUSSCHREITUNGEN BEIM FUSSBALL UND IHRE RECHTSFOLGEN – 12. SPORTRECHT- SYMPOSIUM 2016

Julia Hagn

Ausschreitungen im und um das Stadion sind immer häufiger eine Begleiterscheinung des Fußballs in Deutschland. Die Verbände wünschen sich hingegen friedliche Fußballspiele und nehmen deshalb die Vereine in die Haftung. Die betroffenen Vereine haben ihrerseits damit begonnen, dafür die Verursacher privatrechtlich in Regress zu nehmen. Das Wechselspiel von steigender Gewaltbereitschaft, Verbandssanktionen und Regress berührt nicht nur die schwierige Balance zwischen Entfaltung der Fankultur und Sicherstellung eines reibungslosen Ablaufs von Großveranstaltungen. Es wirft auch rechtliche Fragen auf, die erst in Ansätzen gerichtlich geklärt sind. Diesen widmete sich daher das 12. Sportrechtssymposium, das am 14. November 2016 in Hamburg stattfand. Das Symposium wird jährlich von Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Reinhard Zimmermann, Direktor am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht, und Prof. Dr. Ulrich Becker, Direktor am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, gemeinsam veranstaltet.

Nachdem Zimmermann in die Thematik einführte, erläuterte Prof. Dr. Marc-Philippe Weller, Universität Heidelberg, vier zu unterscheidende Haftungsfälle bei Ausschreitungen im Fußball. Dazu gehörten zum einen die Verkehrspflichthaftung des gastgebenden Vereins gegenüber einem Geschädigten sowie die Diskriminierungshaftung bspw. für diskriminierende

Gesänge. Davon zu unterscheiden sei die Verbandsstrafe (Pönalhaftung), die einem Verein vom DFB auferlegt werden kann. Zuletzt wurde ein möglicher Regress des Vereins gegenüber dem konkreten Störer genannt.

Unter der Moderation von Becker begann Hans E. Lorenz, Vorsitzender des Sportgerichts des Deutschen Fußball-Bundes (DFB), die Runde der Kommentare zum Hauptvortrag. Lorenz betonte, dass stets versucht werde, auf eine einvernehmliche Lösung hinzuwirken. Zudem werde verstärkt auf präventive Maßnahmen gesetzt. Wenn Vereine Sicherheits-

maßnahmen ergriffen, könnten auch Strafen erlassen werden. Die aus den Strafzahlungen stammenden Gelder gingen in Sonderfonds für Stiftungen des Fußballbundes. Insgesamt pflege das DFB-Sportgericht eine weniger rigorose Verurteilungspraxis als UEFA oder FIFA.

Aus Sicht der Fußballpraxis berichtete anschließend Andreas Rettig, Kaufmännischer Geschäftsleiter des FC St. Pauli. Er sprach sich gegen die Wirksamkeit immer höherer Strafen aus. Gerade Pyrotechnik könne nie gänzlich verhindert werden. Pauschale Sanktionen führten oft zu Frust der Unbeteiligten und kontraproduktiven



Teilnehmer des 12. Sportrechtssymposiums (v.l.n.r.): Jochen Grotepaß, Fanggemeinde „Unsere Kurve“; Prof. Dr. Ulrich Becker, Direktor am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik; Rechtsanwalt Tobias Nikolas Westkamp; Prof. Dr. Marc-Philippe Weller, Universität Heidelberg; Hans E. Lorenz, Vorsitzender des Sportgerichts des Deutschen Fußball-Bundes (DFB); Andreas Rettig, Geschäftsführer des FC St. Pauli, und Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Reinhard Zimmermann, Direktor am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht.

Solidarisierungseffekten. Er sprach sich für eine Abkehr vom bisherigen System und für bilaterale Absprachen zwischen Vereinen und Zuschauern aus.

Jochen Grotepaß von der Fan-Interessengemeinschaft „Unsere Kurve“ beklagte, dass teilweise willkürliche Strafen verhängt würden. Er bedauerte den fehlenden Bezug der Sportgerichtsbarkeit zu den Vereinen. Bei der Verbandsstrafe spielten die Häufigkeit der Vorfälle sowie die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Vereins eine Rolle. Eine ungeminderte Weitergabe an die Fans sei nicht angebracht.

Rechtsanwalt Tobias Nikolas Westkamp schilderte schließlich das Problemfeld aus juristischer Perspektive. Auch er betonte die Kontraproduktivität der Sanktionen, die zu einer Solidarisierung gegen den DFB führten und damit zielführenden Prozessen entgegenstünden. Zudem sei das System der Verbandsstrafen nicht mit dem Grundgesetz vereinbar. Das Schuldprinzip als Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips stünde einer verschuldensunabhängigen Verbandsstrafe entgegen.

Im Anschluss an diesen Beitrag wurde die Diskussion für das Publikum geöffnet, von dem Sanktionen ebenfalls überwiegend abgelehnt wurden. Die Wortbeiträge hinterfragten insbesondere ihren Sinn und Zweck.

2.6.3. DER AUSSCHLUSS GANZER VERBÄNDE VON INTERNATIONALEN SPORTWETTBEWERBEN – 13. SPORTRECHT- SYMPOSIUM 2017

Julia Hagn

Seit das russische Staatsdopingsystem durch die Veröffentlichung des McLaren-Report im Jahr 2016 nachgewiesen wurde, diskutiert die Sportwelt die Frage nach dem richtigen Umgang mit den russischen Sportverbänden: Von den Olympischen Sommerspielen 2016 wurden lediglich überführte Dopingsünder ausgeschlossen, von den Paralympischen Sommerspielen dagegen der gesamte russische Verband. Jüngst lehnte wiederum die Internationale Biathlon-Union – der Dachverband der nationalen Biathlonverbände – einen Komplettausschluss Russlands ab.

Hier kollidiert offensichtlich das Interesse an einem sauberen Sport und wirkungsvollen Anti-Doping-Maßnahmen mit der Unschuldsvermutung zugunsten der Sauberkeit einzelner (noch) nicht überführter Sportler. Auf juristischer Ebene stellt sich indes vorrangig eine andere Frage: Findet sich in den Statuten überhaupt eine belastbare Rechtsgrundlage für den Ausschluss eines ganzen Verbandes mit all seinen Athleten? Wie wäre eine solche Kollektivstrafe mit dem Prinzip der Unschuldsvermutung zugunsten des einzelnen Sportlers zu vereinbaren? Diesen und weiteren Fragen, z.B. hinsichtlich der Verfügbarkeit von Rechtsschutzmechanismen für Verbände und Athleten, diskutierten unter der Moderation von Prof. Dr. Ulrich Becker, Direktor am Max-Planck-Institut für

Sozialrecht und Sozialpolitik, Juristen, Funktionäre und Sportler auf dem 13. Symposium des Forums für internationales Sportrecht, das am 13. November 2017 in Hamburg abgehalten wurde.

Nach einer Einführung durch Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Reinhard Zimmermann gab Prof. Dr. Klaus Vieweg von der Universität Erlangen einen Überblick über die rechtliche Situation und damit zusammenhängende Schnittstellenprobleme. Er stellte fest, dass die Regeln der nationalen Verbände zwischen der Suspendierung als temporärer Maßnahme und dem Ausschluss als Dauermaßnahme unterschieden. Innerhalb der nationalen und internationalen Regelwerke habe er sechs Fallgruppen identifizieren können, die Anlass für einen Verbandsausschluss seien. Ein Ausschluss könne erfolgen, wenn folgende Verstöße festgestellt würden: 1. Menschenrechtsverletzungen, 2. staatliche/politische Einmischung in die Verbandsautonomie, 3. Verstöße gegen das Territorialitätsprinzip, 4. staatlich organisiertes Doping, 5. Korruption oder 6. technologisches Doping.

Primäres Anspruchsziel sowohl von Verbänden also auch einzelner Sportler sei die Aufhebung der Suspendierung bzw. des Ausschlusses, sagte Vieweg. Mögliche Anspruchsgrundlagen hierfür seien § 826 BGB, § 19 GWB oder die Figur der *culpa in contrahendo*. Bei genauerer Betrachtung erweise sich das Kartellrecht als Königsweg. Diese Schlussfolgerung speise sich auch aus eigenen positiven Erfahrungen mit der Anwendung des § 19 GWB auf Zulassungsansprüche im Sportrecht – wenn auch dieser Ansatz im Fall Pechstein nicht zum Erfolg geführt hatte. In seinem auf den Vortrag folgenden

Kommentar sprach sich Dr. Clemens Prokop, Präsident des deutschen Leichtathletik-Verbandes, für einen Komplettausschluss Russlands von den Olympischen Winterspielen 2018 in Pyeongchang aus. Die Olympische Charta ermögliche dem International Olympic Committee (IOC) eine solche Strafe für das im McLaren-Report beschriebene staatlich gelenkte Dopingsystem.

„Ich glaube, wenn wir das erste Grundprinzip des Sports ernst nehmen – nämlich die Chancengleichheit im Wettbewerb – werden wir nicht umhinkommen, von diesen Klauseln im Sport, die den Ausschluss von nationalen Verbänden vorsehen, auch Gebrauch zu machen“, sagte Prokop. Im Fall staatlich koordinierter Regelverstöße gegen den



Prof. Dr. Klaus Vieweg von der Universität Erlangen gab einen Überblick über die Rechtsslage und die damit verbundenen Probleme beim Ausschluss ganzer Verbände von internationalen Sportwettkämpfen. Die russische Rechtsanwältin Natalia Kisliakova wies in ihrem Kommentar darauf hin, dass das Verbot russischer Athleten nicht unbedingt rechtmäßig sei.

WADA-Code müsse es zu einem Kollektivausschluss kommen. Andernfalls hätte dies zur Folge, dass systematischer Betrug dauerhaft hingenommen werden müsse.

Der ehemalige deutsche Langstreckenläufer Jan Fitschen, ebenfalls ein Befürworter von Kollektivausschlüssen, ergänzte, das eigentliche Problem seien die nach wie vor nicht funktionierenden Kontrollmechanismen. Nur punktuell würden Skandale durch Journalisten aufgedeckt, während die eigentlichen Kontrollorgane und -institutionen – Verbände, WADA, etc. – versagten. Zudem würden die derzeitigen Maßnahmen das Problem nicht umfassend genug angehen. Überführte Athleten würden zwar gesperrt, doch Maßnahmen gegen Ärzte, Trainer, Berater, kurzum, das dahinterstehende System blieben aus.

IOC-Mitglied Patrick Baumann entgegnete, die Entscheidung müsse im Spannungsverhältnis zwischen dem Grundrecht auf individuelle Gerechtigkeit und dem Interesse an einer Kollektivbestrafung gefällt werden. Der Schweizer betonte, die Entscheidungen des IOC seien unabhängig von Versuchen politischer Einflussnahme oder medialer Kampagnen. Das Urteil werde in einem „rechtsstaatlichen, einwandfreien Verfahren ausschließlich auf der Grundlage des anwendbaren Regelwerks getroffen“. Bereits 2016, nach Veröffentlichung des Zwischenberichts durch McLaren, seien daher zwei IOC-Kommissionen eingesetzt worden, um über etwaige Sanktionen zu befinden. Während die Schmid-Kommission die Systemfrage des Dopings behandle, widme sich die Oswald-Kommission den Vorwürfen in Bezug auf einzelne Athleten.

Die russische Anwältin Natalia Kisliakova schloss die Statement-Runde mit einer Schilderung der Vorfälle aus russischer Sicht ab. Die Sperre russischer Athleten sei nicht ohne weiteres rechtmäßig gewesen. Dies hätten die Erfolge russischer Sportler vor dem Court of Arbitration for Sport (CAS) gezeigt. Beispielfhaft sei nur die Klage der russischen Ruderer Anastasia Karabelshikova und Ivan Podshivalov gegen ihr Startverbot bei den olympischen Spielen zu nennen. Der CAS habe diese Sperre als unzulässige Doppelbestrafung qualifiziert. Zudem drohe eine Vorverurteilung der russischen Athleten infolge ihrer namentlichen Nennung im McLaren-Report. Inzwischen seien ferner erhebliche Fortschritte erzielt worden. Insbesondere machten sich Trainer und Ärzte nunmehr strafbar, wenn sie ihre Sportler zum Dopen zwängen. Darüber hinaus könne in diesen Fällen der Trainervertrag gekündigt und ggfs. die Trainerlizenz lebenslänglich entzogen werden.

In der anschließenden offenen Diskussion kritisierte Dr. Lars Mortsiefer, Vorstand der Nationalen Anti Doping Agentur (NADA), den Beschluss des IOC, die Entscheidung über einen Ausschluss Russlands den einzelnen Sportverbänden zu überlassen, scharf. Der glaubwürdige Kampf gegen Doping sei seither erheblich erschwert.

Dr. Dominik Kocholl, CAS-Richter und Rechtsanwalt in Österreich, warf die Frage auf, ob das Kartellrecht wirklich der Königsweg sei, einen Zulassungsanspruch der einzelnen Sportler herzuleiten. Er bezweifelte, dass nationales Recht wie das GWB geeignet sei, das internationale Problem des Dopings anzugehen. Vieweg erklärte, dass ein



Andreja Bogataj

Startrecht unter neutraler Flagge auch aus dem *actus contrarius*-Gedanken zu Regel 44 der Olympischen Charta hergeleitet werden könne: Stehe es im freien Ermessen des IOC, Sportler abzulehnen, müsse das IOC auch das Recht haben, Athleten nach freiem Ermessen zuzulassen. Alternativ könne die Möglichkeit, Sportler unter neutraler Flagge starten zu lassen, aus dem Anspruch des IOC bzw. der olympischen Bewegung generell hergeleitet werden, die besten Sportler der Welt zu den olympischen Spielen zuzulassen. Dies sei unabhängig von deren Nationalität oder der Anerkennung nationaler Verbände. Kisliakova fügte an dieser Stelle hinzu, dass das Starten unter neutraler Flagge regelmäßig bereits aus praktischen Gründen scheitere. Da der Ausschluss regelmäßig erst sehr kurz vor den Spielen erfolge, sei die Beantragung eines Startrechts unter neutraler Flagge faktisch beinahe unmöglich.

3. NACHWUCHSFÖRDERUNG

3.1. DOKTORANDENKOLLEG „DURCHSETZUNG SOZIALER RECHTE“

Recht zu haben heißt noch lange nicht, auch Recht zu bekommen. Damit materielles Recht verwirklicht werden kann, muss der Rechtsweg in Anspruch genommen werden. Dies setzt wiederum voraus, dass Institutionen und ein rechtlich geregeltes Verfahren, das den Zugang zu diesen Institutionen gewährleistet und deren Handeln bestimmt, vorhanden sind. Daher ist es von großer Bedeutung, sich mit den Institutionen und deren Verfahren auseinanderzusetzen. Besonders die Durchsetzung sozialer Rechte ist angesichts ihrer für den Bürger elemen-

taren Bedeutung ein sehr wichtiges und daher auch spannendes Thema.

Die Mitglieder der im September 2015 gegründeten Doktorandengruppe untersuchen in ihren Dissertationsprojekten verschiedene Aspekte der Durchsetzung sozialer Rechte: Ya-Chu Tsai widmet sich dem Zugang zu sozialen Rechten in Taiwan, Yifei Wang untersucht die Frage des Rechtsschutzes bei Nichtzahlung von Sozialversicherungsbeiträgen durch den Arbeitgeber in China, Nina Schubert erforscht sozialrechtliche Widerspruchsverfahren aus empirischer Perspektive, Francisca Salih-Sánchez del Hierro geht der Frage der Durchsetzung sozialer Rechte in Lateinamerika aus rechtsvergleichender Perspektive nach und Andreja Bogataj analysiert, ebenfalls in einem Rechtsvergleich, die Besonderheiten sozialgerichtlicher Streitigkeiten in Deutschland und Slowenien.

3.1.1. GERICHTLICHE DURCHSETZUNG SOZIALER RECHTE – GRUNDSATZ DER KLÄGERFREUNDLICHKEIT AUS RECHTSVERGLEICHENDER PERSPEKTIVE

Andreja Bogataj

Im Fokus der Doktorarbeit stehen individuelle Klägerinnen und Kläger, die ihre sozialen Rechte gerichtlich durchsetzen wollen. Die sozialen Rechte sollen eine menschenwürdige Lebensgestaltung, eine Absicherung gegen soziale Risiken und letztendlich einen gleichen Zugang zu gesellschaftlicher Teilhabe gewährleisten. Dementsprechend berühren die Verfahrensgegenstände höchstpersönliche Lebensbereiche, wel-



Doktoranden und Doktorandinnen des Instituts nahmen zusammen mit anderen NachwuchswissenschaftlerInnen an der Young Research School in Ljubljana teil.

che häufig von existenzieller Bedeutung für rechtssuchende Bürger sind. Ferner setzt die Erfüllung sozialer Rechte eine Intervention des Staates und seiner Institutionen voraus. Daher ist die Grundkonstellation einer sozialrechtlichen Streitigkeit, in der ein Bürger gegen einen Hoheitsträger klagt, durch ein strukturelles Ungleichgewicht geprägt. Die hochspezialisierte Fachverwaltung hat aufgrund der ihr zur Verfügung stehenden personellen und finanziellen Ressourcen einen riesigen Vorsprung gegenüber dem häufig fachlich und rechtlich unkundigen Einzelnen.

Die Ausgangsthese des Dissertationsprojekts ist, dass das Gerichtsverfahren in sozialrechtlichen Angelegenheiten aufgrund der beschriebenen Besonderheiten stärker als andere Prozessordnungen auf den Kläger Rücksicht nimmt, um die strukturelle Benachteiligung auszugleichen und den effektiven Rechtsschutz sicherzustellen. Solche Verfahrensregelungen

sind als Ausdruck des Grundsatzes der Klägerfreundlichkeit zu betrachten und stehen im Mittelpunkt dieser Arbeit. Der Grundsatz der Klägerfreundlichkeit manifestiert sich in Verfahrensregelungen, die Abweichungen von zwingenden Formvorschriften zugunsten des Bürgers oder die Heilung oder Korrektur fehlerhafter Prozesshandlungen des Klägers erlauben. Ferner ist das sozialrechtliche Verfahren durch grundsätzliche Kostenfreiheit gekennzeichnet. Die zweite Ausgangsthese der Arbeit lautet, dass der Grundsatz der Klägerfreundlichkeit einen gemeinsamen Grundsatz der prinzipiell unterschiedlichen gerichtlichen Verfahren in sozialrechtlichen Angelegenheiten der ausgewählten europäischen Länder, Slowenien und Deutschland, darstellt.

In Europa bestehen verschiedene Modelle des gerichtlichen Rechtsschutzes in sozialrechtlichen Angelegenheiten. Bei einer systematisierenden Betrachtung lassen sich v.a. zwei konträre Modelle



Nina Schubert

für die Organisation des gerichtlichen Rechtsschutzes in sozialrechtlichen Angelegenheiten unterscheiden. Zum einen wird Rechtsschutz über eine besondere Verwaltungsgerichtsbarkeit gewährt. Als Prototyp für dieses Modell wird Deutschland untersucht. Ein gegenläufiges Modell findet sich in Rechtsordnungen, die sozialrechtliche Streitigkeiten grundsätzlich den gleichen Gerichten zuordnen wie arbeitsrechtliche Streitigkeiten. Das Vergleichsland Slowenien steht für das Modell der Zuordnung sozialrechtlicher Streitigkeiten zu Arbeitsgerichten. Daher konzentriert sich die Arbeit auf den Vergleich zwischen Deutschland und Slowenien als Prototypen für zwei konträre Modelle.

Das Dissertationsprojekt untersucht das Gerichtsverfahren der beiden ausgewählten Länder anhand des im Rahmen der Arbeit definierten Grundsatzes der Klägerfreundlichkeit als tertium comparationis. Nach der Methode der funktionalen Rechtsvergleichung (dem Funktionalitätsprinzip) werden die Regeln gesucht, die in allen ausgewählten Verfahren dieselbe Funktion erfüllen. In systematischer Reihenfolge werden die bestehenden Ähnlichkeiten und Unterschiede zwischen den zu vergleichenden Verfahren festgestellt. Daher wird das Verfahren der beiden Untersuchungsländer in drei Phasen dargestellt: Zugang zum Gericht, Verfahren vor Gericht und Beendigung des Verfahrens. Für jedes Untersuchungsland wird auch eine interne Rechtsvergleichung mit der allgemeinen Zivilprozessordnung und der allgemeinen Verwaltungsgerichtsordnung durchgeführt, um festzustellen, ob und inwieweit die untersuchten Verfahrensregelungen eine Abweichung von den allgemeinen Pro-

zessordnungen darstellen und ob das Gerichtsverfahren in sozialrechtlichen Angelegenheiten tatsächlich stärker als andere Gerichtsverfahren auf den Kläger Rücksicht nimmt.

3.1.2. WIRKSAMER SCHUTZ SOZIALER RECHTE DURCH VERWALTUNGSINTERNE KON- TROLLE? EINE EMPIRISCHE UNTERSUCHUNG DES WIDER- SPRUCHSVERFAHRENS IM SOZIALRECHT

Nina Schubert

Rechtsschutz im Sozialrecht wird traditionell nicht nur durch die Gerichte, sondern auch verwaltungsintern im Widerspruchsverfahren gewährleistet. Diesem kommt eine immense sozialpolitische Bedeutung zu. Jährlich werden alleine 1,5 Mio. Widerspruchsverfahren in den Widerspruchsstellen der Sozialversicherungen geführt. In der Regel ist der Rechtsweg zum Sozialgericht nur eröffnet, wenn vor der Klage Widerspruch eingelegt wurde. Das Widerspruchsverfahren als besonderes Vorverfahren vor Erhebung der Klage bildet somit eine zusätzliche Hürde für den Bürger bei der Durchsetzung sozialer Rechte. Aus Sicht der Verwaltung bindet es Ressourcen und stellt einen nicht unerheblichen Kostenfaktor dar. Während im Zuge der Abschaffung und Begrenzung des Vorverfahrens im Verwaltungsrecht Effektivität und Sinnhaftigkeit des Widerspruchsverfahrens rege diskutiert und in Frage gestellt wurden, blieb eine solche Diskussion im Sozialrecht in Wissenschaft und Praxis aus. Weitgehend unbestritten wird es in allen Verfahren angewendet. Ob es dem Rechtsschutz

des Bürgers dient, die Gerichte entlastet und der Verwaltung Selbstkontrolle gewährleistet, bleibt aber offen.

Die Dissertation geht daher der Frage nach, ob das Widerspruchsverfahren im Sozialrecht seine Funktionen erfüllt und damit sowohl als Hürde auf dem Weg zum Sozialgericht als auch als Kostenfaktor für die Verwaltung gerechtfertigt ist. Dies wird in zwei Teilen untersucht: einem analytisch-dogmatischen und einem empirischen. Die Arbeit hebt sich damit methodisch von den meist rein dogmatisch angelegten Studien in den Rechtswissenschaften ab.

In dem analytisch-dogmatischen Teil werden die verfassungsrechtlichen und historischen Grundlagen und Eigenheiten des Widerspruchsverfahrens im Sozialrecht behandelt. Die Sozialgerichtsordnung hat das Widerspruchsverfahren zwar im Grundsatz ähnlich geregelt wie die Verwaltungsgerichtsordnung, sieht an einigen Stellen jedoch entscheidende Unterschiede vor. So sind beispielsweise bei den Sozialversicherungsträgern in der Regel mit Laien besetzte Ausschüsse für die Entscheidung über den Widerspruch zuständig. Zudem werden die Funktionen des Vorverfahrens im Sozialrecht herausgearbeitet. Klassischerweise werden die Funktionen den Kategorien Entlastung der Gerichte, Selbstkontrolle der Verwaltung und Rechtsschutz des Bürgers zugeordnet. Es stellt sich die Frage, ob die in Literatur und Rechtsprechung für das Verwaltungsrecht angenommenen Funktionen deckungsgleich auf das Widerspruchsverfahren im Sozialrecht übertragen werden können oder ob das Widerspruchsverfahren im Sozialrecht einer eigenen Dogmatik folgt. Besonderheiten wie die Beteili-

gung von Laien im Verfahren werden hier berücksichtigt. Dabei dienen vor allem die Gesetzesmaterialien und Urteile als Erkenntnisquelle.

Die dogmatische Vorarbeit bildet die Grundlage für den folgenden empirischen Teil, der den Schwerpunkt der Arbeit darstellt. Im Mittelpunkt steht die Befragung von Widerspruchsführern bei der gesetzlichen Rentenversicherung. Die Befragung erfolgt schriftlich in standardisierter Form mit Hilfe eines vorab getesteten Fragebogens. Diesen erhält eine nach statistischen Grundsätzen ausgewählte Stichprobe von Widerspruchsführern bei der Deutschen Rentenversicherung Bund mit dem Widerspruchsbescheid. Damit nimmt die Dissertation eine Betrachtungsweise ein, die auch die einschlägigen Untersuchungen im Verwaltungsrecht bislang nicht leisten: Sie untersucht das Widerspruchsverfahren nicht aus Sicht der Gerichte oder der Verwaltung, sondern aus Sicht der Widerspruchsführer. Die Studie nimmt insbesondere in den Blick, warum viele Widerspruchsführer das kostenfreie Klageverfahren, trotz erfolglos eingelegtem Widerspruch, zu scheuen scheinen. In diesem Zusammenhang wird die These, das Widerspruchsverfahren befriede die Beteiligten, in Frage gestellt und durch andere Erklärungsansätze ergänzt. Rührt die geringe Anzahl von in das Klageverfahren überführten Widersprüchen nicht viel eher daher, dass die Widerspruchsführer sich nicht in der Lage sehen, den Weg vor Gericht einzuschlagen, oder nicht willens sind, den Aufwand einer Klage vor dem Sozialgericht zu betreiben?



Ya-Chu Tsai

Zusätzlich zu den aus der Befragung gewonnen Informationen werden von anderen Stellen erhobene Daten zum Widerspruchsverfahren im Sozialrecht ausgewertet und analysiert. Die von den Sozialgerichten und den Verwaltungsträgern gesammelten Daten geben Aufschluss über andere Aspekte des Verfahrens wie beispielsweise die Selbstkontrollfunktion. Die zweigleisige Herangehensweise – eigene empirische Erhebung und Heranziehen von Sekundärdaten – ermöglicht es, die Frage, ob das Widerspruchsverfahren seine Funktionen erfüllt, zu beantworten.

3.1.3. ZUGANG ZU SOZIALEN RECHTEN IN TAIWAN

Ya-Chu Tsai

Unterschiedliche Kriterien regeln den Zugang zu sozialen Rechten. Demzufolge müssen bei der Inanspruchnahme einer Sozialleistung alle Zugangskriterien erfüllt sein. Nicht alle dieser Kriterien sind eng mit dem Leistungszweck verbunden. Die nicht mit dem Leistungszweck verbundenen Zugangskriterien stellen eine zusätzliche Einschränkung dar, mit deren Hilfe der Staat die Anzahl der Leistungsempfänger steuern kann.

So darf zum Beispiel die ausländische Ehefrau eines Taiwaners, auch wenn sie sich seit vielen Jahren in Taiwan aufhält, nicht in die nationale Rentenversicherung eintreten und hat folglich keinen Rentenanspruch, obwohl sie bei keiner der vier anderen gesetzlichen Rentenversicherungen in Taiwan versichert ist und ihr Rentenanspruch von der nationalen Rentenversicherung abgedeckt werden sollte. Die Mitgliedschaft als eines der

Zugangskriterien zu Leistungen der nationalen Rentenversicherung setzt die taiwanische Staatsangehörigkeit voraus. Dieses Beispiel zeigt, dass bestimmte Personen in Taiwan wegen nicht an den Leistungszweck gebundener Zugangskriterien von Sozialleistungen ausgeschlossen werden, obwohl ein tatsächlicher Bedarf besteht.

