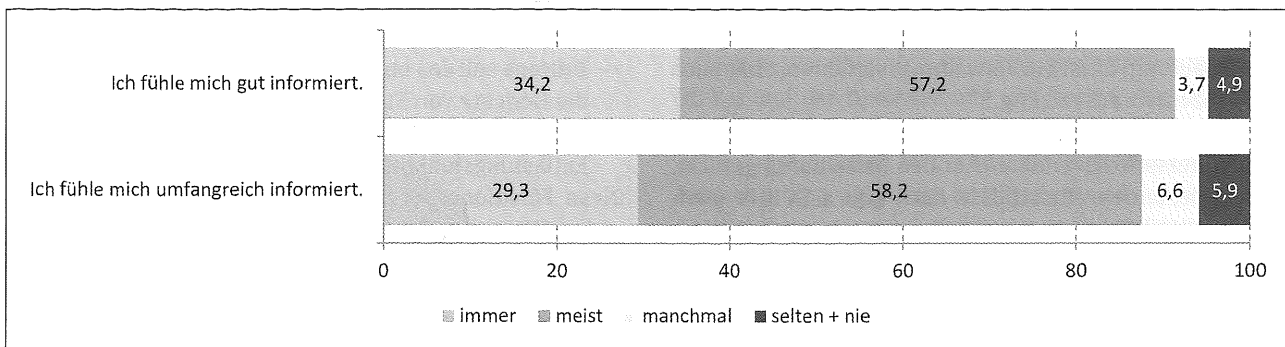


Abbildung 8: Wie gut sich Ehrenamtliche informiert fühlen (in %)



## 8. Fazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass dem Widerspruchsausschuss als »Schnittstelle« zwischen der Widerspruchsbearbeitung bzw. dem Widerspruchsbescheid durch die Verwaltung und dem Einreichen einer Klage bei Sozialgerichten eine wichtige Rolle zukommt.

Eine gute Vorbereitung auf die Widerspruchsarbeit in Form von Schulungen und Erfahrungsaustauschen sowie der Zurverfügungstellung und Nutzung qualitativvoller Unterlagen zum Widerspruch ist eine Grundvoraussetzung dafür, dass die Mitglieder von Widerspruchsausschüssen eine auf die Kriterien der Recht- und Zweckmäßigkeit gerichtete Entscheidung in den Sitzungen treffen und damit effektiv zur Qualitätssicherung im Rahmen von Widerspruchsverfahren bei Sozialversicherungsträgern beitragen können. ■



**Sabine Böttcher und Christina Buchwald** sind Wissenschaftlerinnen am Zentrum für Sozialforschung Halle e. V. (ZSH) und Mitarbeiterinnen des Projektes »Recht und Praxis der Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung – Bestandsaufnahme und Wirkungsanalyse«.

# Widerspruchsverfahren und Sozialgerichtsverfahren

Von Felix Welti und Manuela Fischer

Widerspruchsverfahren dienen der Selbstkontrolle der Verwaltung. Außerdem haben sie eine Rechtsschutzfunktion und – für die Gerichte – eine Filter- und Entlastungsfunktion. Wie werden diese Funktionen von Mitgliedern der Widerspruchsausschüsse und Richterinnen und Richtern gesehen? Wie erfolgreich sind die Widersprüche? Welche Schwachpunkte hat das Widerspruchsverfahren und welche offenen Fragen bleiben zu klären? Diesen Fragen wird hier – auf der Grundlage der Ergebnisse des Forschungsprojektes »Recht und Praxis der Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung« und einer Befragung von Richterinnen und Richtern aus der Sozialgerichtsbarkeit aus dem Jahr 2008 – nachgegangen.

