



Antrag (A02) zur Landeskonzferenz der AsJ Sachsen am 14. Mai 2011 in Leipzig

Keine generelle Abschaffung des Widerspruchsverfahrens

5 Antragsteller: Uwe Berlit (AsJ Nordostsachsen)

Die AsJ-Landeskonferenz möge beschließen:

- 10 1. Die AsJ Sachsen sieht für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung keinen Nutzen in der generellen Abschaffung des Widerspruchsverfahrens. Alternative ist die Einbindung des Widerspruchsverfahrens in ein modernes Beschwerdemanagement, die Aufwertung des Widerspruchsverfahrens dort, wo es Defizite aufweisen mag, sowie - im kommunalen Bereich - die Einführung von Widerspruchsausschüssen.
- 15 2. Die AsJ Sachsen wendet sich nicht gegen jede Veränderung im Bereich des Widerspruchsverfahrens; in einzelnen Teilbereichen/Rechtsgebieten kann der für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung erreichbare Nutzen die Nachteile für die Selbstkontrolle der Verwaltung, den Rechtsschutz der Bürgerinnen und Bürger, die Belastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit und den Rechtsfrieden überwiegen.
- 20 Kriterien für die Auswahl von Bereichen/Rechtsgebieten, in denen eine Abschaffung des zwingenden Widerspruchsverfahrens zu diskutieren ist sind (kumulativ):
- Nachweis von Funktionsdefiziten auf der Grundlage belastbarer empirischer Befunde über Effektivität und Effizienz des Widerspruchsverfahrens,
 - Fehlen erfolgversprechender Möglichkeiten, diese Funktionsdefizite zu beseitigen sowie
 - 25 - Vorlage einer erweiterten Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, die neben einer Abschätzung der wirtschaftlichen Effekte für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung und Rechtsprechung auch qualitative Aspekte (Zugang zum Recht; Zufriedenheit mit Verwaltungsdienstleistungen) in den Blick nimmt.
- 30 3. In den Bereichen/Rechtsgebieten, in denen das zwingende Widerspruchsverfahren abgeschafft wird, ist den Bürgerinnen und Bürgern sowie der Wirtschaft zumindest die Möglichkeit zu belassen, vor der Klageerhebung ein Widerspruchsverfahren durchzuführen (Optionsmodell).
- 35 Die sektorale Abschaffung des Widerspruchsverfahrens ist zu befristen und durch eine unabhängige wissenschaftliche Evaluation zu begleiten, welche die haushaltswirksamen und die nichtmonetären Auswirkungen für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung untersucht; die Evaluationsergebnisse müssen vor der Entscheidung über Verlängerung der Befristung/Entfristung der Regelung bzw. deren Aufhebung vorliegen.
- 40 4. Die AsJ-Landeskonferenz bittet die SPD-Landtagsfraktion, sich in den anstehenden Gesetzesberatungen für die vorstehenden Positionen einzusetzen.

Begründung:

- 45 1.
Die Koalitionsfraktionen haben sich in ihrem Koalitionsvertrag für die 5. Legislaturperiode darauf verständigt, das Widerspruchsverfahren auf wenige besondere Verfahrensarten und Gegenstände zu beschränken. Das Sächsische Innenministerium hat hierzu einen Arbeitsentwurf eines „Gesetzes über Erleichterungen des Verwaltungsverfahrens im Freistaat Sachsen“ (Stand: 8.12.2010) vorgelegt. Nach diesem Gesetzentwurf sollen bei
- 50

Verwaltungsakten von Behörden des Freistaates Sachsen, der Gemeinden, der Landkreise und Gemeindeverbände sowie der sonstigen der Aufsicht des Freistaats Sachsens unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts grundsätzlich das Widerspruchsverfahren (§ 68 VwGO) entfallen. Es soll lediglich in abschließend aufgezählten

5 Rechts-/Regelungsbereichen beibehalten werden. Bislang benannt sind u.a. Bewertungen im Rahmen von Prüfungsentscheidungen, sozialrechtliche Verwaltungsakte und das Glücksspielrecht. Die Sächsische Staatsregierung folgt damit einem breiten Trend in den Bundesländern, in denen in sehr unterschiedlichem Umfange mit je unterschiedlichen Ansätzen das Widerspruchsverfahren beschränkt worden ist.