Die nicht an den Leistungszweck gebundenen Zugangskriterien wie Staatsangehörigkeit, Aufenthaltsdauer oder Beschäftigungszeit usw. sind in verschiedenen Gesetzen festgelegt. Dazu zählen neben den sozialrechtlichen Gesetzen auch arbeitsrechtliche, aufenthaltsrechtliche oder familienrechtliche Gesetze. Insbesondere die nicht ausschließlich mit den sozialrechtlichen Gesetzen zusammenhängenden Zugangskriterien und daraus resultierende Barrieren im taiwanischen Sozialrechtssystem sind nur in geringem Umfang erforscht. Diese Dissertation geht daher der Frage nach, ob nicht an den Leistungszweck gebundene Zugangskriterien, die die Inanspruchnahme sozialer Rechte verhindern, gegen die taiwanische Verfassung verstoßen.

Um die Verfassungsmäßigkeit der Zugangskriterien im taiwanischen Sozialrecht zu überprüfen, soll zunächst mit einem Überblick über das Sozialrechtssystem eine wesentliche Basis für die Untersuchung geschaffen werden. Außerdem werden die für die Zugangskriterien relevanten arbeitsrechtlichen, ausländerrechtlichen und familienrechtlichen Regelungen dargestellt und diskutiert. Anschließend wird überprüft, welche Zugangskriterien im taiwanischen Sozialrechtssystem verwendet werden und welche Barrieren sich daraus ergeben.



Yifei Wang

In einem nächsten Schritt soll mit den Verfassungsprinzipien, besonders mit dem Sozialstaatsprinzip und dem Rechtsstaatsprinzip, untersucht werden, inwieweit der Zugang zu sozialen Rechten in Taiwan unter dem Schutz der Verfassung steht. Taiwan wird zwar durch die einschlägigen Artikel der Verfassung als Sozialstaat anerkannt. Allerdings ist das Sozialstaatsprinzip inhaltlich sehr offen formuliert, so dass Auslegungen zur näheren Spezifizierung erforderlich sind. Bei dem Rechtsstaatsprinzip handelt es sich um unterschiedliche Prinzipien, die z. B. den Grundrechtsschutz, den Gleichheitsgrundsatz und das Verhältnismäßigkeitsprinzip einschließen und den verfassungsrechtlichen Rahmen für die staatliche Gewalt setzen. Auf die verfassungsrechtlichen Prinzipien stützt sich dann die Diskussion über die Garantie sozialer Rechte und den Zugang zu sozialen Rechten.

Schließlich wird die Verfassungsmäßigkeit der im taiwanischen Sozialrecht verwendeten Zugangskriterien überprüft. Diese Überprüfung soll mithilfe der oben dargestellten verfassungsrechtlichen Prinzipien nach den unterschiedlichen Leistungsarten vorgenommen werden. Wenn die nicht an den Leistungszweck gebundenen Zugangskriterien bei der Durchsetzung von Sozialleistungsansprüchen Barrieren verursachen, die den verfassungsrechtlichen Prinzipien zuwiderlaufen, sind sie als verfassungswidrig anzusehen.

3.1.4. RECHTSSCHUTZ BEI NICHTZAHLUNG DER SOZIALVERSICHERUNGS- BEITRÄGE DURCH DEN ARBEITGEBER IN CHINA

Yifei Wang

Die Sozialversicherung für Arbeitnehmer in der VR China versichert eine große Zahl von Beschäftigten in Unternehmen. Im Jahr 2015 waren beispielsweise 262 Millionen dieser Beschäftigten in der Rentenversicherung versichert. Ein schwerwiegendes Problem ist dabei allerdings, dass Arbeitgeber ihre Pflicht zur Abführung von Sozialversicherungsbeiträgen oft nicht erfüllen. Zwar sind bereits viele rechtliche Regelungen dazu verabschiedet worden; sie zeigen aber nur bedingt Wirkung. Die Weigerung der Arbeitgeber, Sozialversicherungsbeiträge abzuführen, stellt die häufigsten Fälle der Beeinträchtigung der sozialen Rechte und Interessen der Versicherten dar, denn wenn Beiträge nicht durch den Arbeitgeber rechtmäßig gezahlt werden, laufen die gesetzlich vorgesehenen sozialen Leistungen ins Leere. In der Folge bestehen die meisten sozialversicherungsrelevanten Fälle, mit denen sich die Gerichte befassen, aus Streitigkeiten, bei denen Arbeitnehmer auf Rechtsschutz klagen, wenn Arbeitgeber ihre Beitragspflicht nicht erfüllt haben.

Das Problem der Nichterfüllung der Arbeitgeberpflicht zur Abführung von Sozialversicherungsbeiträgen ist zudem ein modellhaftes Beispiel für die Schwierigkeiten, die in der chinesischen Sozialversicherung bestehen. Im Zuge der Reform von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft hat sich die Rolle des Staates wie auch die der Gesellschaft,

der Unternehmen und der Bürger grundlegend gewandelt. In der Planwirtschaft gewährten Sozialversicherungsleistungen vor allem die Staatsbetriebe, die als „Arbeitseinheit“ Ressourcen direkt vom Staat nach Plan erhielten. Sie versorgten ihre Beschäftigten mit allen für das soziale, politische, wirtschaftliche und kulturelle Leben notwendigen Mitteln. Mit der Einführung der Marktwirtschaft wurden die umfangreichen Versorgungsaufgaben der Unternehmen hauptsächlich auf die staatlich errichtete, beitragsfinanzierte Sozialversicherung übertragen. Mit der Umstrukturierung der Sozialversicherung gehen jedoch grundlegende Probleme einher: Es fehlt ein klares Verständnis über den Zweck und die Legitimation der Sozialversicherung. Auch Inhalt und Bedeutung der sozialen Rechte der Bürger im Spannungsfeld von eigenverantwortlicher Vorsorge und staatlicher Verantwortung bedürfen einer eindeutigen Spezifikation.

Eigentümlich ist, dass sich der Staat in Fällen der Nichterfüllung der Arbeitgeberpflicht zur Abführung von Sozialversicherungsbeiträgen seiner Beitrags-

einzugsverantwortung entzieht. Um die Rechte der ArbeitnehmerInnen zu schützen und damit die soziale Sicherheit zu gewährleisten, ziehen die Gerichte daher vor allem die zivilrechtliche Haftung der Arbeitgeber zum Schadenersatz heran. Problematisch an dieser Konstruktion ist aber, dass die öffentlich-rechtlichen Primäransprüche dabei durch privatrechtliche sekundäre Ansprüche ersetzt werden. Der Schutzzweck der Sozialversicherung und die spezifische Verantwortung des Staates für die Umsetzung sozialer Rechte werden damit nicht erfüllt.

Die Kernthese dieser Arbeit ist daher: Der Staat vernachlässigt aufgrund seiner Ineffektivität beim Beitragseinzug seine Schutzpflicht. Die Fragestellung erfolgt dreistufig: 1. Verletzt der Staat seine Schutzpflicht? Hierbei ist zu klären, ob der Staat eine Schutzpflicht hat, ob das staatliche Handeln beim Beitragseinzug ineffektiv ist und ob der Staat durch diese Ineffektivität seine Schutzpflicht verletzt. 2. Soll der Staat direkt haftbar gemacht werden? 3. Wenn ja, kann und soll die staatliche Haftung von Gerichten durchgesetzt werden?



Ein gravierendes Problem für die Arbeitnehmer in China ist, dass Arbeitgeber ihrer Verpflichtung zur Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen oft nicht nachkommen.



Francisca
Salih-Sánchez
del Hierro

Zur Beantwortung dieser Fragen werden im ersten Teil der Arbeit zunächst die neuen Grundlagen des Sozialversicherungssystems in der VR China dargestellt. In diesem Zusammenhang werden auch die durch die Reform von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft veränderten Beziehungen zwischen Unternehmen, Staat und Einzelpersonen aufgezeigt. Zudem ist zu diskutieren, wie das Recht auf die damit einhergehenden Herausforderungen für die Sozialversicherung reagiert.

Der zweite Teil befasst sich mit den normativen Grundlagen. Erörtert werden die Herleitung der staatlichen Schutzpflicht im Allgemeinen und der Inhalt der Schutzpflicht in Bezug auf das Beitragssystem der Sozialversicherung in der VR China im Besonderen. Die Schutzpflicht verfolgt vor allem ein bestimmtes „Ziel“, d.h. es wird ein Handeln für einen zu erzielenden Erfolg oder Zustand eingefordert. Der Staat hat bei der Wahl der Mittel und Wege, die er zur Zielerreichung einsetzt, einen großen Ermessensspielraum. Deshalb konzentriert sich diese Arbeit zunächst besonders auf die Schutzgüter der sozialen Grundrechte im chinesischen Kontext. Das Effektivitätsprinzip wird dann als ein Prüfungsmaßstab zur Erfüllung der Schutzpflicht eingeführt. Unter bestimmten Voraussetzungen kann das Ermessen des Staates schrumpfen (sogar auf null) und damit der effektive Schutz erreicht werden.

Der dritte Teil beschreibt das Sozialversicherungsrecht der VR China. So werden die staatliche Ausgestaltung des Beitragssystems – materiell die Rechtsfolgen bei Beitragszahlungsmängeln in den jeweiligen Versicherungszweigen

und prozessual die Beitragszahlung, Beitragsnachholung und der Rechtsschutz – ausführlich dargelegt.

Der vierte Teil befasst sich schließlich mit der Umsetzung des zuvor dargestellten Regelwerks. Dabei wird zunächst die Erfüllung der staatlichen Schutzpflicht zum Beitragseinzug geprüft, ehe die staatliche Haftung und ihre gerichtliche Durchsetzung behandelt werden. Im Ergebnis soll sich zeigen, dass die staatliche Schutzpflicht in Bezug auf das Beitragssystem der Sozialversicherung in der VR China mit den vorhandenen Rechtsinstitutionen effektiv erfüllt werden kann. Voraussetzung hierfür ist, dass der Staat direkt haftbar gemacht wird, wenn er die Beitragseinzugspflicht nicht erfüllt. Zur Klärung der Frage der gerichtlichen Durchsetzbarkeit der staatlichen Haftung wird die Rolle der Gerichte im staatlichen System, insbesondere ihre Funktion der verfassungsgemäßen Rechtsanwendung, diskutiert.

3.1.5. DIE GERICHTLICHE DURCHSETZUNG VON EXISTENZSICHERNDEN SOZIALLEISTUNGEN IN LATEINAMERIKA

Francisca Salih-Sánchez del Hierro

Angesichts des Anstieges von Armut und Ungleichheit in Lateinamerika wurden in den 1990er Jahren Sozialhilfeprogramme zur direkten Unterstützung finanziell schwacher Haushalte eingeführt. Aufgrund der geringen Abdeckung der Erwerbsbevölkerung durch die Sozialversicherung wird die Sozialhilfe in der Region als das primäre Instrument der sozialen Sicherung erachtet. In der Tat leben

ein erheblicher Teil der Arbeitskräfte und ihre Familien von geringfügiger und informeller Beschäftigung und haben keinen Zugang zu Sozialleistungen.

Die Entwicklung der Sozialhilfeprogramme ist ein wichtiger Gegenstand im gegenwärtigen Sozialrecht in Lateinamerika. Dabei steht die Verwirklichung des zentralen Zieles eines jeden Sozialleistungssystems im Vordergrund: dem Einzelnen das Notwendige zur Sicherung seiner Existenz zu gewährleisten. Im Grunde haben sich nahezu alle Staaten durch internationale Menschenrechtskonventionen dazu verpflichtet, Sozialleistungen zur Verfügung zu stellen, die ein Existenzminimum gewähren und ein menschenwürdiges Leben sicherstellen. Diese Leistungen sind in den verschiedenen nationalen Rechtsordnungen der Region unterschiedlich ausgestaltet. In den meisten lateinamerikanischen Ländern sind sie auf gesetzlicher Ebene in Sozialhilfeprogrammen verankert und beinhalten eine Verpflichtung des Staates, eine Leistung zu erbringen, damit ein menschenwürdiges Existenzminimum gewährleistet werden kann. Dennoch kommen die meisten lateinamerikanischen Staaten dieser Pflicht nur teilweise nach, selbst wenn man den unterschiedlichen Grad an Institutionalisierung der Sozialhilfeprogramme berücksichtigt.

Bei der aktuellen Ausgestaltung der Sozialhilfeprogramme bestehen zudem Hindernisse in Bezug auf die Verfahrensmechanismen zur Durchsetzung von Sozialleistungen. Die besonderen Regeln über die Zugänglichkeit, das Verfahren und die Prozessvertretung bei der gerichtlichen Durchsetzung können Barrieren aufweisen, die einen effektiven

Rechtsschutz unterlaufen. Umstritten ist auch, inwieweit die traditionellen Verfahrensmechanismen zur Durchsetzung sozialer Leistungen angemessen sind und ob durch das Fehlen konkreter verfahrensrechtlicher Instrumente Nachteile für die Leistungsberechtigten entstehen. Insbesondere die Frage, ob die Verfahrensinstrumente im Falle einer Verletzung von sozialen Rechten vor dem Hintergrund der Standards des interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte angemessen sind, wurde in Lateinamerika nur in geringem Umfang erforscht. Daher konzentriert sich diese Dissertation auf die Frage, ob die vorhandenen Mechanismen eine effektive Durchsetzung von existenzsichernden Sozialleistungen ermöglichen.

Um eine dogmatische Basis für die Untersuchung zu schaffen, soll zuerst theoretisch geklärt werden, was unter den Begriffen Existenzminimum und gerichtliche Durchsetzung in Bezug auf Sozialleistungen verstanden wird. Außerdem werden die in den lateinamerikanischen Rechtsordnungen vorhandenen Sozialleistungen zur Sicherung des Existenzminimums dargestellt und gemäß der theoretischen Grundlage bewertet. Anschließend sollen die entsprechenden Mechanismen zur Durchsetzung des Rechts auf Sozialleistungen dargelegt und diskutiert werden.

Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass das internationale Recht Standards in Bezug auf einen effektiven Rechtsschutz im Falle der Verletzung von sozialen Rechten entwickelt hat, soll überprüft werden, inwieweit die vorgesehenen Durchsetzungsmechanismen angemessen sind, um Ansprüche auf Sozialleistungen durchzusetzen. Dafür



Dr. Iris Meeßen

sollen zunächst die Standards des interamerikanischen Systems der Menschenrechte dargestellt, analysiert und anschließend mit den rechtlichen Mechanismen der ausgewählten Länder abgeglichen werden. Schließlich soll die Frage nach dem effektiven Zugang zu den Gerichten mithilfe einer Analyse der Rechtsprechung in den ausgewählten Ländern beantwortet werden. In diesem Zusammenhang wird insbesondere untersucht, ob der Staat seine Pflicht zur Beseitigung von Hindernissen, die den Zugang zu den Gerichten unterbinden oder begrenzen, erfüllt hat. Ist dies nicht der Fall, kann gesagt werden, dass diese Länder keine effektive Durchsetzung von existenzsichernden Sozialleistungen ermöglichen.

3.2. DOKTORANDENKOLLEG „DAS LEISTUNGSERBRIN- GUNGSVERHÄLTNIS IM SOZIALRECHT“

Der Staat bzw. die öffentlichen Leistungsträger erbringen soziale Sach- und Dienstleistungen in der Regel nicht selbst. Vielmehr werden dafür Dritte beauftragt, die als Leistungserbringer gegenüber dem einzelnen Leistungsberechtigten tätig werden. Die Organisation und Steuerung der Leistungserbringung innerhalb des so entstehenden mehrseitigen Leistungserbringungsverhältnisses sind Gegenstand dieses Doktorandenkollegs.

Das Recht als zentrales Instrument zur Steuerung der Leistungserbringung muss Antworten geben auf die Fragen, die aus dieser Ausprägung staatlicher Aufgabenwahrnehmung folgen und die dem Sozialrecht nicht erst

seit dem Aufkommen des Leitbilds des Gewährleistungsstaates Lösungen abverlangen. Neben der Einbindung geeigneter Leistungserbringer bedarf es vor allem einer Steuerung von Qualität und Preisen der Sozialleistungen. Gegebenenfalls ist überhaupt erst für ein Leistungsangebot und eine entsprechende leistungsfähige Infrastruktur zu sorgen.

In ihren Dissertationsprojekten untersuchen die noch verbliebenen Mitglieder der im Oktober 2007 gegründeten Doktorandengruppe, Iris Meeßen und Michael Schlegelmilch, rechtsvergleichend verschiedene Aspekte der Leistungserbringung.

Das Promotionsprüfungsverfahren von Iris Meeßen wurde inzwischen erfolgreich abgeschlossen.

3.2.1. STAATLICHE FÖRDERUNG BERUFLICHER WEITERBILDUNG IN DEUTSCHLAND UND SCHWEDEN

Iris Meeßen

Erwerbstätigkeit ist Voraussetzung für die Teilhabe am wirtschaftlichen Leben und Anknüpfungspunkt für viele sozialrechtliche Regelungen. Jedoch macht die technische, wirtschaftliche, demographische und soziokulturelle Entwicklung eine ständige Weiterqualifizierung der Erwerbstätigen nötig. Diese Weiterqualifizierung findet durch berufliche Weiterbildung statt. Die Vergleichsländer Schweden und Deutschland fördern die berufliche Weiterbildung und verfolgen mit dieser Förderung nicht nur wirtschafts-

rechtliche, sondern vor allem auch sozialrechtliche Ziele.

Eine gezielte Förderung der beruflichen Weiterbildung durch Sach- und Geldleistungen des Staates ist dann sinnvoll, wenn mit ihr ein strukturelles oder individuelles Defizit ausgeglichen wird. Ein individuelles Defizit beim Leistungsempfänger besteht, wenn aufgrund eingetretener oder drohender Arbeitslosigkeit eine konkrete Bedarfssituation vorliegt, in der berufliche Weiterbildung als arbeitsfördernde Maßnahme zweckmäßig sein kann, aber auch wenn es ihm an finanziellen Mitteln und/oder Interesse mangelt. Ein strukturelles Defizit besteht, wenn die Marktbedingungen einen sich selbst tragenden Wettbewerb, zum Beispiel aufgrund mangelnder Nachfrage oder mangelnden Preisniveaus, nicht zulassen.

Der erste Teil der Arbeit, die im Dezember 2017 in der Schriftenreihe des Instituts (Studien aus dem Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik) veröffentlicht wurde, untersucht, welche Sach- und Geldleistungen im Zuge der Subjekt- und Objektförderung die Vergleichsländer gewähren, um Weiterbildungsmaßnahmen zu fördern. Dabei wird dargestellt, welche durch die gesetzlichen Regelungen typisierten Defizite mit den jeweiligen Leistungen ausgeglichen werden sollen und welche Ziele die Leistungen verfolgen.

Die geförderten Weiterbildungsmaßnahmen werden – wie viele andere Sozialleistungen – in großem Umfang von Dritten erbracht. Hierfür sind bestimmte tatsächliche und rechtliche Strukturen nötig, wobei es sich im Weiterbildungsreich als einem historisch gewachsenen

System vielfach um wettbewerbsgeprägte Strukturen handelt. Dabei ist nicht selbstverständlich, dass die mit der einzelnen Leistung angestrebte Förderung so beim Weiterbildungsteilnehmer ankommt, wie dies von der Förderungsleistung vorgesehen ist.

Der zweite Teil der Untersuchung beschäftigt sich daher mit der Frage, wie der Staat sicherstellt, dass die Ziele der Förderleistungen erreicht werden. Ob die Förderungszwecke insbesondere bei der Durchführung durch Dritte erreicht werden, wird mit Hilfe eines Vergleichs der beiden Rechtsordnungen untersucht. Vergleichsraster ist dabei einerseits der normative Rahmen der Weiterbildungsmaßnahmen sowohl auf internationaler als auch jeweils auf nationaler Ebene, andererseits die steuerungstheoretische Einordnung von Steuerungsinstrumenten und Handlungsformen.

Nimmt man die Leistungen zur Förderung von Weiterbildung und die Instrumente zur Regelung der Leistungserbringung insgesamt in den Blick, findet in beiden Ländern eine kompetenzrechtliche Trennung von Weiterbildung statt: als Bestandteil der Arbeitsförderung einerseits und im weiteren Rahmen der Bildungspolitik andererseits. Dabei ist das schwedische Recht von einer anderen Rechtskultur geprägt, so dass der Grad der Regulierung geringer ist als in Deutschland. Darüber hinaus sind die Weiterbildungsmaßnahmen viel stärker als in Deutschland in ein Gesamtbildungssystem eingegliedert, wodurch auch die rechtlichen Bezugnahmen zwischen den beiden Kompetenzbereichen zahlreicher sind.



Michael
Schlegelmilch

Das schwedische System der Arbeitsförderung setzt – wohl auch aufgrund der erst vor einigen Jahren erfolgten Überformung durch europäisches Recht – stärker auf die Beschaffung durch Vergabe und damit auf Steuerung durch Wettbewerb. Beide Systeme sehen die Möglichkeit vor, den Leistungserbringer im Wege einer Akkreditierung zuzulassen und dem Leistungsempfänger die Auswahl der konkreten Weiterbildungsmaßnahme zu überlassen. Dennoch wird im schwedischen Arbeitsförderungssystem das Risiko der Wahl einer untauglichen Maßnahme oder das Problem der mangelnden Befähigung zur Wahl im Gegensatz zu Deutschland nicht dem Teilnehmer, sondern dem fördernden Arbeitsvermittlungsamt aufgebürdet, womit der sozialrechtliche Aspekt stärker zum Tragen kommt.

Schließlich wirken sich unterschiedliche Förderleistungen und Einbindung auch im Rahmen der Qualitätssicherung der Weiterbildungsmaßnahmen aus. Die unterschiedlichen Förderziele beeinflussen die Qualitätsstandards, da die Inhalte der Standards jeweils auf die Förderziele ausgerichtet sind und weil die Ziele in unterschiedlichen Fördersystemen verfolgt werden. Zudem führt die stärkere Einbindung in das Gesamtbildungssystem in Schweden dazu, dass die Qualitätssicherungssysteme des Gesamtbildungssystems in Bezug genommen werden, während in Deutschland eigene Qualitätssicherungssysteme entwickelt werden oder auf Zertifizierungsangebote Privater zurückgegriffen wird.

3.2.2. ARZNEIMITTELPREIS-REGULIERUNG IM LEISTUNGSERBRINGUNGSRECHT IN DEUTSCHLAND UND SPANIEN

Michael Schlegelmilch

Vergütungssysteme zur Honorierung der Leistungserbringung durch Dritte sollten so ausgestaltet sein, dass für die Leistungserbringer Anreize bestehen, Leistungen bedarfsgerecht zu erbringen und zugleich die Qualität sowie die Wirtschaftlichkeit der Versorgung gewährleistet sind. Der Gesetzgeber hat sich aus guten Gründen dagegen entschieden, die Vergütung vieler Sozialleistungen allein dem Markt zu überlassen. Aber auch regulierte Preise, die nicht durch Angebot und Nachfrage, sondern durch staatliche Vorgaben bestimmt werden, führen nicht immer zu optimalen Ergebnissen, wie sich anhand der Ausgabenentwicklung im Bereich der öffentlichen Gesundheitssysteme zeigt. Vor allem die Arzneimittelversorgung gilt seit Jahren als einer der wesentlichen Kostentreiber in der deutschen gesetzlichen Krankenversicherung (GKV), wobei die Struktur des Arzneimittelangebots – insbesondere das Segment nicht substituierbarer, patentgeschützter Medikamente – und die damit verbundenen Preise der Arzneimittelhersteller hauptursächlich für die Mehrkosten sind. Aufgrund dieser Entwicklung, die nicht auf Deutschland beschränkt ist, bemühen sich die nationalen Gesetzgeber mittels verschiedenster Steuerungsmaßnahmen, die am Arzneimittelpreis ansetzen, um eine Dämpfung der Ausgaben. Zunehmend wird dabei auf Lösungen gesetzt, welche die ökonomischen Gegebenheiten des Arzneimittelmarktes zugunsten der Leistungsträger nutzen bzw. diese dahingehend



Die Arzneimittelversorgung gilt seit Jahren als einer der Kostentreiber in der deutschen gesetzlichen Krankenversicherung.

ändern sollen (z. B. Arzneimittel-Rabattverträge, Nutzenbewertung von Arzneimitteln mit neuen Wirkstoffen).

Das Anliegen der Arbeit ist es, zunächst die Instrumente der Preissteuerung im Bereich der Arzneimittelversorgung in der GKV und im Nationalen Gesundheitssystem Spaniens (SNS) systematisch darzustellen und rechtlich zu bewerten. Die leistungserbringungsrechtliche Preissteuerung ist dabei der Oberbegriff für alle rechtlichen Instrumente, die der Beeinflussung des Herstellerabgabepreises als der zentralen Komponente des vom Leistungsträger an die Apotheken gezahlten Arzneimittelpreises dienen. Im Rahmen der Untersuchung werden die einschlägigen Regelungen anhand des jeweiligen ökonomischen Preissteuerungsmechanismus nach Instrumenten gruppiert. Die rechtlichen Grundstrukturen der Arzneimittelpreissteuerung werden so herausgearbeitet und an die allgemeinen (Finanzierungs-) Strukturen des Leistungserbringungsrechts rückgebunden, die durch das Doktorandenkolleg „Das Leistungsverhältnis im Sozialrecht“ am Institut erarbeitet wurden. Darüber hinaus werden die rechtlichen Rahmen-

bedingungen der wettbewerblichen Preissteuerungsinstrumente näher untersucht, vor allem vor dem Hintergrund der Diskussion zum Recht der Auftragsvergabe und der immer wieder geforderten Entwicklung sektoraler Sonderregelungen.

Ein Vergleich mit dem spanischen Leistungserbringungsrecht bietet sich nicht nur auf Grund des abweichenden Ansatzes der Preissteuerung an. Denn der Herstellerabgabepreis wird in Spanien für alle erstattungsfähigen Arzneimittel bereits mit Marktzulassung hoheitlich festgelegt. Auch halten zunehmend wettbewerbliche Instrumente Einzug in das spanische Gesundheitssystem, wie die Einführung von im Bieterverfahren bestimmter Preise ausgewählter Arzneimittel oder die durch die Autonome Gemeinschaft Andalusien geschaffene Möglichkeit zum Abschluss von Rabattvereinbarungen. Diese Entwicklungen sind auch vor dem Hintergrund der Finanzkrise zu betrachten, welche den spanischen Gesundheitsdienst in den vergangenen Jahren vor enorme Herausforderungen gestellt hat.

Nach einer Aufbereitung des Problems im Grundlagenteil wird die rechtliche Lage in Deutschland und Spanien gegenübergestellt und anschließend verglichen. Im Rechtsvergleich zeigt sich, dass das Regelungsinstrumentarium im Arzneimittelbereich etliche Besonderheiten aufweist. Es handelt sich um ein besonderes sozialrechtliches Produktrecht, dessen Regelungsschwerpunkt klar auf der Leistungsfinanzierung liegt, und nicht zum Beispiel auf der Qualität der Versorgung oder der Mengensteuerung. Ordnet man die verschiedenen Instru-

mente, so ergibt sich im Vergleich ein Bild der möglichen Wege leistungserbringungsrechtlicher Preissteuerung, das sich in das Gesamtbild der allgemeinen Finanzierungsstrukturen der Leistungserbringung einordnen lässt. Es zeigt sich dabei auch, inwiefern für die Leistungsträger in Deutschland und Spanien durch den Einsatz neuer wettbewerblicher Steuerungsinstrumente, wie zum Beispiel Rabattverträge, Spielräume zur Preisgestaltung entstehen und inwieweit diese auch genutzt werden. Interessant für den Rechtsvergleich sind dabei die sektoralen Sonderregelungen zur Auftragsvergabe beim Einsatz von Rabattverträgen in der spanischen Rechtsordnung. Die Arbeit wird schließen mit einer vergleichenden Analyse der rechtlichen Grenzen der Preissteuerung, die das jeweilige nationale Verfassungsrecht, v. a. die Grundrechte der Leistungserbringer, und das Unionsrecht setzen.