## 1. Das Erkenntnisinteresse des Forschungsprojekts

Widerspruchsverfahren<sup>1</sup> gibt es nicht nur bei der Sozialversicherung, sondern auch bei Behörden. Sie bestehen aus dem so genannten Abhilfeverfahren bei der Ausgangsbehörde und der Widerspruchsentscheidung durch die Widerspruchsbehörde. Diese Verfahren im Zusammenhang mit (späteren) Gerichtsverfahren zu sehen, entspricht der juristischen Sichtweise. Dort ist das Widerspruchsverfahren ein kleiner Punkt in der langen Liste abzuhandelnder

Prozessvoraussetzungen im Verwaltungs-, Finanz- und Sozialgerichtsverfahren.<sup>2</sup> In der richterlichen und anwaltlichen Arbeitsweise ist der nach Ablehnung der Abhilfe und erneuter Prüfung durch die Widerspruchsbehörde ergangene teilweise oder ganz ablehnende Widerspruchsbescheid<sup>3</sup> ein wesentlicher Ausgangspunkt, der das Wider-

1 alternative Bezeichnung: Vorverfahren

2 vgl. § 68 Abs. 1 Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), § 44 Abs. 1 Finanzgerichtsordnung (FGO), § 78 Abs. 1 Satz 1 Sozialgerichtsgesetz (SGG)

3 vgl. insbesondere §§ 72, 73 Abs. 1 Satz 1 VwGO, § 85 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 und 3, 4 SGG

spruchsverfahren abschließt und den Streitstoff für das folgende Klageverfahren tatsächlich und rechtlich bereits geordnet hat. Das Widerspruchsverfahren hat eine zweifache Bedeutung: Es ist ein Verwaltungsverfahren, aber auch eine Prozessvoraussetzung.<sup>4</sup>

Das Forschungsprojekt hat den Teil des sozialgerichtlichen Widerspruchsverfahrens in den Mittelpunkt gerückt, in dem besondere Ausschüsse nach § 36 a SGB IV (»Widerspruchsausschüsse«) in den Zweigen der gesetzlichen Kranken-, Pflege-, Renten- und Unfallversicherung die Recht- und Zweckmäßigkeit der Ausgangsentscheidung nach einer abgelehnten Abhilfe durch den Sozialversicherungsträger erneut prüfen. Es hat das Gerichtsverfahren sowie die richterliche, anwaltliche und klägerische Sicht als wichtige Aspekte zur Gewinnung und Einordnung von Erkenntnissen vor allem in dreierlei Hinsicht genutzt:

- Erstens knüpft es an eine 2008 durchgeführte Studie<sup>5</sup> an, in deren Rahmen Richterinnen und Richter der Sozialgerichtsbarkeit sowie Klägerinnen und Kläger befragt worden sind, auch über ihre Wahrnehmung des Widerspruchsverfahrens.
- Zweitens wurden von November 2015 bis April 2016 unter Mithilfe der Sozialgerichte Kassel, Halle (Saale) und Berlin Gerichtsakten auf zusätzliche Informationen über das vorangegangene Widerspruchsverfahren untersucht.
- Drittens wurde in Expertengesprächen die richterliche, anwaltliche und verbandliche Sicht eingeholt.

Die vorliegenden Forschungsergebnisse sollen auch einen Beitrag zum besseren Verständnis des Sozialgerichtsverfahrens leisten und bei weiterer Forschung aufgegriffen und ergänzt werden. Vielleicht können sie auch zur Aufklärung über die »Produktionsbedingungen« von Verwaltungsentscheidungen als Bestandteil der »Massenverwaltung« beitragen und helfen, Maßstäbe zu deren richtiger Erstellung und Kontrolle zu entwickeln.

## 2. Ausgangspunkte

### 2.1 Funktionen des Widerspruchsverfahrens

Die Rechtswissenschaft weist dem Widerspruchsverfahren überwiegend drei Funktionen zu:

- Erstens dient es der durch den Widerspruch angestoßenen Selbstkontrolle der Verwaltung.

- Zweitens gibt es der Person, die den Widerspruch erhebt, Rechtsschutz gegen eine als falsch empfundene Entscheidung (»Rechtsschutzfunktion«).
- Drittens soll das obligatorische Widerspruchsverfahren die Gerichte von Streitfällen entlasten, die von der Verwaltung selbst geregelt werden können (»Filter- oder Entlastungsfunktion«).

Diese Funktionen stehen nicht unverbunden nebeneinander: Wenn die Behörden sich selbst kontrollieren und Rechtsschutz im Verwaltungsverfahren gewährt wird – so die Erwartung – werden die Gerichte entlastet. Das hat für Versicherte, die Widerspruch erheben, jedoch unterschiedliche Folgen: So kann der Weg zum befriedigenden Rechtsschutz für die einen verkürzt werden, für die anderen wird er durch das Widerspruchsverfahren nur verlängert.