10 Dieser Arbeitsentwurf ist nicht nur bei der Opposition auf Ablehnung bzw. Bedenken gestoßen (s. LT-Drs. 5/4922 [Die LINKE]; LT-Drs. 5/5052 [Anfrage Bündnis 90/Die Grünen]; s.a. die für den 11.5.2011 geplante Anhörung im Verfassungs-, Rechts- und Europaausschuss). Auch die Rechtsanwaltskammer Sachsen hat sich in einer Stellungnahme vom Januar 2011 gegen die angestrebte Abschaffung des

15 Widerspruchsverfahrens ausgesprochen und jedenfalls für ein Optionsmodell plädiert.

2.

2.1 Das Widerspruchsverfahren erfüllt im System der Kontrolle von Verwaltungshandeln wichtige Funktionen, auch wenn sie in der Praxis nicht immer dem Idealbild entsprechend

20 verwirklicht sein mögen. Das Widerspruchsverfahren dient der Selbstkontrolle der Verwaltung, ist ein wichtiges Element im Rechtsschutz für den Bürgerinnen und Bürger sowie Wirtschaft und führt durch seine „Filterfunktion“ zu einer Entlastung der Verwaltungsgerichte. Es hat auch Informationsfunktionen für Rechtsvertreter, die oftmals

25 erstmals nach Erlass des Verwaltungsaktes eingeschaltet werden, und bietet ein einfaches, flexibles und kostengünstiges Verfahren zum Dialog zwischen Bürgerinnen und Bürgern/Wirtschaft und Verwaltung in all den Fällen, in denen das Anhörungsverfahren nicht (ausreichend) durchgeführt worden ist. Das Widerspruchsverfahren trägt allzumal in einer Rechtskultur, in der der Gang zum Gericht von vielen weiterhin gescheut wird, zu mehr Rechtsfrieden und Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen bei.

30 Der Arbeitsentwurf des sächsischen Innenministeriums trägt diesen positiven, rechtsstaatsfördernden Aspekten des Widerspruchsverfahrens nicht hinreichend Rechnung. Die in der Begründung angeführten Erwägungen (Stärkung der kommunalen Ausgangsbehörden; effiziente Entscheidungsprozesse oder unnötige

35 Verfahrensschritte/Entbürokratisierung und Funktionsdefizite des Widerspruchsverfahrens) werden durch rechtstatsächliche Untersuchungen nicht (jedenfalls nicht hinreichend) belegt. Insbesondere fehlt es an tragfähigen Untersuchungen, dass das Verfahren seine Befriedigungs- und Selbstkontrollfunktion nicht mehr hinreichend erfülle.

40 2.2 Eine Abschaffung des Widerspruchsverfahrens "auf Verdacht" genügt nicht den Anforderungen rationaler Gesetzgebung. Vor einer Abschaffung des Widerspruchsverfahrens wegen vermeintlicher oder tatsächlicher Funktionsdefizite im Bereich der Befriedigungs- und Selbstkontrollfunktion muss stehen, diese für den Rechtsstaat und die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen wichtigen Funktionen

45 wiederherzustellen bzw. zu stärken.

Die Einlegung des Widerspruchs indiziert auch in den Fällen, in denen er in der Sache keinen Erfolg haben kann, Unzufriedenheit mit der Arbeit der Verwaltung und ihren Ergebnissen. Dies ist kein Anlass, dem Widerspruchsbegehren in der Sache nachzugeben. Es ist aber Anlass, über stetige Verbesserungen der Verwaltungsarbeit nachzudenken und

50 zu fragen, wie Ausgangsentscheidungen so vorbereitet (Anhörungsverfahren), getroffen und begründet werden können, dass die Bürgerinnen und Bürger/Wirtschaft sie als richtig, überzeugend oder zumindest hinzunehmbar akzeptieren. Die Eingliederung des Widerspruchsverfahrens in ein umfassendes „Beschwerdemanagement“ zielt auf eine kontinuierliche Verbesserung von Verwaltung.