3.3. DOKTORANDENKOLLEG „SOZIALRECHT ALS BESONDERES VERWALTUNGSRECHT“

Dass das Sozialrecht ein besonderer Zweig des Verwaltungsrechts ist, rückt wegen seiner speziellen Probleme, seiner ständigen Veränderungen und der oft kleinteiligen Regelungen in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung zumeist in den Hintergrund. Nicht nur kann aber die Sozialrechtswissenschaft von einer Rückbesinnung auf das allgemeine Verwaltungsrecht profitieren; auch das allgemeine Verwaltungsrecht lebt, wenn es denn alle Verwaltungstätigkeit leiten soll, gerade von der wissenschaftlichen Rückkopplung an das besondere Verwaltungsrecht. Nur so kann es sich

weiterentwickeln und künftigen Herausforderungen begegnen.

Dieser Wechselbezüglichkeit geht das Doktorandenkolleg „Sozialrecht als besonderes Verwaltungsrecht“, das im Oktober 2012 in der sozialrechtlichen Abteilung mit seiner Arbeit begonnen hat, nach. Annemarie Aumann, Lilia Medvedev und Julia Peterlini setzen in ihren Dissertationsprojekten sozialrechtliche Problemstellungen mit solchen des allgemeinen Verwaltungsrechts in Verbindung. Dabei geht es im Einzelnen um Zurechnungsprinzipien im Recht der gesetzlichen Unfallversicherung bei zunehmender Entgrenzung der Arbeit (Aumann), Verwaltungsverträge im Sozial- und im Verwaltungsrecht (Medvedev) sowie um den Begriff des subjektiven Rechts in beiden Rechtsgebieten (Peterlini).

Im Folgenden werden die drei Projekte vorgestellt.



Annemarie Aumann, LL.M.

3.3.1. ARBEITSUNFALL UND ENTGRENZTE ARBEIT: ZUR REICHWEITE DES UNFALLVERSICHERUNGSSCHUTZES DER BESCHÄFTIGTEN

Annemarie Aumann

Das Problem der Abgrenzung zwischen Arbeits- und Privatunfall

Die Gesetzliche Unfallversicherung der Beschäftigten in Deutschland basiert unverändert auf den Wertungen, die ihr bei ihrer Einführung im Jahr 1884 zugrunde gelegt wurden. Ihr im Vergleich zur Krankenversicherung erhöhter Versicherungsschutz steht Beschäftigten bei Unfällen zu, die als Arbeitsunfälle zu qualifizieren sind, weil sie sich „infolge“ ihrer beruflichen Tätigkeit ereigneten. Der entstehende Schaden zählt zum Betriebsrisiko des die Gefahrenquellen des Unternehmens beherrschenden Arbeitgebers, der die Versicherungsbeiträge deswegen alleine zu tragen hat und, auch um den Betriebsfrieden zu wahren, im Gegenzug von Haftungsansprüchen des Beschäftigten befreit wird.

Die sich in § 8 Abs. 1 SGB VII befindliche Definition des Arbeitsunfalls hängt *de lege lata* von der Zuordnung der dem Unfall unmittelbar vorausgehenden Verrichtung zur beruflichen oder privaten Sphäre ab. Die Abgrenzung der beiden Lebensbereiche führt seit jeher zu Schwierigkeiten – insbesondere Fallgruppen wie die Nahrungsaufnahme in der betrieblichen Kantine oder die Körperhygiene am Arbeitsplatz beschäftigten die Rechtswissenschaft. Die Diffusion der beiden Sphären im Zeitalter von „Arbeit 4.0“ stellt die Zuordnung von Risikosphären indes vor eine gänzlich neue Herausforderung.

Die Entgrenzung der Arbeit als Herausforderung für die Unfallversicherung

In jüngerer Zeit ist eine durch die Tertiärisierung und Digitalisierung der Arbeitswelt wesentlich mitbedingte Verschärfung des Abgrenzungsproblems eingetreten. Die traditionell maßgeblichen Parameter für die Unterscheidung zwischen Beruflichem und Privatem sind die Kategorien der Arbeitszeit und des Arbeitsortes. Diese sind jedoch durch die Entgrenzung der Arbeit – ein eine zunehmende Anzahl von Beschäftigten betreffendes soziales Phänomen – in Auflösung begriffen. Entgrenzte Arbeit meint die Möglichkeit, Arbeitsleistung flexibel zu erbringen: Sei es ohne Bindung an eine feste Arbeitszeit, einen bestimmten Arbeitsort und/oder ohne den Zwang, Arbeit und Freizeit strikt zu trennen. Arbeitsrechtliche Gestaltungen wie Telearbeit, mobiles Arbeiten, ständige Erreichbarkeit oder die Erlaubnis, sich am Arbeitsplatz mit privaten Angelegenheiten zu befassen, lassen eine Trennung der Risikosphären nach der bisherigen Praxis lebensfremd erscheinen. Zudem ist fraglich, ob die maßgeblichen Rechtsgründe für die Übertragung des Unfallrisikos auf die Arbeitgeberschaft, namentlich die Betriebsrisikolehre und der Gedanke der Fürsorgepflicht, angesichts der wachsenden Autonomie dieser Beschäftigten noch verfangen.

Erkenntnisziele der Dissertation

Vor dem Hintergrund der geschilderten Situation arbeitet die Dissertation zunächst die Reichweite des Versicherungsschutzes bei entgrenzter Arbeit heraus und zeigt, dass der bis dato etablierte Zuordnungsmechanismus des § 8 Abs. 1 SGB



Lilia Medvedev

VII angesichts veränderter Risikostrukturen der Gesellschaft an seine Grenzen stößt. Bei der Untersuchung konkreter Anwendungsfragen ergibt sich eine Beeinträchtigung des Versicherungsschutzes für diejenigen Beschäftigten, die ihre Arbeitsleistung jenseits des klassischen Grundtatbestands des Arbeitnehmers erbringen. Vor diesem Hintergrund wird unter Zugrundelegung der Grundprinzipien der Unfallversicherung die Dogmatik des § 8 Abs. 1 SGB VII fortentwickelt, um die sich ergebenden unfallversicherungsrechtlichen Zuordnungsschwierigkeiten sinnvoll lösen zu können. Der Lösungsvorschlag basiert sowohl auf Überlegungen zum Recht der Unfallsicherung der Beamten, insbesondere § 31 Abs. 1 S. 1 BeamtVG, als auch dem Versorgungsrecht der Soldaten, insbesondere §§ 27 Abs. 2, 81 Abs. 1, und § 85 SVG, welche vergleichend zur unfallversicherungsrechtlichen Dogmatik zu Rate gezogen werden. Zudem wird die in der rechtswissenschaftlichen Auseinandersetzung bisher zu stark vernachlässigte Rechtsfigur des „Betriebsbanns“ als alternatives Zuordnungsregime kritisch beleuchtet. Der Betriebsbannklassifiziert jeden zur Arbeitszeit am Arbeitsort stattfindenden Unfall als Arbeitsunfall, wodurch die Abgrenzung von privater und beruflicher Sphäre obsolet wird.

Mit Hilfe der genannten Vergleichsmaterialien kann eine den Grundwertungen der Unfallversicherung entsprechende Lösung gefunden werden, die die aktuellen Rechtsunsicherheiten beseitigt. Ein weiterer Vorteil der vorgeschlagenen Lösungsoption ist, dass sie dogmatisch gefunden wird, und somit ohne Anpassung des Normtextes durch richterrechtliche Anerkennung herbeigeführt werden kann.

3.3.2. DER VERTRAG ALS STEUERUNGSTRUMENT IN DER PFLICHTKRANKENVERSICHERUNG – EIN DEUTSCH-RUSSISCHER RECHTSVERGLEICH

Lilia Medvedev

Der Staat kooperiert mit privaten Akteuren in vielfacher Weise. So erbringt er die sozialen Sach- und Dienstleistungen für die Versicherten in der Regel nicht selbst, sondern betraut mit dieser Aufgabe private Dritte. Die Beziehungen innerhalb des so entstehenden mehrseitigen Leistungserbringungsverhältnisses können mit Hilfe unterschiedlicher Instrumente ausgestaltet werden. In der gesetzlichen Krankenversicherung wählte der Gesetzgeber vielfach den Vertrag als Instrument der Regelung dieser Beziehungen.

Die Arbeit untersucht die Verträge zwischen den Leistungserbringern und den Krankenversicherungsträgern im System der gesetzlichen Krankenversicherung der Länder Deutschland und Russland in rechtsvergleichender Weise. Der Fokus liegt dabei auf dem Verhältnis des öffentlich-rechtlichen Vertrages im allgemeinen Verwaltungsrecht zum öffentlich-rechtlichen Vertrag im Sozialrecht: Was sind die allgemeinen Merkmale des öffentlich-rechtlichen Vertrages und was macht das Besondere aus? Auf diese Weise soll auch verdeutlicht werden, dass, im Hinblick auf diese Rechtsform, vom Sozialrecht als besonderem Verwaltungsrecht gesprochen werden kann.

Russland stellt aus zwei Gründen ein geeignetes Vergleichsland dar: Einerseits lehnt sich das russische Verwaltungsrecht an das deutsche an; andererseits

weist jedoch das Rechtssystem Russlands starke organisatorische und strukturelle Unterschiede auf. Bei diesem Vergleich sind auch Erkenntnisgewinne für die deutsche Rechtsdogmatik zu erwarten, da hinsichtlich des sozialrechtlichen Vertrags in Deutschland ebenfalls ein Forschungsbedarf besteht.

Die Arbeit stellt zunächst das System der russischen gesetzlichen Krankenversicherung dar. Zum einen wird der rechtliche Rahmen der russischen gesetzlichen Krankenversicherung mit ihren Strukturprinzipien erläutert, zum anderen werden die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Rahmenbedingungen der gesetzlichen Krankenversicherung skizziert. Dabei geht die Arbeit insbesondere auf die Rolle der privaten Leistungserbringer ein. Denn die stärkere Einbeziehung privater Leistungserbringer und die damit einhergehende Hoffnung auf eine Verbesserung der medizinischen Leistungen war ein erklärtes Ziel des russischen Gesetzgebers bei der Verabschiedung des letzten Reformgesetzes über die obligatorische Krankenversicherung. Davor standen die privaten Leistungserbringer im Wettbewerb mit dem staatlichen Gesundheitssystem und wurden als Alternative zu diesem betrachtet.

Nachfolgend werden die verschiedenen Arten der Verträge im System der gesetzlichen Krankenversicherungen vor dem Hintergrund der deutschen und der russischen Rechtsordnung untersucht. In beiden Systemen der gesetzlichen Krankenversicherungen findet sich eine vielschichtige Struktur an Verträgen. Die Vielfalt der Vertragsarten lässt in Deutschland kaum Wünsche offen: Das Vertragsarztrecht ist beispielsweise einem hierarchischen System des

„mehrstufigen Vertragskollektivismus“ unterworfen. Auch in Russland findet sich eine differenzierte vertragliche Gestaltung, die allerdings mit einer exekutiven Gesetzgebung verflochten ist.

Bei der Einordnung der Vertragsarten in den jeweiligen nationalen rechtsdogmatischen Kontext werden die historisch gewachsenen Unterschiede aufgezeigt. Es lassen sich aber auch gewisse Parallelen in den Entwicklungen des russischen und des deutschen Verwaltungsrechts im Allgemeinen und bezüglich des öffentlich-rechtlichen Vertrages im Besonderen aufzeigen. So spiegelt in Deutschland die Abgrenzung des öffentlich-rechtlichen Vertrages vom privatrechtlichen Vertrag die Abgrenzungsproblematik zwischen öffentlichem und privatem Recht wider. Diese Abgrenzungsfragen haben Auswirkungen auf die einschlägigen Rechtswege sowie die Anwendbarkeit des Verfahrensrechts und des Wettbewerbsrechts.

Demgegenüber erfolgt in Russland die Systematisierung des Rechts nach Rechtszweigen. Der Vertrag wird dabei als ein genuin zivilrechtliches Instrument gesehen; die horizontalen Beziehungen im Verwaltungsrecht werden hingegen in Frage gestellt. Es zeigt sich daher in der Lehre eine teilweise kritische Haltung gegenüber dem öffentlich-rechtlichen Vertrag, der als solcher eine der umstrittensten Rechtsfiguren des russischen Verwaltungsrechts darstellt. Trotz ihrer praktischen Relevanz ist die dogmatische Durchdringung dieser Problematik aber noch nicht erfolgt. Die Arbeit wird aufzuzeigen, ob der öffentlich-rechtliche Vertrag auch in Russland als eine vollwertige Handlungsform der Verwaltungstätigkeit



Julia Peterlini

gesehen werden kann bzw. eine solche bereits de facto darstellt.

3.3.3. KONKRETISIERUNG UND BEGRÜNDUNG DES RECHTS AUF ÄRZTLICHE BEHANDLUNG IN DEUTSCHLAND UND ITALIEN – SOZIALRECHT ALS BESONDERES VERWALTUNGSRECHT

Julia Peterlini

„*Salus civitatis in legibus sita est*“, sagte bereits Cicero. Seiner Aussage zufolge liegt die Gesundheit der Bürgerinnen und Bürger im Gesetz.

Dies gibt Anlass zu der grundlegenden Frage, wie das Recht aus einer Vielzahl von möglichen medizinischen Behandlungen diejenigen auswählt, die zu Lasten der Allgemeinheit für den Einzelnen durchsetzbar sind. Diese Fragestellung beruht auf der Annahme, dass das Recht auf medizinische Behandlung im Unterschied zu den herkömmlichen individuellen subjektiven Rechtspositionen im Allgemeinen Verwaltungsrecht auf „besondere Weise“ begründet und geschützt wird.

Zur Beantwortung oben genannter Frage werden zunächst die gesetzlichen Mechanismen, die die Auswahl des Leistungsspektrums regeln, in Deutschland und Italien untersucht. Erstes Ziel der Arbeit ist, die vom Gesetzgeber gewählten rechtlichen Strukturen und Regulierungsmechanismen für die Konkretisierung der ärztlichen Leistungen systematisiert darzustellen und zu analysieren. Die beiden Ge-

sundheitssysteme sind zwar in ihrer Organisationsstruktur grundlegend verschieden, stellen den Gesetzgeber aber vor die gleiche Herausforderung: Durch das den beiden Systemen immanente Sach- und Dienstleistungsprinzip ist es erforderlich, das Leistungsspektrum der medizinischen Versorgung festzulegen.

Die Analyse der Gesundheitssysteme ist allerdings auf die Konkretisierung der ärztlichen Leistungen, die zu Lasten der Allgemeinheit für den Einzelnen durchsetzbar sind, beschränkt. Aufgrund ihrer besonderen Wirkung für den deutschen Rechtskreis wird in dieser Arbeit zudem die Konkretisierung von fachärztlichen Behandlungs- und Untersuchungsmethoden im Rahmen der gesetzlichen Krankenversicherung herangezogen. Diese Beschränkung ist sinnvoll, da auf diese Weise gezielt jene Leistungen erfasst werden, die in beiden Systemen einer Konkretisierung bedürfen und ein ausreichendes Untersuchungsfeld bieten. Herausgearbeitet werden die Unterschiede und Gemeinsamkeiten der normativen Entscheidungsprogrammierung in Bezug auf die gesetzlichen Ziele bzw. Leistungsvoraussetzungen, die Kompetenzverteilung und das Bewertungsverfahren für die Konkretisierung des Leistungsumfanges.

Der Vollständigkeit halber wird thematisch auch auf die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen und den entsprechenden Prüfungsmaßstab für die Durchsetzung von Behandlungen zu Lasten der Allgemeinheit eingegangen, um die gerichtlichen Erkenntnisvorgänge bei der Entscheidungsfindung aufzuzeigen und zu vergleichen.

Darüber hinaus werden die normativen Grundlagen zur Festlegung des Leistungsspektrums einer dogmatischen Bewertung unterzogen. Die Betrachtung der Rechtsordnungen Deutschlands und Italiens bietet einen spannenden Rechtsvergleich, sowohl im Hinblick auf die rechtliche Bestandsaufnahme als auch für den dogmatischen Rückschluss auf die individuellen Rechtspositionen im Allgemeinen Verwaltungsrecht. Die untersuchten Rechtsordnungen kennen unterschiedliche subjektive Rechtspositionen im Allgemeinen Verwaltungsrecht. Als einziges europäisches Land unterscheidet die italienische Rechtsordnung dabei zwischen subjektiven Rechten und legitimen Interessen.

Überdies steht die italienische Rechtsdogmatik der deutschen Rechtsfigur des subjektiven öffentlichen Rechts mitunter sehr kritisch gegenüber. Zwar gibt es in der deutschen Literatur bereits Versuche, das legitime Interesse Italiens dem subjektiven öffentlichen Recht der deutschen Rechtsordnung gegenüberzustellen und mit diesem zu vergleichen. Ausgehend vom bisherigen Wissenstand sind es aber gerade die vorgefundenen unterschiedlichen und teils gegensätzlichen Ergebnisse, die zu einem neuen Erkenntnisgewinn führen. Praktische Bedeutung kommt der nachfolgenden Analyse der Rechtsschutzmöglichkeiten zu, da in Italien zum Beispiel ein Sozialgericht bzw. „besonderes Verwaltungsgericht“ fehlt.

Die dargestellten Ausführungen dienen der Aufbereitung des rechtsdogmatischen Forschungsziels dieser Arbeit durch eine Rückkoppelung der sozialrechtlichen Erkenntnisse an das Allgemeine Verwaltungsrecht. Dabei werden zunächst die bisherigen Lösungs-

versuche der dogmatischen Einordnung bewertet, ehe eine eigenständige Erklärung und Einordnung anhand der in den vorhergehenden Kapiteln analysierten Konkretisierung des Anspruchs auf ärztliche Behandlung versucht wird.

Die Forschungsarbeit wird von Prof. Dr. Ulrich Becker gemeinsam mit Prof. Dr. Erminio Ferrari im Rahmen eines bi-nationalen Promotionsverfahrens der Ludwig-Maximilians-Universität München und der Università degli Studi di Milano (Italien) betreut.

3.4. DOKTORANDENKOLLEG „SOZIALE SICHERUNG BEI PFLEGEBEDÜRFTIGKEIT“

Das Doktorandenkolleg zum Thema „Soziale Sicherung bei Pflegebedürftigkeit“ war im Juli 2010 gegründet worden und bestand aus Marko Urban, Vera Hansen, Carlos Schneider und Luise Lauerer.

Obwohl es pflegebedürftige Personen schon immer gab, zählte die Pflegebedürftigkeit nicht zu den sogenannten klassischen Risiken. Als eigenes Risiko wurde sie erst in den letzten Jahren verstanden. Auch deren rechtliche Absicherung in Deutschland, in Form einer Pflegeversicherung, ist erst 20 Jahre alt. Schon in ihren jungen Jahren zeigte die Pflegeversicherung Mängel und war bereits Gegenstand mehrerer Ergänzungen und Reformen.

Aus diesem Grund wurde als Forschungsgegenstand des Doktorandenkollegs die konkrete soziale Lage der Pflegebedürftigkeit gewählt. Deren soziale Absicherung wurde aus rechtsvergleichender Perspektive untersucht.

Marko Urbans Doktorarbeit wurde im Jahr 2016 veröffentlicht.

3.4.1. DIE QUALITÄTSSICHERUNG IN DER HÄUSLICHEN PFLEGE IN DEUTSCHLAND UND ÖSTERREICH

Marko Urban

Zur Deckung des aufgrund der demografischen Entwicklung steigenden Bedarfes an Leistungen bei Pflegebedürftigkeit wurden in Deutschland und in Österreich neue Sozialleistungen geschaffen sowie das Angebot an ambulanten und stationären Pflegeeinrichtungen ausgebaut. Nachdem die wesentlichen Maßnahmen zur Deckung des Pflegebedarfes in quantitativer Hinsicht in Gang gesetzt waren, rückte seine qualitative Seite in den Vordergrund. Wobei natürlich beides immer nur im Zusammenhang mit den nur begrenzt zur Verfügung stehenden Mitteln zu sehen ist.

Gerade die begrenzten Mittel, aber auch die Verwirklichung der Wahlfreiheit des Pflegebedürftigen hinsichtlich des Ortes der Pflege lassen die häusliche Pflege in den Mittelpunkt der Betrachtung rücken. Häusliche Pflege ist regelmäßig nicht nur weniger kostenintensiv, sondern wird auch von den Pflegebedürftigen gegenüber der stationären Pflege favorisiert und so lange wie möglich in Anspruch genommen. Begrenzte Mittel und Wahlfreiheit führen aber nicht nur zu einem Vorrang der häuslichen Pflege. Sie führen auch dazu, dass die Bedeutung der Pflege durch Angehörige und sonstige nichtprofessionelle Pflegekräfte von den politischen Akteuren zunehmend erkannt und betont wird.

Im Mittelpunkt der Untersuchung steht daher die gerade bei juristischen Arbeiten häufig unbeachtete Qualitätssicherung der nichtprofessionellen Pflege. Eine Annäherung an mögliche Lösungsstrategien für die Qualitätssicherung bei nichtprofessioneller Pflege erfolgt durch zwei Vergleiche: einen innerdeutschen Vergleich im Hinblick auf die Qualitätssicherung der professionellen Pflege und einen Rechtsvergleich mit Österreich, wobei jeweils die gleiche tatsächliche Situation, nämlich die Pflege in häuslicher Umgebung, zugrunde liegt.

Für das im Grundlagenteil entwickelte Gerüst wurden sowohl der den Wirtschaftswissenschaften entstammende Qualitätskreislauf als auch die Erkenntnisse der rechtswissenschaftlichen Steuerungsdiskussion nutzbar gemacht. Im Ergebnis ermöglicht dieses theoretische Gerüst, die rechtlichen Instrumente zur Qualitätssicherung in Deutschland und Österreich so zu systematisieren, dass sie den beiden oben genannten Vergleichen zugänglich sind.

Anschließend wird in der Arbeit, die 2016 veröffentlicht wurde, das gesamte deutsche Recht zur Qualitätssicherung bei professioneller und bei nichtprofessioneller häuslicher Pflege mithilfe des im Grundlagenteil erarbeiteten Rahmens analysiert. Dabei sind aufgrund der unterschiedlichen Art der Leistungserbringung, aber auch aufgrund der unterschiedlichen Ziele des Gesetzgebers, die mit den Regelungen zur Qualitätssicherung verfolgt werden, Unterschiede zwischen professioneller und nichtprofessioneller Pflege festzustellen. Die Leistungen bei der professionellen Pflege werden als Sachleistungen erbracht; die Qualitätssicherung erfolgt im Wesentlichen



Dr. Marko
Urban

innerhalb des Rechtsverhältnisses zwischen Sozialleistungsträger und Leistungserbringer (Pflegedienst). An einem solchen Rechtsverhältnis fehlt es bei der nichtprofessionellen Pflege. Der Gesetzgeber verfolgt bei der professionellen Pflege eindeutig das Ziel der ständigen Weiterentwicklung der Qualität, was auch eine Weiterentwicklung der Standards voraussetzt. Bei der nichtprofessionellen Pflege soll hingegen ein starres Grundniveau an Qualität genügen.

Analog zur Prüfung des deutschen Rechts wird auch das österreichische Recht auf Regelungen zur Qualitätssicherung in der häuslichen Pflege hin untersucht. Eine Systematisierung der einschlägigen Normen erfolgt wieder mithilfe des im Grundlagenteil erarbeiteten Gerüsts.

Anschließend erfolgen die zwei Vergleiche. Dabei werden die jeweils eingesetzten Qualitätssicherungsinstrumente auf den einzelnen Ebenen des Qualitätskreislaufes gegenübergestellt. Schließlich wird ein rechtlicher Rahmen erarbeitet, um für den einzelnen Pflegebedürftigen bei der Leistungserbringung sowohl die besonderen Fähigkeiten von pflegenden Angehörigen als auch die Weiterentwicklung der Standards bei der professionellen Pflege nutzbar machen zu können. Praktisch ist dies durch eine Kooperation von professionellen und nichtprofessionellen Pflegekräften möglich. Bezüglich der rechtlichen Ausgestaltung wird versucht, diese Kooperation in das deutsche System aus Sachleistungen bei professioneller Pflege und Geldleistungen bei nichtprofessioneller Pflege zu integrieren, wobei ein Modell herangezogen wird, dessen Ursprung im österreichischen Berufsrecht liegt. Auf dieser Grundlage wird ein konkre-

ter Vorschlag zur Änderung des SGB XI gemacht. Abschließend befasst sich die Studie mit der Frage, ob und inwieweit eine solche intensivere Kontrolle der Qualität der nichtprofessionellen Pflege verfassungsrechtlich geboten und verfassungsrechtlich möglich ist.

Doktorandenseminare

15.–16. Oktober 2015

Einführendes Doktorandenseminar des Doktorandenkollegs „Durchsetzung sozialer Rechte“

Abtei St. Mauritius, Niederaltaich

TeilnehmerInnen: Ulrich Becker, Andreja Bogataj, Maximilian Kreßner, Francisca Salih-Sánchez del Hierro, Nina Schubert, Ya-Chu Tsai, Yifei Wang

Ulrich Becker: Wissenschaftliches Arbeiten
Maximilian Kreßner: Erfahrungsbericht

Das Doktorandenseminar konzentrierte sich auf die grundlegenden Anforderungen an Dissertationen, die genaue Definition der Themen sowie die Methodik des Rechtsvergleichs.

26.–28. Juni 2017

Doktorandenseminar

Schloss Ringberg, Kreuth

TeilnehmerInnen: Ulrich Becker, Andreja Bogataj, Jihan Kahssay, Ya-Chu Tsai, Yifei Wang, Hungshen Shan, Laura Thormeyer, Anastasia Poulou, Sergio Mittlaender

Im Mittelpunkt des Seminars standen Vorstellung und Diskussion des Fortgangs der einzelnen Arbeiten.



Dafni Diliagka

3.5. EINZELNE DISSERTATIONSPROJEKTE

3.5.1. DIE RECHTMÄSSIGKEIT DER RENTENREFORMEN AN- GESICHTS DER FINANZKRISE: DER FALL GRIECHENLAND

Dafni Diliagka

Seit Ende 2009 befindet sich Griechenland in einer bisher nicht gekannten Finanzkrise. Um die Auswirkungen der Krise zu begrenzen, unterzeichnete Griechenland mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion und des Internationalen Währungsfonds Finanzfazilitäten. Diese Vereinbarungen zwangen Griechenland u.a. zu einem Abbau der Staatsschulden, um die Bereitstellung der Finanzmittel aus dem Euro-Rettungsschirm sicherzustellen. In der Folge wurde das staatliche Alterssicherungssystem umstrukturiert. Zudem kürzte die Regierung die Rentenleistungen der gegenwärtigen Rentner.