#### 2.1.1 Ergebnisse der Widerspruchsverfahren

Ob die Funktionen eher normative Annahmen sind oder tatsächlich erfüllt werden, ist klärungsbedürftig. Der Statistik über die hier untersuchten Träger der gesetzlichen Kranken-, Pflege-, Unfall- und Rentenversicherung ist zu entnehmen<sup>6</sup>: Von den 2014 etwa 822.000 jährlich erledigten Widersprüchen werden knapp die Hälfte (44,8 %) durch Widerspruchsbescheid abgelehnt. Ein Drittel ist erfolgreich – fast immer durch Abhilfe – und etwas mehr als ein Sechstel wird zurückgenommen.<sup>7</sup> Von den abgelehnten Widersprüchen wird ungefähr ein Drittel durch Klage angegriffen. Von den Klagen ist knapp ein Drittel ganz oder teilweise erfolgreich.

Das kann man unterschiedlich deuten: Nur ein Sechstel der Widersprüche geht in das Klageverfahren. Das spricht für die Filterfunktion des Widerspruchsverfahrens. Ein Drittel der Widersprüche ist ganz oder teilweise erfolgreich, was für die Rechtsschutzfunktion spricht. Mehr als die Hälfte der Widersprüche ist erfolglos und geht nicht zu Gericht. Spricht das dafür, dass die Versicherten davon überzeugt wurden, dass ihr Anliegen unberechtigt war? War es unberechtigt? Hätte ein nennenswerter Teil hiervon vor Gericht Erfolg gehabt? Das ist der Statistik nicht zu entnehmen. Um diesen Fragen näherzukommen, müssten Versicherte befragt und Akten aufwändig ausgewertet werden.

#### 2.1.2 Funktion von Widerspruchsverfahren aus der Sicht von Richterinnen und Richtern und Widerspruchsausschuss-Mitgliedern

2008<sup>8</sup> meinten 42,7 % aller befragten Richterinnen und Richter, dass die »sachliche Unzulänglichkeit« der Widerspruchsbescheide ein Grund für die Zunahme sozialgerichtlicher Klagen sei; 38,7 % nannten die Unzulänglichkeit medizinischer Ermittlungen, 30,1 % die »rechtliche Unzulänglichkeit« der Widerspruchsbescheide. Diese Werte waren niedriger in den Sachgebieten Renten- und Unfallversicherung.<sup>9</sup> Das Verwaltungsverfahren bei diesen Trägern wurde auch von den damals befragten Klägerinnen und Klägern positiver bewertet<sup>10</sup> – ein Hinweis auf die möglicherweise positive Wirkung von Widerspruchsausschüssen.

<sup>4</sup> vgl. Maximilian Wallerath, in: Bernd Baron von Maydell/Franz Ruland/Peter Becker: Sozialrechtshandbuch, § 11 Rn. 271 ff. mit weiteren Nachweisen (m. w. N.); Dagmar Oppermann: Die Funktionen des verwaltungsgerichtlichen Vorverfahrens (Widerspruchsverfahren) in Baurechtssachen aus rechtlicher und rechtstatsächlicher Sicht, 1997, S. 34 ff.

<sup>5</sup> vgl. Bernard Braun/Petra Buhr/Armin Höland/Felix Welti: Gebührenrecht im sozialgerichtlichen Verfahren, Baden-Baden 2009

<sup>6</sup> vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS): Tätigkeit der Widerspruchsstellen der Sozialversicherung und Kriegsopferfürsorge, Referat Ib 5 – 18631 (SG01/SG02), Berichtsjahr 2014