55

5 Gewisse Funktionsdefizite im Bereich der Selbstkontrolle und der Rechtsschutzgewähr werden mitunter für jene Bereiche geltend gemacht, in denen Ausgangs- und Widerspruchsbehörde identisch sind (und gar dieselbe Person, die den Ausgangsbescheid erlassen hat, auch über den Widerspruch entscheidet). Diesen Defiziten ist durch
10 Verbesserung des Verfahrens abzuhelpfen, nicht seiner Abschaffung. Vielfältige Ansätze einer Verbesserung sind denkbar. Ein in der Praxis bewährter Ansatz sind die Stadt- bzw. Kreisrechtsausschüsse in Rheinland-Pfalz, die unter Mitwirkung ehrenamtlicher Beisitzerinnen und Beisitzer weisungsfrei und in aller Regel aufgrund einer mündlichen Verhandlung entscheiden und eine sehr hohe Akzeptanz und Befriedungswirkung (auch über den Einzelfall hinaus) erzielen.

3.

15 In Betracht kommt allerdings eine sektorale Beschränkung des Widerspruchverfahrens in Bereichen, in denen ein Vorverfahren keinen rechtsstaatlichen oder sonstigen erkennbaren Sinn hat und ein solcher Nutzen auch nicht durch sonstige Verfahrensänderungen gestiftet werden kann. Gerade in Zeiten, in denen massiver Konsolidierungsdruck auf den öffentlichen Haushalten lastet und auch im Verwaltungsverfahren auf demografische Herausforderungen zu reagieren ist, kann kein Bereich von Überlegungen zur Steigerung der Effizienz und Effektivität von Verwaltungsarbeit ausgenommen bleiben.

20 Gerade bei Berufung auf die Steigerung von Effizienz und Effektivität von Verwaltungshandeln verbieten sich aber Verwaltungsreformen „auf Verdacht“, die auf „gefühlten“ Verbesserungsgrundlagen und nicht auf einer tragfähigen empirischen Grundlage beruhen. Dem widerspricht die systematische Ansatz des Gesetzentwurfes, das Regel-
25 Ausnahmeverhältnis umzukehren. Dies begegnet nicht nur bundesrechtlichen Bedenken, sondern ist auch sachlich abzulehnen. Die Bereiche, in denen das Vorverfahren abgeschafft werden kann, sind vielmehr positiv nach klaren Kriterien zu bestimmen. Der Antrag benennt hierzu einige Kriterien.

4.

30 Soweit das Vorverfahren als zwingende Klagevoraussetzung abgeschafft wird, sollte es - wie in Mecklenburg-Vorpommern und in Bayern - jedenfalls als Möglichkeit für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft, aber auch der Verwaltung beibehalten werden („fakultatives Vorverfahren“ bzw. Optionslösung). Dies ließe den Bürgerinnen und Bürgern/der Wirtschaft
35 die Entscheidung, wie viel „Bürokratie“ für ihr Anliegen sinnvoll ist und beließe es bei einem Verfahren, in dem flexibel, kostengünstig und formlos der Sachverhalt weiter aufgeklärt und nach einer einvernehmlichen Lösung gesucht werden kann.

40 Gesicherte Tatsachengrundlagen unter Berücksichtigung von Erfahrungen verbessern die Rationalität von Entscheidungen des Gesetzgebers. Bei (punktuellem/sektoraler) Abschaffung des Widerspruchverfahrens sollte dies zunächst befristet erfolgen. Vorzusehen ist während der Befristungsphase eine umfassende Evaluation, die nicht nur die quantitativen (monetären) Auswirkungen in den Blick nimmt, sondern auch die qualitativen Effekte, insbesondere für die Zufriedenheit mit der Verwaltung und den Rechtsstaat.

45

Weiterleitung an ...

(Kontrollkästchen mit rechter Maustaste => Eigenschaften aktivieren)

<input type="checkbox"/>	SPD-Landesverband/-vorstand/-parteitag
<input checked="" type="checkbox"/>	SPD-Landtagsfraktion
<input type="checkbox"/>	SPD-Bundesvorstand
<input type="checkbox"/>	SPD-Bundestagsfraktion
<input type="checkbox"/>	AsJ Bund(esvorstand)
<input type="checkbox"/>	Sonstiges