Zentrales Anliegen dieser Dissertation, die im November 2016 eingereicht wurde, ist, einen Rechtsrahmen vorzulegen, der es den jetzigen und künftigen Rentnern erlaubt, mit Blick auf die von 2010 bis 2012 vorgenommenen Rentenreformen und Altersrentenkürzungen gesetzliche Ansprüche gerichtlich geltend zu machen. Der Zeitraum von 2010 bis 2012 wurde gewählt, um die ersten Reaktionen nach dem Ausbruch der Finanzkrise zu untersuchen. Diese sind besonders wichtig, um den bisherigen rechtswissenschaftlichen Kenntnisstand über die Bedeutung der Finanzkrise im Hinblick auf die Kürzung der Rentenansprüche zu erweitern. Zur Erreichung dieses Ziels werden drei Fragestellun-

gen untersucht: (1) Welche gesetzlichen Vorschriften können die Rechtsposition von Rentnern im Fall von Rentenreformen und Rentenkürzungen schützen? (2) Welche Ziele verfolgen die Rentenreformen und inwieweit legitimieren die Finanzkrise und die Konditionalität der Finanzhilfe diese Ziele? (3) Welche Rechtsgrundsätze muss der Gesetzgeber beachten, wenn er Rentenreformen in Zeiten der Finanzkrise einführt?

Die Dissertation ist in fünf Kapitel gegliedert. Das erste Kapitel gibt einen kurzen Überblick über die Hintergründe der internen und externen Faktoren, die die Rentenreformen vor und nach der Finanzkrise erforderlich machten. Dabei zeigt dieses Kapitel deutlich, dass vor der Krise grundlegende Rentenreformen nicht umgesetzt worden sind, obwohl sie notwendig gewesen wären. Nach Ausbruch der Krise wurden jedoch wichtige Rentenreformen durchgeführt. Das bedeutet, dass das Ausmaß der Finanzkrise und die sich daraus ergebende Notwendigkeit der finanziellen Unterstützung die wesentlichen treibenden Kräfte für die staatlichen Rentenkürzungen waren. Die Ursachen der Reformen herauszustellen, ist für die Untersuchung der Rechtmäßigkeit potenzieller Rentenanspruchskürzungen von Bedeutung. Denn je dringlicher das Erfordernis einer Rentenanspruchskürzung ist, umso wahrscheinlicher ist es, dass die Kürzung als legitim angesehen wird.

Das zweite Kapitel vermittelt einen ausführlichen Überblick über die rechtlichen Rahmenbedingungen des gesetzlichen Rentensystems in Griechenland und legt die einzelnen Kürzungen bei den Rentenleistungen dar, die durch das griechische Parlament seit Beginn der Krise bis zum



Jihan Kahssay

Jahr 2012 schrittweise vorgenommen wurden. Systematisch werden in diesem Kapitel auch die Bestimmungen ausführlich behandelt, die die Altersrentenleistungen der staatlichen Säule als vollwertige Rechte anerkennen.

Schließlich widmen sich das dritte, vierte und fünfte Kapitel der Vereinbarkeit der staatlichen Rentenreformen und der Rentenleistungskürzungen mit der griechischen Verfassung und dem Völkerrecht. Die Prüfung der Verfassungsrechts- und Völkerrechtskonformität wird durch das Verhältnismäßigkeitsprinzip als Prüfungsmaßstab erreicht.

Im dritten Kapitel wird festgestellt, welche Rechte durch die Reformen beschnitten wurden und welche gesetzlichen Bestimmungen die jetzigen und künftigen Rentner mit einklagbaren Rechten ausstatten könnten. Die zu untersuchenden Rechtsgrundlagen sind das Recht auf Eigentum, der Grundsatz des Vertrauensschutzes, der Gleichheitssatz und der Grundsatz der Nichtdiskriminierung sowie die völkerrechtlich und nach innerstaatlichem Verfassungsrecht garantierten sozialen Rechte.

Das vierte Kapitel behandelt zunächst die Bedeutung der Finanzkrise für die Legitimierung der Ziele der Rentenreformen (Nachhaltigkeit des Rentensystems, die Fiskalinteressen des Staates und das ordnungsgemäße Funktionieren der Währungsunion), ehe im fünften und letzten Kapitel die Rechtmäßigkeit der Rentenreformen im Hinblick auf drei bestimmte Gruppen untersucht wird: a. Rentenleistungskürzungen, b. Kürzungen von hohen Altersrenten und c. Altersdiskriminierungsfälle. In allen Fällen wird geprüft, inwieweit die Ziele der

Rentenreformen in Zeiten der Finanzkrise ein vorrangiges Ziel an sich darstellen können und ob sie schwerer als die gekürzten Rentenansprüche wiegen.

3.5.2. WER BRAUCHT NGOS? REGULIERUNG VON NON- PROFIT-LEISTUNGSERBRING- ERN IN DEN AM WENIGSTEN ENTWICKELTEN LÄNDERN AFRIKAS

Jihan Kahssay

Diese Dissertation befasst sich mit den gesetzlichen Verpflichtungen einkommensschwacher, am wenigsten entwickelter Länder Afrikas (low-income least developed countries – LDCs) im Hinblick auf die Regulierung von Nichtregierungsorganisationen (NGO), die soziale Leistungen erbringen. Afrikanische LDCs sind nicht in der Lage, ausreichende soziale Dienste bereit zu stellen. Vor allem mit ausländischer Unterstützung haben sich NGOs seit den 1980er Jahren über den Kontinent ausgebreitet und schließen Lücken in den sozialen Leistungen, ohne auf die knappen finanziellen Ressourcen der afrikanischen Regierungen zurückgreifen zu müssen. Heute sind NGOs weiterhin führende Sozialleistungserbringer in Afrika. Dort fördern sie die Verwirklichung sozialer Rechte durch die Versorgung und Interessenvertretung der Bürger. In Anbetracht der Tatsache, dass die Sozialindikatoren für die am wenigsten entwickelten Länder Afrikas niedrig bleiben, ist der Beitrag der NGOs für die Menschen, die Hilfe von ihnen benötigen („Begünstigte“), von entscheidender Bedeutung. Die Arbeit untersucht daher, ob und inwieweit fi-

nanziell schwache afrikanische Staaten die Arbeit von NGOs, die den Begünstigten wesentliche Sozialleistungen zur Verfügung stellen, einschränken können, wenn sie selbst die Bereitstellung dieser Sozialleistungen nicht mit eigenen Mitteln sicherstellen können oder wollen.

Manche NGOs, wie etwa in Südafrika, stellen komplementäre Sozialleistungen bereit, wobei sie mit der Regierung partnerschaftlich zusammenarbeiten und von ihr finanzielle Unterstützung erhalten. Da bei einer Partnerschaft die gesetzlichen Pflichten des Staates weit aus offensichtlicher sind, werden jene Fälle nicht in die Untersuchung einbezogen. Stattdessen konzentriert sich die Dissertation auf einen Bereich, der in der Rechtsforschung unterentwickelt ist, nämlich auf die rechtlichen Beziehungen, die entstehen, wenn die Leistungen von NGOs elementare staatliche Dienste ergänzen (Ergänzungsleistungen) oder ersetzen (Zusatzleistungen). Somit liegen drei Beziehungsarten vor: In komplementären Beziehungen fungiert die NGO als Instrument der Regierung, in ergänzenden Beziehungen erweitert die NGO die Funktionen der Regierung, und in Substitutionsbeziehungen übernimmt die NGO Aufgaben der Regierung.

Die Substitutionsbeziehung ist vermutlich das interessanteste zu untersuchende Arrangement, da sie einerseits ein (in afrikanischen LDCs) häufig vorkommendes Phänomen darstellt, andererseits in der rechtswissenschaftlichen Literatur bislang kaum analysiert wird. Bei der Substitutionsbeziehung dienen NGOs einem beträchtlichen Teil der Bevölkerung als einzige Anbieter von wesentlichen sozialen Gütern und dies ohne finanzielle oder technische Unterstützung der betroffe-

nen Staaten. Dies deutet darauf hin, dass NGOs traditionelle Funktionen des Staates übernehmen. Für die Begünstigten von staatlichen Leistungen substituierenden NGOs hängt die Verwirklichung ihrer sozialen Rechte von der Möglichkeit der NGOs ab, Sozialleistungen erbringen zu können. Je nachdem, ob der Staat in der Lage ist, die Dienste der NGOs in eigener Trägerschaft anzubieten, führt die Beschränkung der Tätigkeiten funktional gleichwertiger NGOs zu rechtlichen Problemen zwischen dem Staat und den Begünstigten der Dienste. Dieser Sachverhalt wirft zwei rechtliche Fragen auf: Welche rechtlichen Verpflichtungen, wenn überhaupt, erlegen die sozialen Rechte der Begünstigten den afrikanischen Staaten in Bezug auf die Regulierung von substituierenden NGOs auf? Inwieweit dürfen NGO-Gesetze die Aktivitäten von NGOs einschränken, die anstelle von Staaten soziale Dienste in Afrika bereitstellen?

Bei der Regulierung ergänzender NGOs dürfte die Art der staatlichen Verpflichtungen etwas anders sein. Das entscheidende Merkmal der ergänzenden NGOs ist, dass ihre Sozialdienste über das Basisniveau, das der Staat zur Verfügung stellen muss, hinausgehen. Dabei ist jedoch nicht klar, ob der Staat verpflichtet wäre, diese Dienste an erster Stelle zu erbringen. Die beiden rechtlichen Fragen lauten daher wie folgt: Erlegen die sozialen Rechte der Begünstigten afrikanischen LDCs irgendwelche rechtlichen Verpflichtungen hinsichtlich der Regulierung ergänzender NGOs auf? Inwieweit dürfen NGO-Gesetze die Aktivitäten von substituierenden NGOs, die in diesen Staaten soziale Dienstleistungen erbringen, einschränken?

Die Dissertation zieht die internationalen Menschenrechte als normativen Rahmen für ihre Analyse heran. Diese garantieren jedem Menschen soziale Rechte in Bezug auf Gesundheit, Wohnen, Bildung, Ernährung, soziale Sicherheit und einen angemessenen Lebensstandard. Nach dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte müssen die Staaten bis zum Maximum der verfügbaren Ressourcen Maßnahmen zur fortschreitenden Verwirklichung dieser Rechte ergreifen. Obwohl die primäre Verpflichtung zur Verwirklichung der sozialen Rechte den Staaten obliegt, tun sie dies oft nicht durch direkte staatliche Maßnahmen. Vielmehr sind private Akteure in jeder Phase des Realisierungsprozesses beteiligt. NGOs spielen bei der Verwirklichung sozialer Rechte in afrikanischen Ländern aufgrund ihrer weit verbreiteten Präsenz und des geringen Umfangs staatlich geförderter Leistungen eine besonders wichtige Rolle, auch wenn sie nicht in vertragliche oder anderweitig formale Partnerschaften mit dem Staat eintreten.

Um die Regulierung von NGOs in afrikanischen LDCs zu analysieren, untersucht diese Arbeit empirische Belege aus Landesverfassungen sowie legislativen und rechtswissenschaftlichen Quellen. Trotz der Bedeutung von NGOs bei der Bereitstellung sozialer Dienste haben bestimmte afrikanische Staaten, die aus Gründen des politischen Machterhalts politische Einmischung abzuwehren suchen, in erster Linie durch die Verabschiedung oder das Vorschlagen von restriktiven NGO-Gesetzen ein regulatives Umfeld geschaffen, das die Organisationen bei ihrer Arbeit einschränkt. Neben der engen Überwachung und Regulierung der Tätigkeiten

von NGOs schaffen viele dieser Gesetze Zugangsbarrieren für neue NGOs durch komplizierte Registrierungserfordernisse. Zudem sind registrierte NGOs stark in ihren Möglichkeiten beschränkt, finanzielle Mittel aus dem Ausland einzusetzen. Andere Staaten untersagen es NGOs, sich für die Förderung der Menschenrechte zu engagieren, und mindestens ein Gesetz verwehrt es NGOs, irgendeine Art von Entwicklungsarbeit zu leisten, ohne eine staatliche Zulassung eingeholt zu haben. Derart restriktive Gesetze wurden insbesondere in Eritrea (2005), Uganda (2006, mit einer geänderten Fassung von 2009), Äthiopien (2009), Sierra Leone (2009) und Ägypten (2014) erlassen. Auch Zimbabwe (2004), Angola (2007), Burundi (2009), Kenia (2013, 2014) und Uganda (2015) haben versucht, ähnlich restriktive Gesetze zu verabschieden.

Sehr restriktive NGO-Gesetze werden voraussichtlich dazu führen, soziale Leistungen für Bürgerinnen und Bürger quantitativ wie qualitativ wesentlich einzuschränken. Gegenwärtig hat Äthiopien eines der restriktivsten NGO-Gesetze in Afrika erlassen. Seit 2009 dürfen NGOs, die über 10 Prozent ihrer finanziellen Mittel aus dem Ausland beziehen, keine Menschenrechtsarbeit mehr leisten. Für NGO-Leistungserbringer schwächt diese Einschränkung den menschenrechtlichen Aspekt der Sozialleistungserbringung. Wenn, wie einige Juristen behaupten, die Bereitstellung sozialer Dienste ohne einen menschenrechtsbasierten Ansatz die Realisierung sozialer Rechte von Bürgerinnen und Bürgern weniger unterstützt, könnte es ein rechtliches Problem mit dem äthiopischen NGO-Gesetz geben. Viele Menschen in Äthiopien verlassen sich auf NGOs zur Verwirklichung



Maximilian
Kreßner, M.Jur.
(Oxon)

ihrer sozialen Rechte. Für diese Menschen gefährdet die NGO-Regulierung den Zugang zu Hilfeleistungen und sozialen Leistungen. Der Fall Äthiopiens, der exemplarisch für Länder mit niedrigem Einkommen, die von NGO-Diensten abhängen, steht, veranschaulicht, wie wichtig es ist zu fragen: Wie weit kann ein Staat einen NGO-Sektor einschränken, der für die Verwirklichung der sozialen Rechte in seinem Land von entscheidender Bedeutung ist, wenn dieser Staat die grundlegenden sozialen Bedürfnisse seines Volkes kaum zu erfüllen vermag?

Die meisten Analysten, die die Rechtmäßigkeit dieser NGO-Gesetze bewerten, haben ihre Aufmerksamkeit auf die mögliche Verletzung der Rechte von NGOs gerichtet. Sie konzentrieren sich überwiegend auf die Frage, ob restriktive NGO-Gesetze die Rechte auf Assoziierung und freie Meinungsäußerung verletzen. In Anbetracht der bedeutenden Rolle, die NGOs bei der Bereitstellung von Sozialleistungen in vielen afrikanischen LDCs spielen, sollte jedoch eine gründliche und systematische rechtliche Prüfung der sozialen Verpflichtungen der Staaten erfolgen. Die Dissertation zielt darauf ab, diese Lücke in der Literatur zu schließen, indem sie systematisch untersucht, wie das sozialrechtliche Dreieck, das den Staat, die Begünstigten und die NGOs einschließt, die regulatorischen Verpflichtungen des Staates gegenüber ergänzenden und substituierenden NGOs beeinflussen kann.

3.5.3. GESTEUERTE GESUNDHEIT: GRUND UND GRENZEN VERHALTENSWISSENSCHAFTLICH INFORMIERTER GESUNDHEITSFÖRDERUNG UND KRANKHEITSPRÄVENTION

Maximilian Kreßner

Gesundheit ist ein existenzielles Gut. Schon der Volksmund besagt, dass Gesundheit zwar nicht alles, aber ohne Gesundheit eben alles nichts sei. Auch aus verfassungsrechtlicher Perspektive erscheint Gesundheit als hohes Schutzgut – ist eine gute Gesundheit doch unabdingbare Voraussetzung, um die Rechte der freiheitlich-demokratischen Grundordnung uneingeschränkt wahrnehmen und ein möglichst selbstbestimmtes Leben führen zu können. Auf den ersten Blick stellt es sich damit als legitimes Anliegen des Staates dar, für die Grundbedingungen eines gesunden Lebens Sorge tragen und es jedem Bürger ermöglichen zu wollen, ein höchstmögliches Maß an „guter Gesundheit“ zu erreichen.

Ist es um die Gesundheit einmal nicht so gut bestellt, scheint der Schuldige schnell ausgemacht. Es ist der Einzelne selbst, der sich mangelhaft ernährt, zu wenig bewegt, zu viel raucht und Alkohol trinkt und damit durch sein Verhalten seiner eigenen Gesundheit Schaden zufügt. Nach Ansicht vieler steht dieses Verhalten nicht nur dem wohlverstandenen eigenen Interesse an einem langen und gesunden Leben entgegen, sondern stellt auch eine unfaire Belastung der Gemeinschaft dar, welche letztlich für die durch solch ein gesundheitlich nachteiliges Verhalten verursachten Krankheitskosten aufzukommen hat. Bei genauerer Betrachtung fällt jedoch auf,

dass es nicht nur die individuellen gesundheitsschädlichen Verhaltensweisen sind, die zu einem höheren Krankheitsrisiko führen. Einen großen Einfluss haben auch die Umweltbedingungen und die Ungleichverteilung von Ressourcen, die bewirken, dass die Krankheitsgefährdung umso höher ist, je niedriger die soziale Stellung in der Gesellschaft.

Eine gelungene gesundheitsfördernde und präventive Politik kann einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung des allgemeinen Gesundheitszustandes der Bevölkerung und – im Gegensatz zum medizinisch-kurativen System – auch zur Krankheitsvermeidung überhaupt leisten. Dennoch sind dem gesundheitsfördernden Staat verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt. Diese vor allem individualrechtlichen Grenzen aufzuzeigen und damit zugleich den verfassungsrechtlichen Rahmen legitimer staatlicher Gesundheitsförderung abzustecken, ist Anliegen dieses im Frühjahr 2017 abgeschlossenen Dissertationsprojektes.

Die verfassungsrechtliche Aufarbeitung von Gesundheitsförderung und Krankheitsprävention wirft zunächst klassische Problemfragen präventiver Staatstätigkeit auf. So mögen im Rahmen präventiver, also vorsorgender, Tätigkeit die Vorteile zunächst sehr offensichtlich erscheinen. Allerdings gehen sie in aller Regel mit Kosten einher. Präventive Staatstätigkeit ist nicht mehr durch konkrete Gefahren, sondern durch abstrakte Risiken geprägt. Dies bringt unweigerlich mit sich, dass sich die staatliche Kontrolle und Reglementierung über den Bürger und sein Verhalten ausweitete. Die negativen Auswirkungen präventiver Maßnahmen sind damit vor allem bei der Selbstbestimmung des

Einzelnen und der Freiheitlichkeit des Gesamtsystems festzustellen.

Darüber hinaus stellen sich auch spezifische Probleme gesundheitlicher Verhaltenssteuerung, welche sich aus der Wahl der Steuerungsmittel, dem Steuerungsansatz einer moralischen Gesinnungssteuerung und aus den Rechtfertigungsmöglichkeiten ergeben. Die Arbeit wirft daher einen Blick auf die verschiedenen Steuerungsinstrumente, mit denen der gesundheitsfördernde Staat versucht, seinen Bürgern ein gesünderes Leben zu ermöglichen und sie zu einem entsprechend gesundheitsförderlichen Verhalten zu bewegen.

Mit Blick auf die mögliche Rechtfertigung staatlicher Gesundheitsförderung wird hinterfragt, aus welchen Beweggründen Gesundheit eigentlich förderungswürdig erscheinen sollte und inwieweit die staatlichen Maßnahmen überhaupt darauf abzielen und dazu geeignet sind, die Gesundheit von Individuen und der Bevölkerung insgesamt zu verbessern. Hierbei lässt sich feststellen, dass eine die Bevölkerungsebene in den Blickpunkt nehmende Gesundheitspolitik tendenziell dazu führt, gesundheitsförderliches Verhalten als Pflicht des Einzelnen zu verstehen, welche bei Nichtbeachtung nicht nur zu gesundheitlichen Nachteilen für einen selbst führen könnte, sondern auch sozialrechtliche Sanktions- und gesellschaftliche Stigmatisierungsprozesse in Gang zu setzen vermag. Entsprechende Maßnahmen scheinen daher im deutlichen Widerspruch zu einer die Autonomie stärkenden und zur gesundheitlichen Selbstbestimmung befähigenden Politik zu stehen.

3.5.4. DIE POSTLIZENSIERUNGS-EVALUATION VON ARZNEIMITTELN ALS GRUNDLAGE VON REGULIERUNGSENTSCHEIDUNGEN – DEUTSCHE GKV UND ENGLISCHER NHS IM VERGLEICH

Nikola Wilman

Innovationen im Arzneimittelbereich leisten einen wesentlichen Beitrag zum Fortschritt in der Medizin und damit zur Steigerung von Lebenserwartung und Lebensqualität, stellen aber gleichzeitig einen erheblichen Kostenfaktor für moderne Gesundheitssysteme dar. Die (institutionelle) Ausgestaltung des Systems der Arzneimittelversorgung ist daher ein zentrales politisches wie wissenschaftliches Thema in allen modernen Gesundheitssystemen. Dabei schließt sich an die sicherheitsrechtliche Überprüfung im Rahmen der Zulassung mittlerweile in vielen Ländern eine evidenzbasierte Bewertung der Arzneimittel als Grundlage für eine Erstattungsregulierung an (sog. Postlizenzierungsevaluation). Gemeinsam sind diesen Regulierungssystemen eine Bewertung des innovativen Gehalts und Nutzens des Arzneimittels, die über die vorhergehende Bewertung der Zulassungsbehörde hinausgeht, sowie die Ermittlung der ökonomischen Konsequenzen, die die Einführung des Arzneimittels in den Versorgungsprozess hat. Zudem erfolgt in vielen Systemen eine Bewertung der Kosteneffektivität (im Sinne der Kosten-Nutzen-Relation), entweder explizit anhand definierter Entscheidungskriterien oder implizit, z.B. in Verhandlungsmechanismen.

Auch in der deutschen gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) hat sich der Gesetzgeber die Kriterien des Nutzens sowie der Kosteneffektivität zu eigen gemacht. Zusätzlich zu der bereits 2004 eingeführten Nutzenbewertung von Arzneimitteln wurde 2007 deren Kosten-Nutzen-Bewertung durch das Institut für Qualität und Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen (IQWiG) verbindlich vorgeschrieben. Die seitdem intensiv geführte, aber zu keinem Ergebnis gelangende Methodendiskussion ist wohl einer der Hauptgründe dafür, dass die Ermittlung eines angemessenen Kosten-Nutzen-Verhältnisses mit dem Anfang 2011 in Kraft getretenen Gesetz zur Neuordnung des Arzneimittelmarktes (AMNOG) im Wesentlichen auf die Verhandlungsebene verlagert wurde. Das Gesetz verlangt jedoch auch weiterhin (vgl. § 139a Abs. 4 S. 1, § 35b Abs. 1 S. 5 SGB V), dass die Bewertung des medizinischen (Zusatz-)Nutzens nach den international anerkannten Standards der evidenzbasierten Medizin und die ökonomische Bewertung nach den hierfür maßgeblichen international anerkannten Standards, insbesondere der Gesundheitsökonomie, erfolgen soll. Dieser explizite Verweis öffnet die Diskussion von Bewertungsmethodik sowie Bewertungsverfahren über die nationalen Grenzen hinaus und legt einen Rückgriff auf die häufig längjährigen Erfahrungen des Auslands mit der systematischen Bewertung von Gesundheitstechnologien (sog. Health Technology Assessment, HTA) nahe.

Eines der renommiertesten dieser ausländischen HTA-Institutionen ist das National Institute for Health and Care Excellence (NICE). Seit 1999 bewertet es für den englischen National Health Service

(NHS) sowohl neue als auch bereits existierende Gesundheitstechnologien und erarbeitet entsprechende Richtlinien.

Die Bewertungsergebnisse ein und derselben Gesundheitstechnologie durch unterschiedliche nationale HTA-Institutionen weisen jedoch (so auch bei NICE und IQWiG/GBA) oft erhebliche Unterschiede auf. Es gibt daher eine Reihe internationale und EU-weite Bestrebungen, HTA-Systeme im Hinblick auf ihre institutionelle, methodische und prozedurale Ausrichtung anzugleichen und damit eine höhere Entscheidungskonsistenz zu erreichen. Dies ist aber zu kurz gedacht. Unterschiedliche Bewertungsergebnisse nationaler HTA-Institutionen trotz gleicher Evidenzgrundlage gerade im Arzneimittelbereich, legen vielmehr nahe, dass HTA kein technokratischer, wertneutraler Prozess ist, sondern dass bei der Bewertung und Interpretation der vorhandenen Evidenz normative und ethische Aspekte eine Rolle spielen. Somit erfordert eine größere internationale Entscheidungskonsistenz nicht nur eine Angleichung der Prozesse und Methoden, sondern zunächst die Identifikation der diesen zugrundeliegenden normativen Prinzipien und Annahmen.

Ziel des Projekts ist es daher, basierend auf einer systematischen Darstellung der deutschen und englischen Bewertungssysteme im Kontext des jeweiligen Gesundheitssystems, die diese prägenden (gemeinsamen) normativen Prinzipien zu identifizieren und ihre Operationalisierung zu analysieren. Dies ist eine Grundvoraussetzung für die international angestrebte Angleichung von HTA-Systemen und der damit bezweckten größeren Entscheidungskonsistenz und Übertragbarkeit der Resultate.

Ersten Ergebnissen zufolge finden sich beiden Systemen zu Grunde liegende gemeinsame sowohl prozesuale (z.B. Entscheidungstransparenz, Partizipation) als auch materielle (z.B. Gleichheitsgrundsatz, Wirtschaftlichkeit, Wissenschaftlichkeit) Prinzipien. Jedoch beeinflusst eine teilweise unterschiedliche Auslegung und Gewichtung dieser Prinzipien deren Operationalisierung. So hat beispielsweise die Auslegung des Wissenschaftlichkeitsprinzips Einfluss darauf, was überhaupt als zulässige wissenschaftliche Evidenz anerkannt wird und wie mit diesbezüglichen Lücken bzw. Unsicherheiten umzugehen ist. Zudem lassen sich unterschiedliche Prinzipienhierarchien identifizieren, in deren Rahmen zum Teil gemeinsame normative Prinzipien durch nicht gemeinsame Prinzipien verdrängt werden. So scheint beispielsweise das dem GKV-Bewertungssystem eigene Prinzip der Patientenrelevanz das beiden Systemen gemeinsame Wirtschaftlichkeitsprinzip zu überlagern.

3.5.5. DIE KONSTRUKTION VON ZUGEHÖRIGKEIT IM MODERNEN STAAT: POLEN UND DIE DEUTSCHE SOZIALVERSICHERUNG VON 1918–1945

Stefan Stegner

Als unter der Ägide Bismarcks in den 1880er Jahren die deutsche Sozialversicherung entstand, machte man sich weder im Gesetzgebungsprozess noch in der sozialpolitischen Debatte Gedanken darüber, ob für Ausländer in der Sozialversicherung ein Sonderrecht zu gelten habe. Erst um 1900 zeigten sich



Stefan Stegner

erste Bemühungen in der Unfallversicherung, Ausländer mit weniger Rechten auszustatten als Inländer. Polnische landwirtschaftliche Saisonarbeiter wurden sogar ganz von der Unfallversicherung ausgeschlossen. Da der polnische Staat nicht existierte, wurde ihr Ausschluss, anders als im Fall einiger westeuropäischer Staaten, nicht durch bilaterale Abkommen kompensiert. Nach dem Ersten Weltkrieg nationalisierte sich auch die Altersversicherung, und der Export von Leistungen ins Ausland wurde immer mehr von der Staatsangehörigkeit des Berechtigten abhängig gemacht.

Ausgehend von dem Befund, dass die Sonderbehandlung von Ausländern in der deutschen Sozialversicherung nicht von Anfang an vorhanden war, befasst sich die Arbeit mit der Entwicklung des Sonderrechts für die Polen in der Zeit zwischen dem Ende des Ersten und dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Dabei ist bis 1939 eine allmähliche Inklusion polnischer Arbeitsmigranten in die deutsche Sozialversicherung zu verzeichnen, die auf diplomatische Initiativen des polnischen Staates zurückzuführen ist. Auch die durch den Versailler Vertrag beförderte Minderheitenproblematik stellte eine Grundlage für eine umfassende Verständigung beider Länder in der Sozialversicherung dar.

Vor dem Hintergrund der Geschichte sozialrechtlicher Koordinierung fragt die Arbeit nach der politischen Funktionalität und Rationalität der Nationalisierung und darauf folgenden Transnationalisierung von sozialen Rechten. Indem sie versucht, die Zuteilung von sozialen Rechten als Ausdruck der Zugehörigkeit zu einem staatlich verfassten Kollektiv zu beschreiben, soll ein Beitrag zur aktuel-

len Debatte um die sozialen Rechte von Migranten, die häufig auf Menschenrechte rekurriert, geleistet werden. Dabei sind die gewonnenen Erkenntnisse von hohem aktuellem Belang. Denn die Implementierung von sozialen Menschenrechten stößt häufig auf politisch und ökonomisch begründete Widerstände, die jenen historisch gewachsenen Rationalitäten entspringen.

Die Arbeit gliedert sich in drei gedankliche Schritte. Im ersten Kapitel werden juristische und sozialphilosophische Konzepte der Zuordnung von Individuen zu Herrschafts- und Solidarverbänden vorgestellt, die für die Analyse der Entwicklung des positiven Rechts des Untersuchungszeitraums fruchtbar gemacht werden können. Dabei wird der moderne Nationalstaat als Risikoversicherungsverband verstanden, der von der politischen Rationalität der effizienten Verwaltung menschlichen Lebens bestimmt wird. Um diesen Risikoverband zu definieren und zu konsolidieren, greift der Nationalstaat zu exklusiven Praktiken, die sich gegen Staatsfremde richten und denen die Arbeit im empirisch-historischen Teil nachgeht.

Der historische Teil thematisiert in zwei Kapiteln die Rechtsgeschichte des Aus- und Einschlusses polnischer Arbeitsmigranten in der deutschen Unfall- und Altersversicherung. Das erste Kapitel behandelt als Vorgeschichte die Zeit des Kaiserreichs und des Ersten Weltkriegs und richtet das Hauptaugenmerk auf die in der Weimarer Republik einsetzende Sozialversicherungsdiplomatie und die daraus hervorgegangenen Abkommen. Deren Entstehungsgeschichte wird durch Auswertung von Archivmaterial des Reichsarbeitsministeriums und des

Auswärtigen Amts nachgegangen. Das zweite Kapitel befasst sich mit der Lage der Polen in der Sozialversicherung während der Zeit des Nationalsozialismus. Dabei wird der Fokus auf die angestrebte Durchsetzung der völkischen Ordnung Europas in der Sozialversicherung gelegt und diese damit als Instrument ordnender Bevölkerungspolitik gefasst.

Im letzten Kapitel wird anhand der gewonnenen Erkenntnisse versucht, neue Denkanstöße für die gegenwärtige Debatte um soziale Menschenrechte zu geben. In diesem Zusammenhang versteht die Studie Menschenrechte als moralische Normen, die nicht in der Lage sind, die ökonomisch und politisch motivierten Öffnungs- und Abschlösungsprozesse von Sozialstaaten zu erfassen. Die Arbeit kommt daher zu dem Schluss, dass sich der Menschenrechtsdiskurs eher auf die (Zu-)Ordnungsproblematik des Sozialrechts fokussieren sollte, anstatt sich auf die Definition von schwer justiziablen „minimum standards“ zu konzentrieren. In der Kontrolle der staatlichen Willkür des Gebens und Nehmens von sozialen Rechten läge eine bedeutende Aufgabe und Chance einer juristisch artikulierten Debatte um soziale Menschenrechte.

Doktorarbeiten

Betreuung: Ulrich Becker

- | | |
|------|---|
| 2015 | <p>Wackerbeck, Philipp
 „Die Investition Dritter in Transferrechte an Lizenzfußballspielern“, Ludwig-Maximilians-Universität München</p> <p>Urban, Marko
 „Die Qualitätssicherung in der häuslichen Pflege in Deutschland und Österreich“, Ludwig-Maximilians-Universität München</p> |
| 2017 | <p>Meeßen, Iris
 „Staatliche Förderung beruflicher Weiterbildung in Deutschland und Schweden – Strukturen der Einbindung Dritter bei der Zwecksicherung von Leistungen zur Förderung beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen“, Ludwig-Maximilians-Universität München</p> <p>Diliagka, Dafni
 „Die Rechtmäßigkeit der Rentenreformen angesichts der Finanzkrise: der Fall Griechenland“, Ludwig-Maximilians-Universität München</p> <p>Stegner, Stefan
 „Zwischen Souveränität und Ökonomie: Die Konstruktion von Zugehörigkeit im modernen Staat“, Ludwig-Maximilians-Universität München</p> |

4. ALUMNI

AUF DER SUCHE NACH DEM SOZIALRECHT – 6. ALUMNI-TREFFEN 2015

Julia Hagn

Unabhängig davon, ob sie beruflich den Weg in die Praxis oder die Wissenschaft gewählt haben – das Interesse an sozialrechtlichen Fragestellungen verbindet die ehemaligen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Abteilung für ausländisches und internationales Sozialrecht bis heute. Beim 6. Alumni-Treffen im Herbst 2015 stand der „Sprung in die Praxis: Vom MPI in Internationale Organisationen“ im Vordergrund.

Prof. Dr. Dr. h.c. Angelika Nußberger, selbst eine ehemalige Wissenschaftlerin des Instituts und heute Richterin am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), zog eine persönliche

Bilanz ihrer Suche nach dem Sozialrecht in der Arbeit dreier internationaler Organisationen, bei denen sie tätig war: dem Europarat, der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und dem EGMR in Straßburg. Nußbergers Fazit: Sozialstandards sind ein „heißes Eisen“ und berühren hochkontroverse politische Fragen. Beispielhaft führte sie Entscheidungen des EGMR zur Flüchtlingssituation und den Rechten von Strafgefangenen sowie strittige Fälle bezüglich der Gewährung von Sozialleistungen an.

An Hans F. Zachers unermüdliche Suche nach dem Sozialrecht erinnerte Prof. Dr. Ulrich Becker. Der Gründungsdirektor des Instituts und ehemalige Präsident der Max-Planck-Gesellschaft (1990-1996) war am 18. Februar 2015 nach einem sehr erfolgreichen wissenschaftlichen Leben verstorben. Zacher, der das Sozialrecht maßgeblich geprägt hat, war geistiger Vater des Sozialgesetzbuchs



Hauptrednerin Prof. Dr. Dr. h.c. Angelika Nußberger (vorne, 5.v.l.), Richterin am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, war selbst eine wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut.

und Mitbegründer des Deutschen Sozialrechtsverbandes. Bis zuletzt blieb er auf der immer wieder neu ansetzenden Suche nach einem Konzept des Sozialstaats, das den gegenwärtigen Herausforderungen gewachsen ist.

DIE ZUKUNFT DER SOZIAL- RECHTSLEHRE UND SOZIAL- RECHTSWISSENSCHAFT – 7. ALUMNI-TREFFEN 2017

Julia Hagn

Dem Sozialrecht wird in der universitären Landschaft nur geringe Aufmerksamkeit zuteil. Die Anzahl an Planstellen in den Bereichen Sozialrecht und Sozialpolitik stagniert oder schrumpft sogar. Angesichts dieser Entwicklung gingen die Vorträge im Rahmen des Alumni-Treffens 2017 der Frage nach, welche Bedeutung die Hochschulen für angewandte Wissen-

schaften (ehemals Fachhochschulen) für die Sozialrechtslehre und die Sozialrechtswissenschaft haben und perspektivisch einnehmen können.

Prof. Dr. Yasemin Körtek berichtete diesbezüglich von ihren Erfahrungen an der Hochschule der Bundesagentur für Arbeit (HdBA). Dort studieren rund 1500 Studentinnen und Studenten in zwei Studiengängen mit interdisziplinärer Ausrichtung. Neben den Rechtswissenschaften beinhaltet das Curriculum auch Politik-, Wirtschafts- und Erziehungswissenschaften sowie Psychologie. Im Fach Recht lägen die Schwerpunkte unter anderem bei den Sozialleistungssystemen, den Sozialverwaltungsverfahren und Maßnahmen der Arbeitsförderung, erklärte Körtek. Die Interdisziplinarität sei für Lehre und Forschung Chance und Herausforderung zugleich: Einerseits könnten Sachverhalte von mehreren Perspektiven beleuchtet werden,



Prof. Dr. Ulrich Becker berichtete über die neuesten Entwicklungen in der Abteilung für ausländisches und internationales Sozialrecht.

andererseits würde eine vertiefte Betrachtung dadurch erschwert.

Die Forschungsarbeit an Hochschulen wird zudem durch zwei Komponenten erschwert: das im Vergleich mit Universitäten hohe Lehrdeputat und das Fehlen von Mitteln für grundständige Forschung. Daher konzentrieren sich ProfessorInnen an Hochschulen in der Regel auf anwendungsorientierte, drittmittelgeförderte Forschung. Im Jahr 2016 konnten die Professorinnen und Professoren der HdBA 1,9 Millionen Euro für Forschungsprojekte einwerben, sagte Körtek und nannte folgende Schwerpunkte: 1. Governance von Arbeitsmarktdienstleistungen, 2. Beschäftigung und Transitionen in einem sich verändernden Arbeitsmarkt sowie 3. Sozialer Schutz und rechtlicher Kontext, in dessen Rahmen die Auswirkungen von ökonomischen, sozialen und politischen Entwicklungen auf die sozialen Sicherungssysteme analysiert werden.

Einen engeren Zuschnitt haben hingegen zwei Studiengänge an der Hochschule Fulda, die zusammen mit der Universität Kassel angeboten werden: der Bachelor-Studiengang „Sozialrecht“, der bereits 2003 startete, sowie seit 2010 der Master-Studiengang „Sozialrecht und Sozialwirtschaft“, den Prof. Dr. Hans-Joachim Reinhard, Dekan der Fakultät für Sozial- und Kulturwissenschaften an der Hochschule Fulda und bis vor kurzem Mitarbeiter des Instituts, leitet. Reinhard betonte, dass die in Fulda angebotene Ausbildung zum/zur Sozialjuristen/Sozialjuristin in Deutschland einmalig sei. Die Studierenden brächten somit auch ein originäres Interesse für die Rechtsmaterie mit, wohingegen in interdisziplinären Studiengängen das Fach Recht eher unbeliebt sei. Master-Absolventinnen und

-Absolventen hätten zudem die Möglichkeit, an der Fakultät zu promovieren.

Zusammenfassend ließ sich feststellen, dass die Hochschulen eine wichtige Aufgabe in der anwendungsorientierten Lehre und Forschung übernehmen. Die Lücke, die die Universitäten im Sozialrecht hinterlassen, vermögen sie trotz aller Bemühungen nicht zu schließen.

ALUMNI-NETZWERK

Das Alumni-Netzwerk dient der Förderung des Gedankenaustausches zwischen ehemaligen und gegenwärtigen MitarbeiterInnen und GastforscherInnen und bietet die Möglichkeit, die Verbindung untereinander und mit dem Institut aufrecht zu erhalten.

Im zweijährigen Turnus findet daher ein Alumni-Treffen am Institut statt. Abwechselnd dazu wird in den Jahren dazwischen ein Newsletter versandt, der die Alumni über die neuesten Entwicklungen und Forschungsergebnisse der Abteilung informiert. Die Betreuung des Alumni-Netzwerks erfolgt durch eine eigene Alumni-Beauftragte (E-Mail-Adresse: alumni-beauftragte@mpisoc.mpg.de).



Teilnehmer des Alumni-Treffens 2015: Ihr Interesse an sozialrechtlichen Fragen verbindet die ehemaligen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Abteilung für ausländisches und internationales Sozialrecht bis heute.



III. MAX PLANCK FELLOW- GRUPPE: DIS[COVER]ABILITY & INDICATORS FOR INCLUSION



Prof. Dr.
Elisabeth
Wacker

1. EINFÜHRUNG

Elisabeth Wacker

Das Verständnis von Beeinträchtigung und Behinderung ist im Wandel. Das zeigt sich sowohl im öffentlichen Diskurs als auch an konkreten sozialpolitischen und sozialrechtlichen Handlungsprogrammen. Eine an negativ konnotierten Unterschieden (Leistungsunfähigkeit, Abweichung von einer fiktiven Normalität) orientierte Sicht auf Personen mit Beeinträchtigungen, die mit Maßnahmen der fürsorglichen Versorgung einhergeht, tritt in den Hintergrund. Sie wird mehr und mehr abgelöst von Diskursen und Programmen, die auf die Anerkennung von Rechten und Fähigkeiten aller sowie auf Partizipation im Leistungsgeschehen zielen. Menschen mit Beeinträchtigungen spielen darin insofern eine zentrale Rolle, als sie behinderungserfahren sind (Expertinnen und Experten in eigener Sache) und zugleich weil ihre Benachteiligung (z.B. beim Zugang zum Internet bei einer Sehbeeinträchtigung), die zu Behinderung (z.B. bezogen auf Kommunikation und Information) führt, verhindert oder gemindert werden soll.

Diese Entwicklung führt zu einer neuen Aufgabenstellung in der Berichterstattung, in der Gestaltung von Unterstützungen und im gesellschaftlichen Geschehen insgesamt. Auch im aktuellen Teilhabebericht (2016) der Bundesregierung wird dies aufgezeigt und steht im Einklang mit den Erfordernissen der UN-Behindertenrechtskonvention. Es geht generell darum, behindernde Kontexte aufzudecken und Rahmenbedingungen zu entdecken und zu gestalten, die Chancengleichheit für behinderte Menschen herstellen.

In der Praxis prägt diese Umgestaltung auch eine erstarkende Selbstvertretung der Menschen mit Beeinträchtigungen selbst (im Feld der Wissenschaft im Rahmen der Disability Studies). Sie fordert Aufmerksamkeit für die Rechte auf Selbstbestimmung und Teilhabe behinderter Menschen.

In der Gesetzgebung drückt sich dies aus durch Gleichbehandlungsgesetze, die Benachteiligung abwenden sollen, sowie durch die neue Bundesteilhabegesetzgebung, die Selbstbestimmungsansprüche und Leistungen zur Teilhabe und Chancengleichheit ausgestalten soll.

Dieser neue Trend wird bereichert um das Bewusstsein, dass Behinderung nicht gleich macht. Denn Menschen mit Behinderungserfahrung sind zugleich verschieden in Ethnie, Geschlecht, Religion oder Weltanschauung, Alter, Bildungsstand, Lebenserfahrungen, Herkunft und vielen anderen Vielfaltsmerkmalen. Behinderte Menschen vereint häufig nur das Risiko, aufgrund ihrer Beeinträchtigung benachteiligt zu werden. Aber bereits der Zeitpunkt, zu dem eine Beeinträchtigung im Lebensverlauf eintritt, macht einen sehr wesentlichen Unterschied aus. Dieser differenzierende Zugang zu Fragen von Beeinträchtigung und Behinderung deckt zugleich auf, dass es nicht genügt, die Zugehörigkeit zur Gruppe der Behinderten alleine über amtliche oder medizinische Feststellungen (anerkannten Schwerbehindertenstatus und/oder Diagnosen) zu konstatieren, sondern dass es stattdessen gilt, Lebenschancen, Lebenslagen und Lebensqualität differenziert und personenbezogen zu erfassen. Hier ist – so wird deutlich – die Aufmerksamkeit für andere Aspekte

erforderlich, beispielsweise für die Wirkung gesetzlicher Festlegungen, die Ausgestaltung kommunaler Entwicklungen, die Erneuerung von Alltagssprache oder den Zuschnitt statistischer Erfassungen. Das bedeutet, Systeme ändern sich mit dem Bewusstsein für neue gesellschaftliche Positionierungen, die häufig mit dem Begriff der Inklusion beschrieben werden, der das gesamte Gesellschaftsgeschehen durchdringen soll (Vision einer inklusiven Gesellschaft). Beeinträchtigungsbedingter Ungleichbehandlung soll somit bereits an den Wurzeln entgegengewirkt werden, indem gerechte Chancenzugänge für alle geschaffen und vielerlei Barrieren in einem breiten Zugang reduziert werden (beispielsweise durch ein Konzept des Universal Design). Es geht weniger darum, ungleiche Behandlung zu verbieten, als vielmehr darum, gleiche, d.h. gerechte Chancen und Zugänge für alle Menschen unabhängig von ihren spezifischen Merkmalen in allen gesellschaftlichen Handlungsfeldern sicherzustellen (Bildung und Qualifikation, Berufsleben, Einkommen, Gesundheitsversorgung, Wohnen, Vereinsleben, Öffentliche Mobilität, Sicherheit und Schutz, Öffentliche Güter und Dienstleistungen etc.).

Dieser Hintergrund leitet das Forschungsanliegen der Fellow-Gruppe, dort Entwicklung zu beobachten, zu analysieren und aus wissenschaftlicher Perspektive zu bewerten. Eine systematische Reflexion auf der Basis klarer Aussagen tut auch Not angesichts eines hohen politischen Drucks im Feld von stetig wachsenden Zahlen potenzieller Anspruchsberechtigter sowie damit verbundenen Kostensteigerungen im Rahmen benötigter und erwarteter so-

zialer Leistungen. Eine diese Folgen der demografischen Veränderungen und konzeptionellen Zielsetzungen beurteilende, ausgereifte Teilhabeforschung ist im deutschsprachigen Raum kaum etabliert. Eine besondere Herausforderung besteht für angemessene Forschung zugleich in der erforderlichen Multiperspektivität und damit verbundenen Intersektionalität. Gleichzeitig erscheint diese Aufgabe gerade im Forschungsfeld von Sozialpolitik und Sozialrecht lohnend und unausweichlich. Damit ist sie im Fokusbereich des Max-Planck-Instituts für Sozialrecht und Sozialpolitik in München bestens platziert. Im Kern sollen Awareness Raising und Disability Mainstreaming insgesamt intensiviert werden. Deren Praktikabilität und Implementierungswege sind aber noch in der Entwicklung oder weitgehend offen. Neue kompetenzorientierte Haltungen sowie die laufende und grundlegende Aufmerksamkeit für Anliegen und Erfordernisse im Zusammenhang mit Beeinträchtigungen und Benachteiligung sind also zu etablieren. Ebenso ist ein Monitoring für Teilhabefortschritte ein offenes Desiderat und eine wesentliche Zukunftsaufgabe, auch wenn die Handlungsräume in Form von Leistungsgruppen in § 5 des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) genannt werden.

Zur Teilhabe am Leben in der Gesellschaft werden erbracht:

- Leistungen zur medizinischen Rehabilitation
- Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben
- unterhaltssichernde und andere ergänzende Leistungen
- Leistungen zur Teilhabe an Bildung
- Leistungen zur sozialen Teilhabe

Dort sollen jeweils Lebenslagen verbessert, Exklusionserfahrungen verhindert und passgenaue angemessene Unterstützungen garantiert werden. Wie dies gelingen kann, soll im Rahmen der stufenweisen Umsetzung des BTHG sondiert, erprobt und gegebenenfalls modifiziert werden.



Fragen der politischen Partizipation sowie die Möglichkeiten und Grenzen der Inklusionsbemühungen stehen im Mittelpunkt der Forschungsprojekte der Fellow-Gruppe.

Offene Fragen fangen bei der Analyse der aktuellen Situation in allen gesellschaftlichen Handlungsfeldern und in Bezug auf die bestehenden Maßnahmen im Bereich der Eingliederungshilfe an. Sie setzen sich fort bei dem Problem, Bedarfe und Bedürfnisse hinsichtlich der Teilhabeleistungen zu benennen und konkret zu beziffern (nach Qualität und Kosten). Bisherige Planungen und Umgestaltungen müssen verstärkt und systematisch die heterogenen Perspektiven der behinderungserfahrenen Menschen einbeziehen. Hier liegen kaum Erfahrungen und noch seltener Routinen vor. Ein weitreichender Veränderungsauftrag steckt hier noch ganz in den Anfängen.

Die Fragen der Fellow-Gruppe sind also angesiedelt zwischen gesetzlichen Sondierungen und politischen Ab-

sichtserklärungen in weitgehend nicht systematisch kartographiertem Gelände. Hier bieten sich aus wissenschaftlicher Perspektive Erkundungen im Rahmen von Feldstudien und Panoramastudien an, denn das Aufgabenspektrum zur Erfassung der gegenwärtigen und zukünftigen Selbstbestimmungs- und Teilhabesituation behinderter Menschen in Deutschland und Europa umfasst volle 360 Grad und erfordert somit ebenso eine Rund-Um-Schau wie transdisziplinäre Diskurse. Hierbei sind sowohl Wechselbeziehungen zwischen bestehenden Definitionen und deren Ausformung in Erhebungen, Statistiken und gesetzlichen Regelungen zu beachten, wie auch zukünftige sozialpolitische und rechtliche Entwicklungen, die von vornherein mitbedacht werden sollten. Folgt man der Europäischen Union, so ist dieses Mainstreaming Disability eines der wichtigsten Instrumente der Europäischen Union zur Förderung der Chancengleichheit für behinderte Menschen. Entsprechend wird es auch in EU-Aktionsplänen, ebenso wie in deutschen Aktionsplänen des Bundes, der Länder und der Kommunen festgeschrieben. Würden sich entsprechende Grundsätze etablieren, wäre, so die Hoffnung, die Phase einer Verinselung von Inklusionsbemühungen im Rahmen zahlreicher, aber isolierter kleiner Modellprojekte überwunden. Dies könnte vor allem dann gelingen, wenn eine exklusive Behandlung einer Inklusion für behinderte Menschen nicht mehr im Vordergrund stünde. Diese Problematik tritt vor allem im deutschsprachigen Raum und dort insbesondere im Schulbereich als umstrittenes Anliegen in Erscheinung und verstellt den Blick auf generelle Rechte und Anliegen für alle Menschen. Denn die Gleichstellungsanliegen sollen in

eine umfassende Strategie eingebettet sein, z.B. bei Gesetzgebungsverfahren, bei der Technikgestaltung, die möglichst vielen Menschen zugänglich und nützlich sein soll, bei der Ausführung von Wissenschaft und Forschungsfragen, aber auch bei einer Neubestimmung von Normalitätserwartungen und Abweichungen.

Konkret verfolgt die Fellowship unter ihrem gemeinsamen Themendach „Dis[cover]ability and Indicators for Inclusion“ einen „Twin-Track-Approach“ (siehe Abbildung 1): Zum einen liegt nach dem Konzept des „Empowerment“ der Fokus auf „beeinträchtigungs- und/oder behinderungsspezifischen“ Bedürfnislagen und dazu adäquaten Bearbeitungen im Rahmen sozialpolitischer und wohlfahrtsstaatlicher Ansätze, um individuelle Teilhabechancen zu erhöhen (Teilprojekt I). Zum anderen wird unter Bezugnahme auf den Ansatz des „Disability Mainstreaming“ der Blick auf die soziomateriellen Barrieren gerichtet, mit denen sich Menschen mit Beeinträchtigungen in der Gegenwartsgesellschaft konfrontiert sehen (z.B. mangelnde Zugänglichkeit öffentlicher Räume, Kommunikationsbarrieren, Vorurteile und ableistische Einstellungen). Dadurch geleitet werden gesellschaftliche Handlungsräume und Zugänge identifiziert, die die oftmals segregierenden oder tendenziell exkludierenden Institutionen wie das Bildungs- und Wirtschaftssystem im Umgang mit Beeinträchtigungen und Behinderung auf den Prüfstand stellen (Teilprojekt II). In beiden Schwerpunktsetzungen – Lebenslagen individueller Akteurinnen und Akteure sowie Analyse gesellschaftlicher Rahmenbedingungen – ist die forschungsprogrammatische Suchbewegung im Sinne eines „discover abilities“ von Bedeutung, um

der noch immer gängigen Defizit-Perspektive auf Beeinträchtigungen und Behinderung entgegenzuwirken und aussagekräftige Indikatoren für die Chancen auf eine Verwirklichung von Teilhabe und Selbstbestimmung entwickeln zu können. Damit schließt die Fellowship harmonisch an die Intention und Erträge der vorhergehenden Fellowship „Wandel der Sozialsysteme und Teilhabe bei Behinderung“ (2010-2015) an, die Qualifikation wissenschaftlichen Nachwuchses im Rahmen einer grundlegenden Befassung mit Fragen der Inklusion bei Behinderung im Licht der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen in den Vordergrund zu stellen. Theoretisch und methodisch kamen dabei Fragestellungen der (internationalen) Ungleichheitsforschung, der Lebenslagenforschung, aber auch transdisziplinäre Ansätze der Intersektionalität sowie der Disability, Diversity und Gender Studies zum Tragen. Aus der ersten Fellowship sind bislang neben Publikationen, Präsentationen, Wissenschaftlichen Tagungen und Workshops eine Juniorprofessorin und mehrere Promotionen von Nachwuchswissenschaftlerinnen hervorgegangen sowie drei Habilitationen angestoßen worden. Die Forschungsergebnisse sind eingeflossen in die Bundesteilhabe-Berichterstattung, die Bundesteilhabe-Gesetzgebung und in viele weitere Wissenschafts-, Politik- und Praxisfelder.

Das Teilprojekt I „Politische Partizipation von Menschen mit Beeinträchtigungen“ der Anschluss-Fellowship befasst sich nun mit sozialpolitischen und wohlfahrtsstaatlichen Rahmenbedingungen und deren Einfluss auf politische Partizipationsmöglichkeiten auf unterschiedlichen Governance-Ebenen (lokal, regional,

national, europäisch) im EU-Mehrebenensystem. Im besonderen Fokus des komparativen Projektes steht ein Vergleich von Partizipationsmöglichkeiten auf regionaler Ebene, wo Interessenartikulation und Einflussnahme auf den politischen Gestaltungsprozess niedrigschwellig erfolgen können.

Das Teilprojekt II „Am Weg zur inklusiven Organisation? Chancen und Grenzen von Inklusionsbemühungen in Arbeitsorganisationen“ untersucht im Sinne einer „Disability Mainstreaming-Perspektive“, inwiefern organisationale Inklusion in Arbeitsorganisationen des ersten Arbeitsmarktes – also in per se exklusiven Settings – konzeptionell gefasst, gemessen und gefördert werden kann.

Fellowship:
"Dis[cover]ability & Indicators for Inclusion"

Twin Track Approach

Ziel-dimensionen	Partizipation und Empowerment	Disability Mainstreaming
Fokus	Menschen mit Beeinträchtigungen und Behinderungserfahrungen stehen im Vordergrund; Voraussetzungen zur Herstellung und Erhöhung von Partizipationsmöglichkeiten werden identifiziert	Gesamtgesellschaftliche Barrieren verursacht durch die Orientierung an „beeinträchtigungslosen“ Normkörpern und damit einhergehenden Fähigkeitsvorstellungen
Umsetzung	Teilprojekt I: Politische Partizipation von Menschen mit Beeinträchtigungen im Vergleich; regionale politische Gestaltungsprozesse als niedrigschwellige Partizipationskontexte?	Teilprojekt II: Chancen und Grenzen von Inklusionsbemühungen in Arbeitsorganisationen; Konzeption einer „inklusive Organisation“

Thematische Struktur des Fellowship

Im Rahmen der projekteübergreifenden, international ausgerichteten Schwerpunktsetzung der Fellowship fand im August 2016 die gemeinsam mit der Abteilung Sozialrecht sowie der kenianischen Pwani University und dem Lehrstuhl für Diversitätssoziologie der Technischen Universität München organisierte „1st South-East African and European Conference on Refugees and Forced Migrants: Social Rights – Care – Mutual Benefits?“ in Kilifi, Kenia statt. Ziel der Tagung war eine interdisziplinäre Betrachtung der Themenfelder Flucht und (Zwangs-) Migration, wobei historische, politische, rechtliche und kulturelle Aspekte sowie die Vor- und Nachteile gesellschaftlicher Diversifizierung jeweils aus europäischer und afrikanischer Perspektive beleuchtet wurden. Die Publikation der Konferenzergebnisse ist in Vorbereitung, ein entsprechender Sammelband wird im Jahr 2018 erscheinen. Angesichts der bleibenden Aktualität des Themas ist eine Folgekonferenz im Jahr 2019 geplant.



Dr. Katharina
Crepaz

2. FORSCHUNGSPROJEKTE

2.1. DIVERSITÄT, IDENTITÄT UND POLITISCHE PARTIZIPATION IM EUROPÄISCHEN MEHREBENEN-SYSTEM: POLITISCHE PARTIZIPATION VON MENSCHEN MIT BEEINTRÄCHTIGUNG IN DEUTSCHLAND UND ITALIEN

Katharina Crepaz

Kerngebiet des Forschungsinteresses sind verschiedene Ausprägungen gesellschaftlicher Diversität (z.B. Menschen mit Beeinträchtigung, Angehörige nationaler Minderheiten, Menschen mit Migrationshintergrund), die aus Diversitätsaspekten resultierenden Konstruktionen von individueller und kollektiver Identität und der Wunsch nach politischer Partizipation, um am Policy Making-Prozess teilnehmen und Einfluss auf relevante Politikbereiche ausüben zu können. Politische Prozesse unter Einbeziehung unterschiedlicher Akteurinnen und Akteure (wie Aktivistinnen und Aktivisten, Selbstvertretungsorganisationen, politische Parteien usw.) bewegen sich dabei im Rahmen des europäischen Mehrebenensystems (Zusammenspiel von lokaler, regionaler, nationaler und europäischer Ebene). Einflussnahme findet sowohl „top-down“ (z.B. durch institutionelle Rahmenbedingungen und gesetzliche Vorgaben wie die UN-BRK) als auch „bottom-up“ (Vernetzung und Zusammenspiel zivilgesellschaftlicher Akteurinnen und Akteure, transnationale Interaktionen) statt. Sozialpolitische Rahmenbedingungen, wohlfahrtsstaatliche Präferenzen und die daraus resultierenden Möglichkeiten und Grenzen für Partizipation stellen eine zusätzliche Analyseebene dar.

Im derzeitigen Mittelpunkt der Forschungstätigkeit steht die Vorbereitung und Durchführung eines umfangreichen Projektes zum Thema „Politische Partizipation von Menschen mit Beeinträchtigung in Deutschland und Italien“. Artikel 29 der UN-BRK gibt einen weit gefassten Begriff politischer Partizipation vor, der von wahlrechtlichen Aspekten bis hin zu zivilgesellschaftlichen Verwirklichungsmöglichkeiten reicht. Vor dem Hintergrund der Umsetzung der UN-BRK sowohl durch die Mitgliedsstaaten als auch durch die EU kommt der komparativen Analyse von Partizipationsmöglichkeiten ein besonderer Stellenwert zu: Vergleichende Studien liegen bisher kaum vor, könnten aber aussagekräftige Erkenntnisse über den Einfluss von sozialpolitischen Rahmenbedingungen, wohlfahrtsstaatlichen Präferenzen und soziokulturellem Wandel auf politische Partizipation liefern. Die Ausrichtung des Forschungsprojektes knüpft daher an die vergleichende Politikfeldanalyse an und analysiert den Umsetzungsprozess von Art. 29 UN-BRK in zwei hinsichtlich sozialpolitischer Ausrichtung, wohlfahrtsstaatlicher Rahmenbedingungen und bisheriger Erfahrung mit Inklusionsprozessen sehr unterschiedlichen Fallstudien. Vertiefend soll dabei insbesondere auf die regionale Ebene (Vergleich Bayern – Südtirol) eingegangen werden, da politische Prozesse hier niedrigschwelliger ablaufen und als „näher“ am täglichen Leben wahrgenommen werden (Imig & Tarrow 2001).

Im „top-down“-Spektrum werden die institutionelle Verankerung von Partizipation (z.B. Wahlrecht) sowie die Umsetzung der in Art. 29 UN-BRK beschriebenen Vorgaben und deren Evaluierung



Dr. Laura
Dobusch

(offizielle Gremien, zivilgesellschaftliche „Schattenberichte“, Bundesteilhaberbericht) betrachtet; zum „top-down“-Bereich gehören zudem auch Parteiprogramme, Repräsentation in politischen Parteien und mit welchen Methoden bzw. Versprechen Menschen mit Beeinträchtigung im Wahlkampf „umworben“ werden. Dazu wird im Fall Deutschland die Bundestagswahl 2017 besonders beobachtet, im Fall Italien werden es die Parlamentswahlen sein, die 2018 stattfinden. Für den vertiefenden Regionalvergleich werden die Landtagswahlen in Bayern und Südtirol herangezogen, die jeweils 2018 stattfinden sollen. Eine zusätzliche Analyseebene bieten die Wahlen zum Europäischen Parlament 2019, da das Europäische Parlament als „offenste“ EU-Institution für Grund- und Menschenrechtsfragen gilt und ihm daher eine besondere Rolle bei Partizipationsbestrebungen gesellschaftlich marginalisierter Gruppen zukommt.

„Bottom-up“ bezieht sich auf die Gestaltungsmöglichkeiten von Menschen mit Beeinträchtigung bzw. deren Einflussnahme auf Policy Making-Prozesse; im Fokus ist die zivilgesellschaftliche Vertretung und Vernetzung auf verschiedenen Ebenen (lokal, regional, national, EU-Ebene). Auch Möglichkeiten der Einflussnahme in zivilgesellschaftlichen, aber auch institutionalisierten Kontexten (z.B. Behindertenbeiräte auf lokaler Ebene) und Reaktionen auf aktuelle politische und gesellschaftliche Entwicklungen sollen hier Eingang finden. Methodologisch stützt sich das Projekt auf Dokumentenanalysen (vornehmlich für das „top-down“-Spektrum) sowie qualitative strukturierte Interviews mit Stakeholderinnen und Stakeholdern (hauptsächlich „bottom-up“).

Der Abschluss des Forschungsprojektes ist für 2020 geplant; Zwischenergebnisse werden bereits vorher begleitend auf wissenschaftlichen Konferenzen sowie im Rahmen von Journal-Artikeln präsentiert.

2.2. AUF DEM WEG ZUR „INKLUSIVEN ORGANISATION“? CHANCEN UND GRENZEN VON INKLUSIONSBEMÜHUNGEN IN ARBEITSORGANISATIONEN

Laura Dobusch

Im Mittelpunkt der Forschungstätigkeit von Laura Dobusch steht die grundlegende Auseinandersetzung damit, wie organisationale Inklusion definiert, gemessen und hergestellt werden kann, um die Möglichkeitsbedingungen einer „inklusive Organisation“ konzeptionell zu fassen. Die Beschäftigung mit einer Theorie der „inklusive Organisation“ schließt an Erkenntnisse an, die Laura Dobusch im Rahmen der ersten Fellowship „Wandel der Sozialsysteme und Teilhabe bei Behinderung“ durchführte und mit einer herausragenden Promotion abschloss („summa cum laude“). Mittels qualitativem Forschungsdesign untersuchte sie, wie Organisationen, die sich selbst als aktiv im Bereich des Diversity Management beschreiben, zwischen erwünschter und unerwünschter Vielfalt unterscheiden und dabei Teilhabeansprüche historisch benachteiligter Personengruppen de-/legitimieren. Der besondere Fokus lag dabei auf der vergleichenden Analyse des organisationalen Umgangs mit (Nicht-/)Behinderung und Geschlecht; erstere als eine der am wenigsten, letztere als eine der am meisten berücksichtigten Diversitätsdimensionen in Forschung wie Praxis. Es

zeigte sich, dass die Gleichstellung der Geschlechter als unumstrittene Norm in den untersuchten Organisationen bereits verhandelt und meist auch mittels verschiedener Maßnahmen adressiert wurde. Im Gegensatz hierzu wurde die Inklusion von Frauen und Männern mit Beeinträchtigungen an bestimmte Voraussetzungen geknüpft. Im Hinblick auf die Gruppe der Frauen und Männer mit kognitiven Beeinträchtigungen wurden deren Teilhabeansprüche gänzlich in Frage gestellt.

Dieses ambivalente Bild diversitätsbezogener Maßnahmen erschwert einen Konsens über die Wirkungsweisen und die mittel- bis langfristigen Konsequenzen von als „diversity-relevant“ markierten Aktivitäten. Ein weiterer Grund für die anhaltende Skepsis gegenüber dem „Diversity Turn“ in Wissenschaft wie Praxis ist darüber hinaus der mangelnden Bestimmung von dessen Zielgröße geschuldet: Denn Inklusion und die Ermöglichung sowie Erhöhung von Teilhabechancen werden meist implizit als Bezugspunkt für diversitätsbezogene Maßnahmen gesetzt, aber die explizite Auseinandersetzung mit der Definition, Messung und Bewertung von organisationaler Inklusion steht weitgehend aus.

Hier setzt die Forschungsarbeit von Laura Dobusch an: Wie die bibliographische Längsschnittstudie von Oswick und Noon (2014) zeigt, verschob sich der öffentliche Diskurs in den vergangenen Jahrzehnten von der Forderung nach Gleichheit hin zur Anerkennung von Unterschieden bzw. der Wertschätzung von Vielfalt. Dabei findet ein zunehmender Rekurs auf den Begriff der Inklusion statt. Gleichzeitig spiegelt sich diese

diskursive Verschiebung in keiner entsprechenden Bearbeitung seitens der Organisationssoziologie oder Organisationsforschung wider. Wissenschaftlich systematische Auseinandersetzungen, was unter organisationaler Inklusion zu verstehen ist bzw. verstanden werden soll, wie diese etwa von Begriffen wie Teilhabe oder Partizipation abzugrenzen sei und in welchem Verhältnis diese zu Fragen der Diversität und Ungleichheit steht, bedürfen dringend grundlegender Forschung. Darüber hinaus zeichnen sich jene Arbeiten, die sich explizit mit organisationaler Inklusion beschäftigen, dadurch aus, dass diese die gewünschten positiven Seiten von Inklusion überbetonen (z.B. Inklusion als „win-win-Situation“ für das einzelne Organisationsmitglied wie die Gesamtorganisation) und deren konstitutives Verhältnis mit Formen der Exklusion unterbewerten oder gar ausblenden.

Vor diesem Hintergrund wird ein Konzept einer „inklusiven Organisation“ ausgearbeitet, dessen theoretische Rahmung sowie ethische Belastbarkeit sich an der Anschlussfähigkeit an die Bedürfnislagen und Teilhabeansprüche von Menschen mit Beeinträchtigungen orientiert, ohne dabei die Grundbedingungen von Organisation – nämlich Spezialisierung, Formalisierung und Hierarchisierung – außer Acht zu lassen. Das heißt, es werden Chancen und Grenzen von Inklusion in einem potenziell exklusiven Setting identifiziert und konzeptionell unterfüttert. So steht etwa bei Unternehmen die effiziente Zielerreichung im Kontext begrenzter Ressourcen im Vordergrund, gleichzeitig bestehen aber gewisse Handlungsspielräume, die vorgenommene Arbeitsteilung und

die konkreten Arbeitsprozesse mehr oder weniger inklusiv im Hinblick auf die Teilhabechancen von Menschen mit Beeinträchtigungen zu gestalten. Diese Handlungsspielräume werden im Rahmen des Forschungsprojekts bezüglich behindernder („disabling“) Faktoren, aber vor allem auch hinsichtlich befähigender bzw. förderlicher („enabling“) Rahmbedingungen und Ressourcen ausgelotet. Dies ist angesichts des zunehmenden nationalen wie internationalen Forschungsinteresses an „organisationaler Inklusion“ von besonderer Bedeutung, da in diesem Kontext der Themenkomplex „Beeinträchtigung, Behinderung und Befähigung“ bislang kaum Berücksichtigung findet.



IV. DAS INSTITUT



Laura Thormeyer



Miriam Dobmeier



Britta Drentwett



Verena Rausch-
Lackinger

1. PERSONALIA

Wissenschaftliche Mitglieder

Prof. Axel Börsch-Supan, PhD
Geschäftsführender Direktor

Prof. Dr. Ulrich Becker, LL.M. (EHI)
Direktor

Prof. Dr. Bernd Baron von Maydell
Emeritus

1.1. AUSLÄNDISCHES UND INTERNATIONALES SOZIALRECHT

Referenten/innen

Tania Abbate, PhD (seit 5/2016)
Dr. Kangnikoé Bado (seit 3/2016)
Olga Chesalina, Kand. jur. Wiss. (Minsk), LL.M.
Dr. Tineke Dijkhoff (bis 9/2017)
Dr. Roman Grinblat (seit 3/2017)
Melanie Hack, PhD (seit 1/2015)
Dr. Simone Gräfin von Hardenberg
Dr. Eva Maria Hohnerlein
Dr. Constantin Hruschka (seit 11/2017)
Dr. habil. (HDR) Otto Kaufmann (bis 9/2015)
Sergio Mittlaender Leme de Souza, PhD (seit 2/2016)
Dr. Lorena Ossio-Bustillos (bis 8/2016)
Teodora Petrova (seit 9/2017)
Dr. Anastasia Poulou (seit 4/2016)
Prof. Dr. Hans-Joachim Reinhard
Tim Rohmann (seit 8/2017)
Dr. Simone Schneider (seit 11/2017)
Dr. Daniela Schweigler (bis 3/2015)
Dr. Philipp Wien (von 9/2015 bis 8/2017)
Nikola Wilman, LL.M., M.Jur. (Durham, UK)

Doktoranden/innen

Annemarie Aumann
Andreja Bogataj (seit 9/2015)
Dafni Diliagka (bis 2/2017)
Jihan Kahssay
Maximilian Kreßner (bis 4/2017)
Lilia Medvedev (bis 9/2016)
Julia Peterlini (bis 11/2016)
Francisca Salih-Sanchez del Hierro (seit 9/2015)
Nina Schubert (seit 9/2015)
Hung-Sheng Shan (seit 5/2017)
Stefan Stegner (bis 3/2017)
Tsai Ya-Chu (seit 5/2015)
Yifei Wang (seit 1/2015)

Wissenschaftliche Mitarbeiter/innen

Elisabeth Allertseder (seit 8/2015)
Karen von Berg (bis 6/2015)
Elena Bertolini (bis 10/2016, seit 11/2017)
Eva Büchner (bis 10/2015)
Ellen Buschuew (bis 9/2016)
Dr. Viktória Fichtner-Fülöp (bis 3/2015)
Anne-Marie Krön (bis 11/2017)
Dominik Ludstock
Katharina Mayer (bis 9/2017)
Maria Neubauer (bis 6/2015)
Cornelius Patzinger (bis 6/2016)
Sebastian Rasch (bis 1/2017)
Michael Schlegelmilch (bis 8/2016)
Eva Ulbrich (von 5/2015 bis 7/2015)
Julian Zinn

Studentische Mitarbeiter/innen

Nicole D'hein (von 11/2015 bis 4/2017)
Dominik Dorfner (seit 9/2016)
Andrea Dürr (seit 6/2017)
Caroline Giles (seit 8/2015)
Elisabeth Göbbel (von 4/2016 bis 9/2016)
Jasper Heinrich (von 4/2015 bis 9/2015)
Johanna Heppe (von 8/2015 bis 10/2015)
Annabella Martinz (von 3/2017 bis 7/2017)
Gabriele Rahm (bis 3/2016)
Nancy Vidal Rodriguez (von 7/2016 bis 3/2017)
Mona Röser (von 7/2016 bis 8/2017)
Katrin Schäffer (seit 5/2017)
Carolin Schultheis (seit 10/2016)
Kathrin Tremml (seit 4/2017)
Timo Winter (von 10/2016 bis 3/2017)
Hao-Hao Wu (seit 5/2017)
Adam Zacher (seit 10/2016)

Teamassistentinnen

Laura Thormeyer (seit 10/2016)
Sabine Weilingner (bis 8/2016)

Sekretariat

Miriam Dobmeier (seit 5/2017)
Britta Drentwett (bis 7/2016)
Herta Fricke (bis 1/2016)
Verena Rausch-Lackinger (seit 4/2016)
Deniz Sawo (von 9/2016 bis 1/2017)
Diana Zinke (von 1/2016 bis 5/2016)



Hanne Henning

1.2. MUNICH CENTER FOR THE ECONOMICS OF AGING (MEA)

Akademischer Koordinator

Dr. Thorsten Kneip (seit 11/2015)
Dr. Matthias Weiss (bis 10/2015)

Alterssicherung und Sozialpolitik

Dr. Tabea Bucher-Koenen (Leitung)
Vesile Kutlu Koc, PhD
Dr. Johannes Rausch
Irene Ferrari, PhD (seit 7/2015)
Nicolas Goll, MSc (seit 9/2015)
Dipl.-Vw. Morten Schuth (von 3/2015 bis 6/2015)
Dr. Marlene Haupt (bis 3/2015)
Dr. Sebastian Kluth (bis 2/2015)
Johanna Schütz, MA (bis 1/2015)

Gesundheitsökonomie

Dr. Helmut Farbmacher (Leitung)
Heinrich Kögel, MSc (seit 7/2016)
Raphael Guber, MSc
Dr. Martin Spindler (bis 5/2016)

Makroökonomische Implikationen einer alternden Gesellschaft

Dr. Christian Hunkler (Leitung seit 11/2015)
Dr. Matthias Weiss (Leitung bis 10/2015)
Klaus Härtl, MSc
Dr. Duarte Nuno Leite (seit 2/2015)
Romuald Méango, PhD (seit 2/2016)
May Khourshed, MSc (seit 10/2016)
Dr. Diana López-Falcón (seit 1/2017)

SHARE – Deutsches Länderteam

Dr. Annette Scherpenzeel (Leitung)
Felizia Hanemann, MSc
Imke Herold, MA (seit 2/2016)

SHARE – Erhebungsmethodik

Dr. Michael Bergman (Leitung seit 4/2017)
Dr. Julie Korbacher (Leitung von 11/2015 bis 3/2017)
Dr. Thorsten Kneip (Leitung bis 11/2015)
Dr. Johanna Bristle
Dipl.-Biol. Luzia Weiss
Sabine Friedel, MA (seit 2/2016)

Christin Czaplicki, MSc (bis 2/2016)

SHARE – Europäische Beziehungen und Internationales Management

Ass. jur. Andrea Oepen (Leitung)
Daniel Schmidutz, MA mult.
Verena Coscia, MA (seit 5/2015)
Judith Kronschnabl, MA (seit 3/2016)
Philipp Beck, MA (seit 3/2017)
Markus Berger, MA (bis 12/2015)

SHARE – Finanzwesen

Kathrin Axt (Leitung)
Stephanie Lasson, BA
Corina Lica
Renate Eggenreich (seit 10/2016)
Karl Riedemann (seit 9/2017)
Brigitte Mayerhofer (seit 10/2015 to 4/2017)
Andrea Weyerbusch (seit 9/2016 to 4/2017)

SHARE – Betriebsabläufe

Dr. Frederic Malter (Leitung)
Dipl.-Soz.Wiss. Gregor Sand, MA
Dipl.-Psych. Melanie Wagner
Yuri Pettinicchi, PhD (seit 2/2016)
Jeny Tony Philip, MBA (seit 2/2016)
Dr. Karin Schuller (seit 3/2016)

SHARE – Datenbank-Management

Stephanie Stuck, MA (Leitung)
Tim Birkenbach, MSc
Fabio Franzese, MA
Dipl.-Soz. Stefan Gruber
Markus Kotte, MA
Dipl.-Soz. Sabrina Zuber
Dipl.-Vw. Morten Schuth (bis 2/2015)

Studentische Mitarbeiter/innen

Isabella Aburakia (von 12/2016 bis 6/2017)
Ahmad Abu Musa (seit 11/2017)
Iris Alexa (bis 9/2016)
Benedikt Alt (bis 3/2015)
Philipp Beck (von 3/2016 bis 2/2017)
Marcel Beetz (von 6/2015 bis 12/2015)
Christoph Berger (seit 8/2017)
Maria Birkmeir (von 9/2016 bis 3/2017)
Julia Blaut (seit 10/2017)
Sebastian Bordt (von 6/2016 bis 5/2017)



Brigitte Albrecht



Silvia Glaus



Annemarie Huber



Sylvia Klemm



Thomas Lendle

Bence Böröcz (von 8/2016 bis 1/2017)
 Marius Cziriak (seit 1/2017)
 Zhengqiu Ding (seit 8/2017)
 Lilian Dorsch (bis 9/2015)
 Parisa Elahidoost (von 6/2015 bis 6/2017)
 Marcel Engelhardt (von 3/2015 bis 1/2016)
 Theresa Fabel (geb. Huck)
 Andreas Moritz Fabritius (seit 7/2017)
 Sabine Friedel (bis 1/2016)
 Mainak Ghosh (seit 11/2017)
 Elisabeth Gruber (von 1/2017 bis 7/2017)
 Anton Heil (seit 9/2015)
 Ina Holdik (seit 10/2017)
 Lisa Holzhäuer (von 2/2017 bis 7/2017)
 Franziska Hünnekes (von 12/2015 bis 2/2016)
 Shrey Iyengar (seit 12/2017)
 Jonas Jungbauer (bis 3/2015)
 May Khourshed (von 1/2016 bis 9/2016)
 Caroline Knebel (seit 1/2017)
 Leon Knop (seit 8/2016)
 Heinrich Kögel (bis 3/2015)
 Alexandra Kornacher (von 10/2015 bis 9/2016)
 Manuel Kronenberg (seit 10/2017)
 Judith Kronschnabl (bis 3/2016)
 Romina Lenderer (bis 3/2015)
 Alexa Lenz (seit 10/2017)
 Lena Lütt (seit 9/2016)
 Sohail Mahmud (seit 5/2017)
 Christina Maier (seit 5/2016 bis 2/2017)
 Lorenz Maister (seit 9/2017)
 Veronika Máté (seit 2/2017)
 Johannes Maywald (bis 1/2015)
 Agnieszka Mazalska (seit 8/2017)
 Lorenz Meister (von 1/2017 bis 6/2017)
 Robert Mellinghoff (von 12/2015 bis 10/2016)
 David Milewski (bis 9/2015)
 Annina Mitterreiter (bis 2/2015)
 Alexander Neumaier (von 9/2015 bis 3/2017)
 Jana Neumann (bis 9/2017)
 Christina Nießl (seit 8/2017)
 Mohammad Norouzian (von 2/2015 bis 6/2015)
 Magdalena Pallauf (von 6/2015 bis 3/2016)
 Senta-Melissa Pflüger (seit 2/2016)
 Christopher Quinn (von 8/2015 bis 9/2015)
 Aisulu Rakhmetullina (von 7/2016 bis 8/2017)
 Homa Rasouli (bis 9/2017)
 Carina Rein (bis 6/2017)
 Annabell Reinell (bis 2/2015)
 Norbert Savel (von 7/2016 bis 7/2017)
 Tilman Schächtele (seit 2/2017)
 Manuel Schechtl (von 3/2017 bis 8/2017)
 Patrick Schenk (von 9/2015 bis 3/2016)
 Maximilian Scherer (seit 11/2015)
 Maximilian Schmid (von 5/2016 bis 9/2017)
 Simone Schneider (von 11/2015 bis 9/2016)
 Aristidis Schnelzer (seit 6/2017)
 Alexander Schuhmacher (seit 11/2017)
 Nataliia Shvets (von 8/2016 bis 7/2017)

Narmatha Sivanesan (bis 9/2015)
 Sidney Soh (seit 5/2017)
 Laura Stanischeff (von 5/2016 bis 9/2016)
 Dominik Steinbeißer (bis 7/2015)
 Tobias Stern (von 7/2015 bis 7/2016)
 Paulius Sukys (von 7/2016 bis 6/2017)
 Viktoria Szabo (von 10/2016 bis 9/2017)
 Moritz Tarach (seit 8/2017)
 Franziska Wekel (von 8/2016 bis 9/2017)
 Thomas Widenka (von 9/2015 bis 9/2016)

Sekretariat

Hanne Henning

1.3. MAX PLANCK FELLOW-GRUPPE

Prof. Dr. rer. soc., Dipl. theol. Elisabeth Wacker
 (Leitung)

Wissenschaftliche Mitarbeiterinnen

Dr. Katharina Crepaz (seit 7/2015)
 Dr. Laura Dobusch (bis 8/2017)
 Eva Nachtschatt (seit 10/2017)

Doktoranden/innen

Dominik Baldin (bis 2/2015)
 Isabella Bertmann (bis 2/2015)
 Luisa Demant (bis 2/2015)
 Corina Hoffmann (bis 2/2015)
 Sarah Reker (bis 2/2015)

Studentische Mitarbeiter/innen

Lea Nadja Gärtner (von 4/2015 bis 3/2016)
 Philipp Marvin Rinner (von 4/2015 bis 9/2016)

1.4. BIBLIOTHEK

Henning Frankenberger (Leitung)

Andreas Ganzenmüller (von 9/2014 bis 8/2015)

Stefan Götz (bis 10/2015)

Irina Neumann

Andrea Scalisi

Lilionete Cassol (von 1/2016 bis 2/2016)

Michael Dumitrache (seit 7/2016)

Susanne Klamp (seit 11/2016)

Heike Wunderlich

Studentische Mitarbeiter/innen

Marsa Hadji-Rajabali (seit 2/2014)

Florian Kernmayr (von 3/2013 bis 3/2015)

Hasret Seker (seit 3/2013)

Mona Shafiee Araghi Nejad (seit 2/2014)

Johannes Stechno (von 10/2013 bis 9/2016)

Anna Oeler (seit 8/2017)

1.5. ZENTRALE DIENSTE

Verwaltung

Josef Kastner (Leitung)

Brigitte Albrecht

Silvia Glaus

Annemarie Huber

Andrea Kilian (bis 9/2016)

Sylvia Klemm

Heidrun Kohnle-Koitzsch

Christine Lebok (seit 10/2017)

Thomas Lendle

Katharina Maier-Habach (seit 9/2016)

Christine Moser (von 5/1986 bis 8/2017)

Claudia Pethke

Werner Pfaffenzeller

Carina Rappel (seit 4/2015)

Sarah Reinhaller (bis 5/2015)

Ulrike Sauerer

Andreas Schmidt

Andrea Then

Maria von Rosen (von 10/2016 bis 12/2016)



Katharina
Maier-Habach



Werner
Pfaffenzeller



Carina Rappel



Ulrike Sauerer



Verwaltungsleiter Josef Kastner (Mitte) mit seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern



Christina
McAllister, M.A.



Eva Lutz, M.A.

Informationstechnologie (IT)

Ronny Lauenstein (Leitung seit 1/2017)
Bernhard Ostler (Leitung von 2/2016 bis 8/2016)
Philipp Rautenberg (Leitung bis 12/2015)
Axel Römmelmayer
Munir Salman
Thomas Reiff (bis 3/2015)

Presse- und Öffentlichkeitsarbeit

Dr. Julia Hagn (seit 2/2015)

Übersetzungsdienst

Eva Lutz, M.A.
Christina McAllister, M.A.

1.6. BEAUFTRAGTE UND BESONDERE FUNKTIONEN

*Vertretung der wissenschaftlichen Mitarbeiter/
innen in der Geistes-, Sozial- und Humanwissen-
schaftlichen Sektion (GSHS) der Max-Planck-
Gesellschaft*

Melanie Hack, PhD (seit 10/2015)
Dr. Matthias Weiss (bis 9/2015)

Ombudsperson

Raphael Guber (seit 10/2017)
Prof. Dr. Hans-Joachim Reinhard (bis 9/2017)

Datenschutzkoordinatorin

Andrea Oepen

Gleichstellungsbeauftragte

Dr. Anastasia Poulou (seit 12/2016)
Dr. Tineke Dijkhoff (bis 11/2016)

Beauftragter für Arbeitssicherheit

Thomas Lendle

2. FACHBEIRAT UND KURATORIUM

2.1. KINDER UND RENTNER IM FOKUS DER FORSCHUNG – SITZUNG DES KURATORIUMS 2015

Julia Hagn

Freude und Trauer lagen bei der Kuratoriumssitzung 2015 besonders nah beieinander: Mit dem Tod von Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Hans F. Zacher hatte die Max-Planck-Gesellschaft (MPG) ihren ehemaligen Präsidenten (1990-1996) und das Institut seinen Gründungsdirektor verloren. Einige Monate zuvor war zudem Dr. Bernd Schulte, ein langjährige Mitarbeiter des Instituts, verstorben. Freuen konnte sich die MPG hingegen über die Verleihung des Nobelpreises für Chemie an Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Stefan Hell.

Nachdem Generalsekretär Dr. Ludwig Kronthaler einen Überblick über die Entwicklungen in der MPG gegeben und dabei die Nachwuchsförderung als neues Schwerpunktthema vorgestellt hatte, erläuterte Prof. Dr. Ulrich Becker Gegenstand, Methode und Anlage der Forschung der sozialrechtlichen Abteilung, die sich 2015 unter anderem mit dem sozialen Schutz von Flüchtlingen beschäftigte. Zuvor war bereits die Denkschrift zum 60jährigen Bestehen des Bundessozialgerichtes erschienen, an der alle drei Forschungsbereiche des Instituts mitgewirkt hatten.

Ein weiteres abgeschlossenes Projekt präsentierte Dr. Eva Maria Hohnerlein in ihrem Vortrag. Die Forschungsarbeit „Die dritte Generation“ befasste sich mit den Rechten und der Förderung von

Kindern in Deutschland, Frankreich, Italien und Schweden. In der folgenden Diskussion wies Sitzungsleiterin Dr. Monika Queisser auf das unterschiedliche kulturelle Verständnis zum Kindeswohl hin. Dieser Begriff sei, so Eva Hohnerlein, als unbestimmter Rechtsbegriff schwierig zu fassen. Dennoch liege es in der öffentlichen Verantwortung, den Begriff inhaltlich zu füllen. Auf die Frage, ob familienpolitische Leistungen im Ausland ähnlich vielfältig seien wie in Deutschland, führte die Referentin das Beispiel Frankreich und das dort vorzufindende breite Spektrum an familienpolitischen Interventionen an. Hier gebe es auch das Modell der Familienkasse, welches sehr präsent und effektiv sei. In der Studie seien auch frühkindliche Bildungsangebote in den Blick genommen worden. Zu erwähnen sei hier etwa das Vorschulsystem in Schweden, das mit hochqualifiziertem Personal arbeite.

Stefan Stegner stellte anschließend sein Dissertationsprojekt „Die Macht zu versichern – Die deutsch-polnischen Sozialversicherungsbeziehungen 1920-1945“ vor. Vor dem Hintergrund der Geschichte sozialrechtlicher Koordinierung fragt die Arbeit nach der politischen Funktionalität und Rationalität der Nationalisierung und darauf folgenden Transnationalisierung von sozialen Rechten. Monika Queisser wies besonders auf die Bedeutung der Vergangenheit für das Verständnis aktueller Probleme hin.

Gegenwärtige und zukünftige Herausforderungen des demographischen Wandels stehen im Zentrum der Forschungsarbeiten der sozialpolitischen Abteilung (MEA) des Instituts. Prof. Axel Börsch-Supan, PhD, erläuterte den Kuratoren den „Big Data Approach“ als

wichtigen Ansatz für die Analyse von Alterungsprozessen und ging in diesem Zusammenhang näher auf den *Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe* (SHARE) ein, der zum zentralen und sehr ressourcenaufwändigen Projekt der Abteilung geworden ist. Der Direktor zeigte zudem auf, wie aus SHARE gewonnene Forschungsergebnisse sozialpolitische Entscheidungen vieler europäischer Länder, mehrerer Generaldirektionen der Europäischen Kommissionen und anderer internationaler Organisationen beeinflusst haben. Vor dem Hintergrund von Big Data stelle sich auch die Frage nach der Zukunft der Sozialversicherung, wenn zum Beispiel die Versicherungen Informationen über die Gesundheitsrisiken von Einzelpersonen erhielten.

Ein Beispiel für die Forschung mit dem SHARE-Datensatz stellte Morten Schuth mit der Studie zu „Early Retirement; Memory Scores and Social Contacts“ vor. Eines der zentralen Ergebnisse der Studie sei die Erkenntnis, dass eine frühere Verrentung zu einem stärkeren Nachlassen kognitiver Fähigkeiten führen kann. Eine wichtige Rolle spielten dabei soziale Kontakte, erklärte Schuth. Ein vorzeitiger Ruhestand verringert die Zahl an sozialen Kontakten und fördert daher das Nachlassen der Gedächtnisleistungen, so die Schlussfolgerung. In der folgenden angeregten Diskussion interessierten sich die Kuratoriumsmitglieder besonders für methodische Fragen. So fragte Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof, auf welche Weise erfasst worden sei, dass nach Rentenantritt noch soziale Kontakte bestünden. Dr. Joachim Lemppenau regte an, die Studie auch auf frühzeitig pensionierte Gruppen zu erstrecken. In diesem Zusammenhang verwies



Eindrücke von den Kuratoriumssitzungen der Jahre 2015, 2016 und 2017: Plenum, Prof. Axel Börsch-Supan, PhD, mit Dr. Marc Beise; Dr. Joachim Breuer; Georg Fischer; Dr. Monika Queisser mit Prof. Dr. Herbert Henzler; Prof. Dr. Ulrich Becker (v.l.n.r.).

Dr. Joachim Breuer auf Studien zur Lebenserwartung von Arbeitnehmern in unterschiedlichen Industriezweigen.

Vesile Kutlu Koc, PhD, stellte schließlich die Forschungsergebnisse der Studie „Flexible Retirement“ vor. Mit Blick auf die Zielsetzung, das Arbeitsleben zu verlängern und gleichzeitig eine Erhöhung der geleisteten Arbeitsstunden zu erreichen, kommt die Studie zu dem Schluss, dass ein flexibler Übergang in die Rente und ein Anstieg des Volumens an Arbeitsstunden schwierig zu erzielen sei, solange nicht gleichzeitig versicherungsmathematisch neutrale Zu- und Abschläge eingeführt werden. In der auf den Vortrag folgenden Diskussionsrunde berichtete Lemppenau rückblickend von den von ihm seit den 1970er-Jahren begleiteten Pensionierungen in der Stahlindustrie und den dabei geführten Verhandlungen mit den involvierten Gewerkschaften. Von Arbeitnehmerseite sei die zentrale Frage stets gewesen, ob man früher in Rente gehen könne. Georg Fischer von der Europäischen Kommission verwies auf die Bedeutung des Pensionsalters als solchem und dessen Signaleffekt. Axel Börsch-Supan stellte abschließend fest, dass ein flexibler Übergang in die Rente nur dann eingeführt werden sollte, wenn die Rentensysteme so ausgestaltet sind, dass eine Frühverrentungswelle vermieden wird.

Die Arbeit der Fellow-Gruppe, über die Prof. Dr. Elisabeth Wacker informierte, konzentrierte sich in der ersten Phase (2010-2015) auf das Thema „Teilhabe bei Behinderung“. In der zweiten Phase stehe bis 2020 nun die Forschung zum Thema „Dis[cover]ability & Indicators for Inclusion“ im Mittelpunkt, die auf

die Operationalisierung von Diversität in der Vielfaltsgesellschaft zielen.

Abschließend empfahlen die Kuratoriumsmitglieder, globale Veränderungen, die gravierende Auswirkungen auf die Gesellschaft haben, stärker in den Blick zu nehmen. Hierzu zählten sie unter anderem die Landflucht, revolutionäre technische Veränderungen oder auch das Thema „Industrie 4.0“. Forschungsbedarf im Sozialrecht sah Ferdinand Kirchhof zudem in der Gesundheitsökonomie und dem Sozialverfassungsrecht, welches er aus Forschungssicht als *terra incognita* bezeichnete.

2.2. GIBT ES EIN RECHT AUF UNVERNUNFT? – SITZUNG DES KURATORIUMS 2016

Julia Hagn

Die Sitzung des Kuratoriums erstreckte sich im Jahr 2016 erstmals auf zwei Tage. Damit kam das Institut Wünschen der Kuratoriumsmitglieder nach, die Agenda der Sitzung zu entzerren, um mehr Zeit für Diskussionen zur Verfügung zu haben. Am ersten Tag berichteten die Direktoren sowie Max-Planck-Fellow Prof. Dr. Elisabeth Wacker über neueste Entwicklungen in den Abteilungen und den Stand der Forschung.

Prof. Dr. Ulrich Becker konnte die Kuratoren zudem über das sehr gute Ergebnis der Institutsevaluation durch den Fachbeirat im Jahr 2015 informieren. Unter anderem hätten die Mitglieder des Gremiums die Nachwuchsarbeit als sehr gut beurteilt. Der Fachbeirat habe die informelle Zusammenarbeit zwischen den Abteilungen

begrüßt, allerdings auch die Notwendigkeit der Verfolgung jeweils eigener Agenden gesehen. Herr Becker betonte zudem den Wunsch des Instituts, eine weitere Einheit „Law and Economics“ zu schaffen, um die Forschungsarbeit der Abteilungen näher zusammen zu bringen. Für die Arbeit an dieser Schnittstelle wurde in der Abteilung für Internationales und Ausländisches Sozialrecht eigens ein neuer Referent eingestellt. 2016 haben weitere Referenten ihre Arbeit begonnen, weshalb sich die Abteilung in jener Zeit in einer Umbruchsphase befand. Zudem beschäftigt sich seit Herbst 2015 ein neues Doktorandenkolleg mit dem Thema „Durchsetzung sozialer Rechte“.

Neben der Befassung mit den Themen Rente und Migration konzentrierte sich die sozialpolitische Abteilung (MEA) im Berichtsjahr auf die Konstruktion von Verhaltensmodellen mit Menschen, die zeitinkonsistente Entscheidungen fällen, legte Direktor Prof. Axel Börsch-Supan, PhD, dar. Mithilfe von psychologischen Komponenten könnten neue Erkenntnisse gewonnen werden. Im Bereich der Gesundheitsforschung seien die Ursachen für eine Stagnation der Lebenserwartung von Frauen in den USA von besonderem Interesse. Es sei jedoch schwierig, hier kausale Zusammenhänge nachzuweisen, erklärte Börsch-Supan.

Darüber hinaus informierte Börsch-Supan über die Ausweitung von SHARE auf alle 28 EU-Mitgliedsländer. Das Finanzvolumen von SHARE sei damit auf 15 Millionen Euro pro Jahr gewachsen. Für die Abteilung bedeutet die Ausweitung strukturell neben der Einstellung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auch den Ausbau der zweiten Ebene unter dem Direktor.

Hinsichtlich der aktuellen Entwicklungen in der Fellow-Gruppe berichtete Elisabeth Wacker, dass sich die Fellow-Gruppe nun nach erfolgreich abgeschlossener erster Phase in ihrer zweiten Laufzeit befinde. Das neue Programm konzentriere sich auf Wissenschaftlerinnen nach der Promotion, um sie in dieser schwierigen Karrierephase zu unterstützen. Im Zentrum der Forschung stehe das Thema „DiscoverAbilities“, um ungenützte Potenziale in der Bevölkerung zur Verwirklichung gesellschaftlicher Teilhabe zu identifizieren. Obwohl Inklusion ein Zeitgeistthema sei, sei der wissenschaftliche Diskurs hierzu aufgrund einer ungünstigen Datenlage sehr schwierig. Auf dieser Basis könnten derzeit nur schwer belastbare Aussagen getroffen werden.

Wacker wies zudem darauf hin, dass die Fellow-Gruppe an einer Ausschreibung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Erstellung eines Survey beteiligt sei, mithilfe dessen lebenslagenorientiert und nach den Maßgaben der UN-Behindertenrechtskonvention der Inklusionsgrad von Menschen mit Beeinträchtigungen in Deutschland evaluiert werden kann. Der Survey sei eine Chance, die Datenlage in Deutschland wesentlich zu verbessern.

Konkrete Forschungsprojekte standen am zweiten Tag der Kuratoriumssitzung im Mittelpunkt, wobei zunächst die sozialrechtlichen Projekte vorgestellt wurden. In seinem Vortrag über die Studie zum „sozialen Schutz für Flüchtlinge“ vertrat Michael Schlegelmilch die These, dass gemeinsame Standards für Migranten in der EU längerfristig unabdingbar seien. Das Dublin-System weise erhebliche Defizite auf. Zudem gebe es eine

Reihe systemischer Mängel. Es bestehe die Gefahr, dass das Existenzminimum nicht eingehalten werde und konkrete Rechtsansprüche nicht gewährt würden. Das Bundesverfassungsgericht habe ebenso wie der High Court of Justice of England and Wales die Gewährung eines Existenzminimums aus der Würde des Menschen abgeleitet.

Maximilian Kreßner berichtete über sein Dissertationsprojekt über „Gesundheitsförderung und Krankheitsprävention im Sozialstaat“. Der Referent stellte zunächst die Frage, ob es eine Pflicht des Staates zur Gesundheitsförderung gebe, zumal der größte Teil der Bevölkerung an nicht übertragbaren chronischen Krankheiten sterbe. Zugleich wies er auf die ungleiche Verteilung von Gesundheitsschancen hin, insbesondere auf deren Abhängigkeit von Einkommen und Bildung. Anhand von § 52 Abs. 2 SGB V illustrierte er, inwieweit Gesundheitsförderung als Grundrechtseingriff zu werten sei. Verbreitet sei das „Nudging“, also die Beeinflussung des Bürgers durch Plakate u.ä. Es stelle sich die Frage, ob es nicht ein Recht des Bürgers auf Unvernunft gebe. Rechtfertigungsmöglichkeiten für Grundrechtseingriffe könnten sich aus dem Schutz der Gesundheit des Einzelnen oder der Bevölkerung ergeben sowie aus dem Ziel, Ungleichheiten zu verringern. In § 20 SGB V sei etwa die Prävention geregelt. Es sei aber die Evidenz der Prävention nicht geklärt. Letztlich müsse im Rahmen der Erforderlichkeit und Angemessenheit ein Ausgleich zwischen Gesundheitsschutz und Freiheitsrelevanz gefunden werden. In der anschließenden lebhaften Diskussion führte Sitzungsleiterin Dr. Monika Queisser den starken Lobbyismus an, dem sich alle, die im Gesundheitsbe-

reich tätig sind, ausgesetzt sähen. Dr. Joachim Breuer bemerkte, dass selbst im Bereich der Arbeitssicherheit wenige Studien dazu existierten, wie Prävention wirke. In der Krankenversicherung sei festgestellt worden, dass sich Prävention nicht rechne. Die Neuregelung der Arbeitsstättenverordnung habe gezeigt, dass viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer keine weiteren Einmischungen in ihre Arbeitsbedingungen wünschten. Als Beispiele für legitime Grundrechtseingriffe nannte Prof. Dr. Franz Ruland Sicherheitsgurt und Tabaksteuer. Dr. Joachim Lemppenau regte an aufzuzeigen, wo die Grenzen des Rechts auf Unvernunft sind.

Im Bereich der sozialpolitischen Forschung widmete sich ein Projekt der „privaten Altersvorsorge in Zeiten der Niedrigzinsen“, das Dr. Tabea Bucher-Koenen vorstellte. Die Forschungsfrage lautete hier, ob die Rentenlücke in Zeiten der Niedrigzinsen geschlossen werden kann. Anhand verschiedener Zinsszenarien erläuterte Frau Bucher-Koenen die Rentenlücke für verschiedene Einkommensgruppen, die sich durch die Rentenreform 2014 noch deutlich erhöhen werde. Bis 2028 kann die Riesterrente die Rentenlücke schließen, wenn bis dahin eine durchschnittliche Verzinsung von 3,75% und eine regelmäßige Einzahlung eingehalten werden kann. Das Sparverhalten der deutschen Haushalte zeige jedoch, dass nur 53,1% die persönliche Rentenlücke schließen könnten, 46,9% jedoch nicht oder nicht vollständig.

Staatsministerin Emilia Müller erkundigte sich, was der Staat tun könne, um die Menschen zum Sparen zu bringen. Frau Bucher-Koenen antwortete, dass die Mo-

tive zum Sparverhalten vielfältig seien, aber allgemein die Informationslage sehr schlecht und daher verbesserungswürdig sei. Herr Lemppenau forderte einen Garantiezins und verwies auf fondgebundene Anlagen mit besserer Rendite. Herr Ruland war die Frage auf, ob die Subventionen für die Riester-Rente bei der gesetzlichen Rentenversicherung nicht angebracht gewesen wären.

Um „Labor Supply, Retirement Decisions and Incentives Created by Social Insurance“ drehte sich der Vortrag von Dr. Duarte Nuno Leite, der zunächst den Altersabhängigkeitsquotienten und die Umkehr in der Erwerbsquote, den Unterschied zwischen Antragsalter und Austrittsalter sowie die Hinzuverdienstgrenzen erläuterte. Um das Renteneintrittsalter nach hinten zu verschieben, müssten die Abschläge rechnerisch wesentlich höher liegen als derzeit 3,6% jährlich, nämlich bei etwa 6,3%. Ohne Hinzuverdienstgrenzen würden mehr Menschen früher in Rente gehen. Börsch-Supan forderte in diesem Zusammenhang, die Zu- und Abschläge auf ein vernünftiges Maß hochzusetzen.

Die Kuratoriumsmitglieder zeigten sich vom Themenspektrum der Vorträge angehan und plädierten dafür, das neue Format mit seiner entzerrten Agenda sowie den jährlichen Turnus beizubehalten.

2.3. DIGITALE ARBEITSWELT UND MIGRATION

– SITZUNG DES KURATORIUMS 2017

Julia Hagn

Der Schwerpunkt der wissenschaftlichen Vorträge lag bei der Kuratoriumssitzung im Jahr 2017 auf abteilungsübergreifenden Projekten. Dr. Diana López-Falcón stellte zunächst Hintergründe und aktuelle Entwicklungen des inzwischen in SPLASH (Social Policy and Law Shared Database) umbenannten *Population Europe Resource Finder & Archive* (PERFAR) vor. Das Projekt hat den Aufbau einer Datenbank zum Ziel, die die Forschung an der Schnittstelle von Sozialpolitik und demographischem Wandel unterstützen soll, indem sie quantitative und qualitative Informationen in englischer Sprache bündelt und verfügbar macht.

Dr. Monika Queisser warf im Anschluss die Frage auf, wie die Aktualität der bereitgestellten Informationen gewährleistet werde. Diana López-Falcón verwies hierzu einerseits auf die Vorgabe, die Datenbank, soweit möglich, im Zweijahresrhythmus zu überholen. Andererseits müssten Prioritäten gesetzt werden. Dies betonte auch Direktor Prof. Axel Börsch-Supan, PhD. Ein solches Projekt könne niemals einer vollständigen und aktuellen Abdeckung aller denkbaren Themenfelder dienen. Er sehe drei sich ergänzende Wege, die Datenbank anzureichern: 1. durch die Harmonisierung verfügbarer Makro-Indikatoren; 2. durch externe Expertisen zu ausgewählten Feldern und 3. durch Ausnutzung von Spillover-Effekten der am Institut durchgeführten Forschungsprojekte.

Das zweite abteilungsübergreifende Projekt, das von Dr. Julia Hagn und Dr. Christian Hunkler vorgestellt wurde, adressierte vor dem Hintergrund der Flüchtlingsdebatte die Frage, inwieweit durch das Recht konstruierte Kategorien von Migranten deren Integration begünstigen oder hemmen können. Die Studie mit dem Titel „Lost Potentials? The Rights and Lives of the Excluded“ ist Teil der MPG-Wissenschaftsinitiative „The Challenges of Migration, Integration and Exclusion“ und verbindet qualitativ-rechtswissenschaftliche Forschung mit quantitativ-sozialwissenschaftlicher Datenerhebung und -auswertung.

Max-Planck-Fellow Prof. Dr. Elisabeth Wacker wies darauf hin, dass eine auch durch andere Studien verursachte zu häufige Befragung der Zielpopulation potenziell negative Effekte auf die Qualität der Angaben haben könne. Christian Hunkler entgegnete, das Problem sei aufgrund der Spezifika der Stichprobengewinnung begrenzt. Außerdem werde dieser Aspekt bei der Fragetechnik berücksichtigt.

Skepsis an der Studie äußerte Kuratoriumsmitglied Georg Fischer, insbesondere hinsichtlich eines sozial erwünschten Antwortverhaltens. Er warf die Frage auf, ob Fallstudien nicht zu wirklichkeitsnäheren Befunden kommen könnten. Börsch-Supan erklärte, dies sei ein generelles Problem von Umfragen, kein spezielles dieser Studie. Deshalb fokussiere man soweit möglich auf die Erfragung objektiver Sachverhalte. Hunkler betonte in diesem Zusammenhang nochmals die ergänzenden qualitativen Teile des Projekts.

Die Integration von älteren Migranten in Europa beleuchtete Gregor Sand, Mitarbeiter der sozialpolitischen Ab-

teilung (MEA). In der Studie, der die Daten des *Survey on Health, Ageing and Retirement in Europe* (SHARE) zugrunde liegen, wurden Unterschiede im Wohlbefinden zwischen Migranten und Einheimischen untersucht sowie Faktoren, die dieses beeinflussen. Die Ergebnisse bieten Evidenz für die Bedeutung des politischen Kontexts für das Wohlbefinden, das vor allem bei ost- und südeuropäischen sowie nicht-europäischen Migranten geringer sei.

In der folgenden Diskussion fragte Queisser nach Unterschieden zwischen erster und zweiter Migrantengeneration und verwies auf Untersuchungen, die für die zweite Generation ein höheres Maß an Frustration belegen, obwohl sie besser in den Arbeitsmarkt integriert seien. Sand erklärte, die vorgestellte Studie berücksichtige nur Migranten der ersten Generation, also selbst zugewanderte Personen. Eine Berücksichtigung der zweiten Generation sei mit den Daten jedoch möglich.

Mit Verweis auf die Tatsache, dass diese Studie das Wohlbefinden von Migranten mit Einheimischen im Aufnahmeland vergleicht, erkundigte sich Georg Fischer nach der Möglichkeit eines Abgleichs mit ähnlichen Personen im Sendeland. Dies sei nicht der Fokus dieser Studie, erklärte Herr Sand. Er arbeite mit einem Kollegen aber aktuell an eben dieser Fragestellung. Börsch-Supan betonte in diesem Zusammenhang die besondere Eignung der SHARE-Daten für Forschungsfragen, die mit üblichen Daten nicht zu beantworten seien. Fischer erkundigte sich zudem nach dem Einfluss von Migration auf das Wohlbefinden der Einheimischen. Auch diese Untersuchung stehe noch aus, sagte

Sand, sei aber in Arbeit. Börsch-Supan verwies auf einen Befund, nach dem in Gemeinden mit höherem Migrantenanteil das Wohlbefinden höher sei.

Mit dem von Melanie Hack, PhD, und Olga Chesalina, Kand. jur. Wiss. (Minsk), vorgestellten Projekt „Digitale Arbeitswelt 4.0 – Herausforderungen für die Systeme der sozialen Sicherheit“ griff die Abteilung für ausländisches und internationales Sozialrecht eine Anregung des Kuratoriums aus dem Jahr 2015 auf. Monika Queisser betonte erneut die Relevanz des Themas und wies auf Vorarbeiten der EU-Kommission und in diesem Zusammenhang verfügbare Daten hin. Für Fischer steht das Thema im größeren Kontext von Arbeitsmarkverwerfungen mit einem Machtungleichgewicht zugunsten der Arbeitgeberseite. Diesbezüglich habe es immer wieder Aufforderungen an die EU gegeben, sozialpolitisch tätig zu werden. Es sei offen, wie die EU hier nach erfolgreichen Konsultationen der Sozialpartner gegebenenfalls handeln wird.

Prof. Dr. Ulrich Becker sieht in den Folgen der digitalen Arbeitswelt vor allem eine Vermeidung von der Versicherungspflicht. Es stelle sich die Frage, ob man neue rechtliche Kategorien brauche. Kuratoriumsmitglied Dr. Rainer Schlegel sieht drei zu klärende Themenkomplexe: Reichen die vorhandenen Begrifflichkeiten aus? Welche sozialen Probleme sollen gelöst und von wem sollen die Kosten getragen werden? Wie sollen die Entwicklungen normativ geregelt werden?

Bereits am Vortag hatten die Direktoren und Prof. Dr. Elisabeth Wacker über Entwicklungen und Vorhaben der Abteilungen informiert. Teilhabe, der For-

schungsschwerpunkt der Fellow-Gruppe, sei ein multidisziplinäres Konzept, erklärte Wacker, das auch mit rechtswissenschaftlichem Blick betrachtet werden müsse. Im Rahmen der Diskurse um Partizipation und Gleichstellung bedürften insbesondere Gesetze auf Bundes- und Länderebene grundlegender Forschung. Sie habe als Beraterin und Gutachterin der Bundesregierung einen Beitrag zur Operationalisierung von Inklusion und Teilhabe geleistet. Parallel zum neuen Bundesgesetz über die Stärkung der Teilhabe von Menschen mit Beeinträchtigungen starte jetzt der von der Fellow-Gruppe mitentwickelte Survey, mithilfe dessen der Inklusionsgrad von Menschen mit Beeinträchtigungen in Deutschland lebenslagenorientiert und nach den Maßgaben der UN-Behindertenrechtskonvention evaluiert werden soll.

In Kooperation mit der sozialrechtlichen Abteilung fand 2016 in Kenia die erste südostafrikanisch-europäische Tagung zum Umgang mit Flüchtlingen und ihren sozialen Rechten statt. In Subsahara-Afrika besteht seit langem eine ausgeprägte Erfahrung im Umgang mit „Forced Migration and Refugees“. Ebenfalls zusammen mit der sozialrechtlichen Abteilung wird eine Fachtagung zum Thema Teilhabe erarbeitet. Im Jahr 2018 wird die Fellow-Gruppe ihren Schwerpunkt auf den Themenkomplex „Teilhabe und Gesundheit“ legen.

Becker berichtete, dass sich die sozialrechtliche Abteilung durch das Ausscheiden eines langjährigen Mitarbeiters und die Einstellung einiger neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus dem Ausland verjüngt und internationalisiert habe. Die Vorteile der Internationalisie-

rung seien wesentlich. Allerdings gebe es nun den Bedarf, die Expertise über das deutsche Sozialrecht wieder zu stärken.

Hinsichtlich der in der Abteilung durchgeführten Projekte soll die bereits bestehende thematische Struktur beibehalten werden, auch wenn sich natürlicherweise über die Zeit Verschiebungen ergäben, so der Direktor. Die Untersuchung des Sozialrechts in Entwicklungsländern schließe nicht nur das internationale Recht ein, sondern insbesondere den rechtlichen Rahmen in den Ländern vor Ort. Der Fokus liege hier auf Afrika. Im Rahmen der Europäisierung stehe die soziale Dimension der EU im Mittelpunkt. Die nach wie vor relevanten Forschungen zum Themenkomplex „Flüchtlinge und Migration“ führte zu dem Folgeprojekt „Crisis Migrants“, das in Kooperation mit der University of California, Davis, durchgeführt werde.

Im Jahr vor der Bundestagswahl war in der sozialpolitischen Abteilung (MEA) die Nachfrage nach Forschungen zum Thema Rente sehr groß, sagte Börsch-Supan. Das MEA habe Gutachten für vier Ministerien und den Sachverständigenrat geschrieben. Ein zentrales Thema seien die Chancen bzw. Gefahren der Flexi-Rente gewesen. Darüber hinaus seien Gutachten über den Stand der Riester-Rente und zur Nachhaltigkeit der gesetzlichen Rente erstellt worden. In diesem Zusammenhang sei wichtig gewesen, betonte Börsch-Supan, dass 2016 erstmals die Renten-Projektionen bis zum Jahr 2045 publiziert wurden. Damit sei deutlich geworden, dass Deutschland in den Jahren 2030 bis 2045 finanzielle Schwierigkeiten bekommen werde. Die sozialpolitische Abteilung habe im

Abgleich mit der Rentenversicherung ein gutes Rentenmodell entwickelt. Insbesondere im Hinblick auf das Rentenrecht könne das MEA auch von der sozialrechtlichen Abteilung profitieren.

Börsch-Supan informierte die Anwesenden auch über die Ende 2016 erfolgte erfolgreiche Evaluation des multidisziplinären und länderübergreifenden Projekts SHARE. Aktuell beruhten 56 am MEA bearbeitete Forschungsprojekte auf SHARE-Daten. Die Hälfte von ihnen seien mit Dissertationsarbeiten in verschiedenen Disziplinen verbunden, darunter Volkswirtschaft, Soziologie und Biologie.

2.4. MITGLIEDER DES KURATORIUMS

Dr. Marc Beise

Leiter des Wirtschaftsressorts der Süddeutschen Zeitung

Nach seinem Studium der Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre war Dr. Marc Beise als Redakteur bei der Offenbach-Post, dem Handelsblatt sowie der Süddeutschen Zeitung tätig. 1995 promovierte er zum Dr. jur., nachdem er sich 1989 der DFG-Forschungsgruppe „Europäische und Internationale Wirtschaftsordnung“ angeschlossen hatte. Beise ist außerdem Moderator der Gesprächssendung „Forum Manager“ und Autor mehrerer Bücher.

Dr. Joachim Breuer

Hauptgeschäftsführer der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (DGUV)

Dr. Joachim Breuer ist Hauptgeschäftsführer der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (DGUV), einem Dach-

verband der Berufsgenossenschaften und Unfallversicherer, und wurde zum 16. Präsidenten der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS) gewählt. Im Jahr 2013 wurde ihm im Rahmen seiner Tätigkeit in der „ZNS - Hannelore Kohl Stiftung“ das Bundesverdienstkreuz verliehen.

Dr. Daniel Deckers

Verantwortlicher Redakteur des Ressorts „Die Gegenwart“,
Frankfurter Allgemeine Zeitung

Dr. Daniel Deckers promovierte an der Philosophisch-Theologischen Hochschule Sankt Georgen in Frankfurt am Main über die Lehre von der Gerechtigkeit bei Francisco de Vitoria. Bevor er für verschiedene Zeitungen und Zeitschriften schrieb, war er als wissenschaftlicher Mitarbeiter in Freiburg tätig. Heute leitet er das Ressort „Die Gegenwart“ bei der Frankfurter Allgemeinen Zeitung.

Georg Fischer

Direktor a. D., GD Beschäftigung,
Soziales und Integration, Europäische
Kommission

Georg Fischer arbeitete über 20 Jahre lang für die Europäische Kommission, zuletzt – bis zu seiner Pensionierung im Sommer 2017 – als Direktor der Generaldirektion „Beschäftigung, Soziales und Integration“. Zuvor war er für die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung tätig, wo er sich mit der Arbeits- und Sozialpolitik in Transformationsländern befasste, sowie für die österreichischen Ministerien der Arbeit und der Finanzen.

Prof. Dr. Herbert Henzler

Herbert Henzler Beratungs- und
Beteiligungs GmbH

Prof. Dr. Herbert Henzler ist Inhaber der Herbert Henzler Beratungs- und Beteiligungs GmbH. Zuvor war er unter anderem als Unternehmensberater bei McKinsey tätig, wo er 1999 zum „European Chairman“ ernannt wurde. Von 2004 bis 2009 war er Vorsitzender des Wissenschaftlich-Technischen Beirats der Bayerischen Staatsregierung. Darüber hinaus war Henzler Vorsitzender des Beirats der Credit Suisse Deutschland und Senior Advisor der Credit Suisse Group. Seit 2012 ist er als Berater bei der Investmentbank Moelis & Company tätig.

Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof

Vizepräsident des
Bundesverfassungsgerichts

Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof wurde 1989 zum Dekan der Juristischen Fakultät der Universität Tübingen und 1999 zum Prorektor der Universität Tübingen gewählt. In den Jahren 2003 und 2004 gehörte er als Experte der von Bundestag und Bundesrat eingesetzten Kommission zur Modernisierung des staatlichen Systems an. Darüber hinaus war er bis 2007 Mitglied des Landgerichts Baden-Württemberg. Seitdem arbeitet er als Richter am Bundesverfassungsgericht und ist Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts sowie Vorsitzender des Ersten Senats.

Dr. Joachim Lemppenau

Vorstandsvorsitzender der voestalpine AG

Dr. Joachim Lemppenau war bis 2017 Vorsitzender des Aufsichtsrats der IDEAL Versicherungsgruppe. Zu den zahlreichen Stationen seiner Karriere gehörte auch der Vorstandsvorsitz der Volksfürsorge Versicherungsgruppe AG. Derzeit ist Lemppenau Vorstandsvorsitzender der voestalpine AG.

Dr. Peter Masuch

Präsident des Bundessozialgerichts a. D.

Nach dem Studium der Rechtswissenschaften arbeitete Dr. Peter Masuch zunächst als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Bundessozialgericht in Kassel und dann als Richter an den Sozialgerichten in Bremen. Nach seiner Ernennung zum Richter am Bundessozialgericht war er dort ab 1998 mehrmals Vorsitzender

des Richterrats. Ab 2007 war er stellvertretender Vorsitzender des 7. und 8. Senats, zuständig für Arbeitsförderung, Sozialhilfe und Asylbewerberleistungsrecht, bevor er Ende desselben Jahres von Olaf Scholz zum Präsidenten des Bundessozialgerichts ernannt wurde. Im Jahr 2016 erhielt er die Ehrendoktorwürde der Universität Bremen.

Emilia Müller

Bayerische Staatsministerin für Arbeit und Soziales, Familie und Integration

Nach ihrem Abschluss als staatlich geprüfte Chemieingenieurin arbeitete Emilia Müller zunächst am Max-Planck-Institut für Biochemie sowie am Institut für Biochemie der Universität Regensburg. In den Jahren 1999 bis 2003 war sie Abgeordnete des Europäischen Parlaments und Mitglied in den Ausschüssen „Umwelt, öffentliche Gesundheit und Le-



Kuratoriumssitzung 2015: Prof. Axel Börsch-Supan, PhD, Prof. Dr. Franz Ruland, Dr. Joachim Lemppenau, Prof. Dr. Elisabeth Wacker, Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof, Dr. Monika Queisser, Dr. Ludwig Kronthaler, Dr. Daniel Deckers, Dr. Doris Pfeiffer, Georg Fischer und Prof. Dr. Ulrich Becker (v.l.n.r.)

bensmittelsicherheit“ und „Rechte der Frau und Gleichstellung der Geschlechter“. Von 2003 bis 2018 gehörte sie ununterbrochen der bayerischen Staatsregierung an, zuletzt als Staatsministerin für Familie, Arbeit und Soziales.

MinDir Dr. Ulrich Orlowski

Abteilungsleiter im Bundesministerium für Gesundheit

Seit 2009 ist Dr. Ulrich Orlowski Ministerialdirektor und Leiter der Abteilung für Gesundheitsversorgung und Krankenversicherung im Bundesministerium für Gesundheit. Vor seinem Wechsel zum Bund war der promovierte Jurist im Bayerischen Staatsministerium für Arbeit und Soziales sowie im Bayerischen Staatsministerium für Europa und Bundesangelegenheiten tätig.

Dr. Doris Pfeiffer

Vorstandsvorsitzende des GKV-Spitzenverbandes

Dr. Doris Pfeiffer erhielt nach Abschluss ihres Studiums der Wirtschaftswissenschaften den Titel Dr. rer. pol.. Von 1992 bis 2007 war sie beim Arbeiter-Ersatzkassen-Verband e.V. als wissenschaftliche Mitarbeiterin, Abteilungsleiterin und schließlich als Vorsitzende tätig. Seit 2007 ist Doris Pfeiffer Vorsitzende des GKV-Spitzenverbands in Berlin. Außerdem hält sie Vorlesungen an der Jadehochschule in Oldenburg.

Dr. Monika Queisser

Leiterin der Abteilung Sozialpolitik bei der OECD

Dr. Monika Queisser leitet die Abteilung für Sozialpolitik bei der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), wo sie seit 1997 beschäftigt ist. 2007 und 2008 war sie zudem Beraterin des OECD-Generalsekretärs. Vor ihrer Tätigkeit bei der OECD arbeitete Monika Queisser beim Ifo-Institut in München sowie als Mitglied der Renten- und Versicherungsgruppe des Financial Sector Development Department bei der Weltbank in Washington D.C.

Prof. Dr. Franz Ruland

Vorsitzender des Sozialbeirats der Bundesregierung a.D.

Nach seiner Habilitation war Prof. Dr. Franz Ruland zunächst als Leiter der Rechtsabteilung beim Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) tätig, bevor er dort 1992 die Geschäftsführung übernahm. In dieser Funktion war Franz Ruland zwischen 1992 und 1995 Mitglied verschiedener Regierungskommissionen. Nach seiner Pensionierung im Jahr 2006 erhielt er das Große Verdienstkreuz für seine herausragenden beruflichen und akademischen Leistungen. Bis 2013 war er auch Vorsitzender des Sozialbeirats der Bundesregierung.

Prof. Dr. Rainer Schlegel
Präsident des Bundessozialgerichts

Nach seinem Jurastudium und einer wissenschaftlichen Tätigkeit an der Universität Tübingen nahm Prof. Dr. Rainer Schlegel 1987 eine Tätigkeit als Richter am Sozialgericht Stuttgart auf. Zwischen 1991 und 1996 wurde er mehrmals als wissenschaftlicher Mitarbeiter an das Bundessozialgericht (BSG) abgeordnet, ehe er dort 1997 das Richteramt übernahm (vierter Senat, zwölfter Senat, erster Senat). Von Juli 2002 bis Juni 2006 gehörte er ferner dem Präsidialrat des BSG an. Ab 2010 war er Abteilungsleiter im Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Ehe Rainer Schlegel 2014 zum Vizepräsidenten des BSG ernannt wurde, war er Leiter der Abteilung „Arbeitsrecht und Arbeitsschutz“ im Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Seit Oktober 2016 ist er Präsident des Bundessozialgerichts.

2.5. MITGLIEDER DES FACHBEIRATS (2015–2017)

Prof. Catherine Sarah Barnard, PhD
University of Cambridge, UK

Catherine Sarah Barnard ist Professorin für Europarecht und Inhaberin des Jean-Monnet-Lehrstuhls für EU-Recht an der Juristischen Fakultät der Universität Cambridge, Großbritannien. Ihre Forschungsinteressen umfassen das Recht der Europäischen Union, das Arbeits- und Diskriminierungsrecht sowie das Wettbewerbsrecht.

Prof. Agar Brugiavini, PhD
Università Ca' Foscari di Venezia, Italien

Professor Agar Brugiavini ist Direktor des Ca' Foscari International College an der Universität Venedig, Italien. Agar Brugiavini untersuchte das Ver-



Prof. Dr. Stephan Rixen; Prof. Dr. Gijsbert Vonk; Prof. Peter Diamond, PhD; Prof. Agar Brugiavini, PhD; Prof. Dr. Franz Marhold; Prof. Dr. Martin Werding und Prof. Dr. Stefan Huster (v.l.n.r.)

halten von Individuen und Haushalten in den Bereichen Konsum, Sparen und Arbeitskräfteangebot. Insbesondere interessiert sie sich für die Auswirkungen der Rentenreform auf die Sparentscheidungen der Haushalte, für die Wahl der Altersvorsorge und für Versicherungsaspekte der Altersvorsorge. In jüngerer Zeit hat Agar Brugiavini den Zusammenhang zwischen Gesundheitszustand und wirtschaftlichem Verhalten erforscht.

Prof. Peter Diamond, PhD

Massachusetts Institute of Technology, USA

Peter Diamond ist emeritierter Professor am Massachusetts Institute of Technology, USA. Im Jahr 2010 erhielt er zusammen mit Dale T. Mortensen und Christopher A. Pissarides den Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften für die Analyse von Märkten mit Suchproblemen. Diamond hat grundlegende Beiträge zu einer Vielzahl von Bereichen geleistet, darunter Staatsverschuldung und Kapitalakkumulation, Kapitalmärkte und Risikoteilung, optimale Besteuerung, Suche und Anpassung auf den Arbeitsmärkten und Sozialversicherung.

Prof. Dr. James J. Heckman (bis 2016)

University of Chicago, USA

James J. Heckman ist Professor für Wirtschaftswissenschaften an der University of Chicago, wo er das Economics Research Center, das Center for the Economics of Human Development und das Center for Social Program Evaluation an der Harris School of Public Policy leitet. Im Jahr 2000 teilte sich James J. Heckman, einer der einflussreichsten

Ökonomen weltweit, den Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften mit Daniel L. McFadden für seine Pionierarbeit in Ökonometrie und Mikroökonomie.

Prof. Dr. Stefan Huster

Ruhr-Universität Bochum, Deutschland

Professor Stefan Huster ist Dekan der Juristischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum. Er ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Sozial- und Gesundheitsrecht und Rechtsphilosophie sowie Geschäftsführer am Institut für Sozial- und Gesundheitsrecht der Ruhr-Universität. Seine Interessen umfassen Verfassungsrecht, Rechtsphilosophie sowie Sozial- und Gesundheitsrecht. 2014 erhielt Stefan Huster den „Preis für Recht und Gesellschaft“.

**Prof. Dr. Gebhard Kirchgässner †
(bis 2016)**

Universität St. Gallen, Schweiz

Professor Gebhard Kirchgässner hatte von 1992 bis 2013 einen Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre und Ökonometrie an der Universität St. Gallen inne, wo er auch Direktor des Schweizerischen Instituts für Außenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung war. Er blieb bis zu seinem Tod 2017 als emeritierter Professor an der Universität. Seine Forschungsschwerpunkte lagen in den Bereichen Neue Politische Ökonomie und Angewandte Ökonomie.

Prof. Dr. Maarten Lindeboom (seit 2017)

Vrije Universiteit Amsterdam,
Niederlande

Maarten Lindeboom ist Professor für Volkswirtschaftslehre und Vorsitzender des Fachbereichs für Volkswirtschaftslehre an der Universität Amsterdam. Er ist derzeit Herausgeber des Journal of Health Economics. Zusätzlich hielt Maarten Lindeboom Gastprofessuren an der University of Michigan und der University of Bristol. Seine Forschungsinteressen liegen in der angewandten Mikroökonomie im Bereich Gesundheit, Arbeit und Altern.

Prof. Dr. Franz Marhold

Wirtschaftsuniversität Wien,
Österreich

Professor Franz Marhold ist Vorstand der Abteilung für Unternehmensrecht, Arbeits- und Sozialrecht an der Wirtschaftsuniversität Wien sowie des Instituts für Österreichisches und Europäisches Arbeitsrecht und Sozialrecht. Seine Forschung umfasst Themen wie „Challenges for European Social Dialogue in a Time of Crisis“ und „European Format for Exchange of Social Security Education“.

Prof. Dr. Stephan Rixen

Universität Bayreuth,
Deutschland

Professor Stephan Rixen ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Sozialwirtschafts- und Gesundheitsrecht an der Universität Bayreuth. Seine Forschungsschwerpunkte umfassen öffentliches Wirtschaftsrecht, deutsches und europäisches Sozialrecht sowie

Gesundheitsrecht. Stephan Rixen ist unter anderem Sprecher des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft eingesetzten Gremiums „Ombudsman für die Wissenschaft“

Prof. Sarah Smith, PhD (seit 2017)

University of Bristol, UK

Professorin Sarah Smith ist seit 2014 Leiterin der wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Universität Bristol. Ihre Forschungsinteressen liegen im Bereich der angewandten Mikroökonomie, insbesondere des Konsumverhaltens und der öffentlichen Wirtschaft. Zudem untersuchte sie die Ökonomie von gemeinnützigen Organisationen. Sarah Smith ist außerdem Forschungsmitarbeiterin am Institut für Steuerstudien.

Prof. Dr. Gijsbert Vonk

Rijksuniversiteit Groningen, Niederlande

Gijsbert Vonk ist Professor für Sozialversicherungsrecht an der Universität Groningen. Er ist Experte auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts mit den Schwerpunkten soziale Sicherheit, Armut, Migration, sozio-ökonomische Menschenrechte und Europarecht. Seine derzeitige Forschung konzentriert sich auf die Themen Armut und Rechtsstaatlichkeit im Wohlfahrtsstaat.

Prof. Dr. Martin Werding

Ruhr-Universität Bochum,
Deutschland

Professor Martin Werding ist Professor für Sozialpolitik und öffentliche Finanzen an der Ruhr-Universität in Bochum.



Henning
Frankenberger



Heike
Wunderlich

Zu den Forschungsgebieten von Werdig gehören öffentliche Finanzen, Sozialpolitik, Bevölkerungsökonomie und Arbeitsmarktpolitik.

3. BIBLIOTHEK

Henning Frankenberger

Die Bibliothek des Max-Planck-Instituts für Sozialrecht und Sozialpolitik bietet eine herausragende Sammlung an Spezialliteratur zum deutschen, ausländischen und internationalen Sozialrecht sowie zur internationalen, europäischen und deutschen Sozialpolitik. Neben nationalem und internationalem Verfassungs- und Verwaltungsrecht, dem Europarecht sowie Wirtschafts- und Vergaberecht verfügt die Bibliothek auch über bedeutende Bestände in den Bereichen Mathematik, Statistik, Philosophie, Soziologie, Psychologie und Wirtschaftswissenschaften.

Bestand

Der Bestand der Bibliothek setzt sich aus Monographien, Festschriften, Tagungsbänden und sonstigen Sammelwerken zusammen, elektronischen sowie gedruckten Gesetzesmaterialien, Datenbanken, E-Journals und E-Books, Zeitschriften sowie Loseblattausgaben aus über 100 Ländern. Die Bibliothek sichert eine unverzügliche Literatur- und Dokumentenbeschaffung für alle nicht im Institut vorhandenen Materialien und bietet damit hocheffiziente Recherche- und Arbeitsmöglichkeiten für die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, die Gäste des Instituts sowie alle sonstigen wissenschaftlich Interessierten. Flankierend findet ein strukturierter



Der Bestand des Instituts umfasst Werke aus über 100 Ländern.

Bestandsaufbau statt. Die Bibliothek umfasst derzeit etwa 125.000 Bände, davon etwa 15.000 gebundene Zeitschriften und Fortsetzungswerke. Momentan sind 240 Zeitschriften abonniert, davon 131 deutsche sowie 109 ausländische, ferner werden 128 laufende Loseblattsammlungen gehalten, davon 117 deutsche sowie 11 ausländische, und außerdem internationale Tageszeitungen und Magazine.

Publikationsmanagement

Die Publikationen des Instituts werden durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bibliothek gesammelt, erfasst und sowohl auf dem zentralen elektronischen eDoc-Server der Max-Planck-Gesellschaft als auch in PuRe, dem Publikations-Repository der Max-Planck-Gesellschaft, nachgewiesen und mit den Metadaten verfügbar gemacht.

Bibliothekssystem und Katalog

Die Bibliothek nutzt das Bibliothekssystem Aleph der Firma ExLibris. Dieses Produkt wird noch immer von 42 Bibliotheken innerhalb

der Max-Planck-Gesellschaft genutzt. Da dieses durch die Herstellerfirma nicht mehr weiterentwickelt wird, müssen perspektivisch Überlegungen bezüglich einer Nachfolgelösung angestellt werden. Zusammen mit anderen Max-Planck-Instituten werden kooperativ Möglichkeiten erwogen und abgestimmt.

Erwerbung

Der Bestand der Bibliothek wuchs in den vergangenen drei Jahren um rund 7.000 Bände. Neben den Printzeugnissen wurden auch weitere Datenbanken, Lizenzen und elektronische Zeitschriften erworben.

Benutzung

Die Bibliothek ist eine Präsenzbibliothek und dient der wissenschaftlichen Arbeit

des Instituts. Sie gilt als weltweit größte Bibliothek für Sozialrecht und Sozialpolitik.

Sämtliche Materialien, die in der Bibliothek des Instituts nicht vorhanden sind, werden – je nach Bedarf – entweder aus der Bayerischen Staatsbibliothek oder anderen Münchener Bibliotheken entliehen, per Fernleihe bestellt, erworben oder elektronisch verfügbar gemacht. In der Bibliothek stehen neun Arbeitsplätze für Gäste und wissenschaftlich Interessierte zur Verfügung. Im Berichtszeitraum nutzten neben den Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern des Instituts 1080 Gäste den Bestand der Bibliothek und arbeiteten an diesen Arbeitsplätzen.

Personal und Projekte

Im Team der Bibliothek gab es im Berichtszeitraum verschiedene per-



Das Team der Bibliothek (v.l.n.r.): Marsa Hadji-Rajabali; Michael Dumitrache, Susanne Klamp, Irina Neumann, Mona Shafiee Araghi Nejad, Henning Frankenberger und Andrea Scalisi



Ronny
Lauenstein



Munir Salman

sonelle Veränderungen. Herr Andreas Ganzenmüller, der sich im Rahmen einer Projektstelle für die Abteilung MEA im Projekt SHARE mit der Erstellung eines automatisierten Nachweisverfahrens bezüglich der Verwendung der von SHARE publizierten Daten befasste, war bereits nach weniger als einem Jahr mit dem auf zwei Jahre veranschlagten Projekt fertig. Anschließend unterstützte er die Bibliothek und wechselte im Sommer 2015 in die IT-Abteilung. Im Herbst 2015 verließ Herr Stefan Götz nach langen Jahren das Institut und wechselte an eine große Universitätsbibliothek. Im Juli 2016 konnte Herr Michael Dumitrache für diese vakante Stelle gewonnen werden. Seit November 2016 unterstützt Frau Susanne Klamp das Team der Bibliothek zusätzlich. Hierdurch konnten die bislang von studentischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erledigten Arbeiten verstetigt werden.

4. INFORMATIONEN- UND KOMMUNIKATIONSTECHNOLOGIE

Ronny Lauenstein und Munir Salman

Während sich die EDV-Abteilung in den Vorjahren noch größeren Projekten zuwenden konnte, mussten die Zentralen Dienste des Instituts im Berichtszeitraum aufgrund personeller Änderungen, insbesondere hinsichtlich der Leitung der EDV-Abteilung, mehrfach restrukturiert werden.

Der Fokus lag daher darauf, den Betrieb der EDV-Systeme in gewohnter Qualität anbieten zu können. Das Aufgabengebiet von Axel Römmelmayer, der bereits die Sachgebiete Daten und Sicherheit sowie Server betreu-

te, erweiterte sich um einen Teil des Client-Bereiches. Ronny Lauenstein übernahm im Gegenzug einen Teil seiner bisherigen Aufgaben sowie die Rolle des „IT-Koordinators“. Seit 2017 leitet Lauenstein die Abteilung.

Zusätzlich wurde die Kommunikation mit anderen EDV-Abteilungen der Max-Planck-Gesellschaft und die Zusammenarbeit, unter anderem mit der Gesellschaft für wissenschaftliche Datenverarbeitung mbH Göttingen (GWDG), gestärkt.

Die sozialpolitische Abteilung (MEA) verfügt über eine eigene IT-Einheit, da ihre Forschung auf leistungsfähige Rechner und Server angewiesen ist. Sie wird seit 2015 von Munir Salman geleitet. Neben dem Tagesgeschäft hat die IT-Abteilung von MEA in den vergangenen drei Jahren folgende Projekte erfolgreich durchgeführt: Erneuerung der File-Server (Redundanter Cluster); Austausch aller wissenschaftlichen Rechner; Modernisierung der multimedialen Ausstattung des Seminarraums; Entwicklung einer Online-Plattform namens „WebWake“, das den Anwendern ein remotes Einschalten des eigenen Rechners ermöglicht.

Darüber hinaus unterstützt Munir Salman MEA-Wissenschaftler mit fachlicher und domänenspezifischer Beratung bei digitalen Projekten (z.B. SPLASH, Webseiten- und Anwendungsmodernisierung für das Institut, die Abteilung und SHARE) und koordiniert alle digitalen Herausforderungen zwischen MEA-Wissenschaftlern, der IT des Instituts und externen Dienstleistern.

Impressum

Herausgeber

Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik

Amalienstraße 33
80799 München, Germany
Tel.: +49 89 38602 0
Fax: +49 89 38602 590
www.mpsoc.mpg.de

V.i.S.d.P

Prof. Dr. Ulrich Becker, LL.M. (EHI)
Direktor

Redaktion

Dr. Julia Hagn (verantwortlich)
Dr. Katharina Crepaz (Kapitel I. und III.)
Henning Frankenberger (Kapitel IV.3.)

Übersetzung

Eva Lutz, M.A. (Kapitel I., II., III. und IV.)

Fotos

© Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik
(Prof. Dr. Ulrich Becker, Philipp Beck, Verena
Coscia, Caroline Giles, Julia Hagn, Tilman
Schächtele, Laura Thormeyer, Hao-Hao Wu)
und
Helena Souza/pixelio.de (II.2.2.3.)
Wilhelmine Wulff/pixelio.de (II.2.2.6.)
Claudia Berger/UNICEF 2017 (II. 2.3.1.)
Islamane Abdou Soumaila/UNICEF 2017 (II. 2.3.4.)
Anna Schroll (II.2.4.1.)
Imaginando/Fotalia (II.2.5.1.)

Max-Planck-Institut für ausländisches und
internationales Privatrecht (II.2.6.2., II.2.6.3.)
Lianxun Zhang/Fotalia (II.3.1.4.)
I-vista / pixelio.de (II.3.2.2.)
Stockwerk-Fotodesign/Fotalia (III.1.)

Design & Litho

Valentum Kommunikation GmbH
Bischof-von-Henle-Str. 2b
93051 Regensburg
www.valentum-kommunikation.de

Copyright

© Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik
München, 2018.



MAX-PLANCK-GESELLSCHAFT