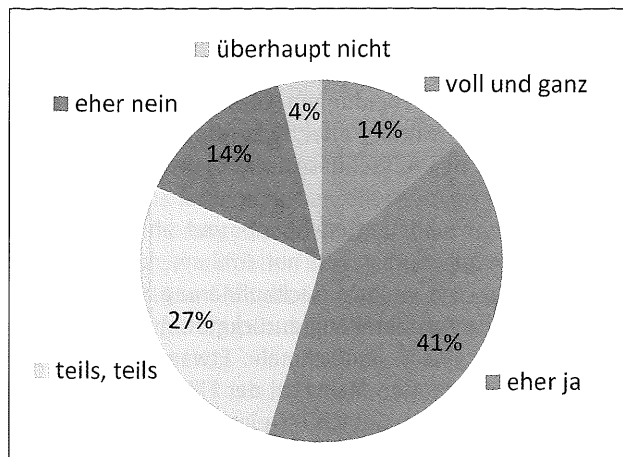
<sup>7</sup> zur Erfolgsquote der Widersprüche bei der Kranken- und Pflegeversicherung vgl. auch Günter Güner/Angelika Beier: Wie erfolgreich sind Widersprüche gegen Kassenbescheide?, in: SozSich 8–9/2015, S. 305–310

<sup>8</sup> vgl. Bernard Braun u. a., a. a. O., S. 51 ff.

<sup>9</sup> vgl. ebenda, S. 56 f.

<sup>10</sup> vgl. ebenda, S. 89

**Abbildung 1: Antworten von Ausschussmitgliedern: Können Klagen bei den Sozialgerichten durch den Widerspruchsausschuss verhindert werden?**



Von den jetzt im Jahr 2016 im Rahmen des Forschungsprojektes »Recht und Praxis der Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung« befragten Mitgliedern der Widerspruchsausschüsse<sup>11</sup> stimmten über die Hälfte der Aussage zu, dass Klagen durch den Widerspruchsausschuss verhindert werden können, knapp ein Drittel meinten »teils – teils« und immerhin fast ein Fünftel verneinten dies (s. Abbildung 1), wobei die befragten Hauptamtlichen skeptischer waren als die Ehrenamtlichen.

Dagegen meinten fast 80 % der befragten Mitglieder von Widerspruchsausschüssen, der Ausschuss helfe bei der effektiven Durchsetzung des Rechts, auch hier war die Verwaltung skeptischer. Rund 70 % stimmten zu, dass die Verwaltungspraxis durch Widerspruchsausschüsse beeinflusst wird, von den Hauptamtlichen nur etwas mehr als die Hälfte. Somit werden alle drei Funktionen des Widerspruchsverfahrens von den im Ausschuss Beteiligten positiv wahrgenommen, am wenigsten die Filterfunktion – vielleicht auch, weil diese eher dem vorgelagerten Abhilfeverfahren zukommt.

Interessant in diesem Zusammenhang ist, dass fast alle Befragten (93 %) erlebt haben, dass Widersprüche abgelehnt, aber der/dem Versicherten Alternativen aufgezeigt werden, bei einem Viertel kommt dies sogar oft vor, bei Krankenkassen noch häufiger. Auch diese Fälle können zur Befriedung widerspruchsführender Versicherter beitragen.

## 2.2 Verfassungsrechtliche Vorgaben

Das Widerspruchsverfahren realisiert die rechtsstaatliche Verwaltung<sup>12</sup>, aber es ist nicht verfassungsrechtlich geboten. Der Gesetzgeber darf es abschaffen, wie er das in weiten Teilen der Landesverwaltung in den 1990er Jahren getan hat. Er muss keine besonderen Ausschüsse einrichten, sondern kann diese – wie bei der damaligen Bundesanstalt für Arbeit – wieder abschaffen. Auch bei der Bundesagentur für Arbeit gibt es bis heute keine Widerspruchsausschüsse.

Einige Rückschlüsse darüber, wie das jetzige Verfahren im Sozialrecht einzuschätzen ist, liefern allerdings Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG)<sup>13</sup>, in denen es darum ging, ob bedürftigen Klägerinnen und

Klägern Beratungshilfe für eine anwaltliche Tätigkeit im Widerspruchsverfahren mit dem Argument verweigert werden darf, dies sei nicht notwendig, da die Verwaltung bereits selbst objektiv und umfassend zur Beratung (§ 14 SGB I) und der Durchsetzung des Rechts verpflichtet sei. Das BVerfG erklärte unter Rückgriff auf die Rechtswahrnehmungsgleichheit (Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und 3 GG) von bemittelten und unbemittelten Rechtsuchenden die Gewährung von Beratungshilfe für fachkundige Hilfe im außergerichtlichen Verfahren zur Rechtsdurchsetzung unter gewissen Voraussetzungen<sup>14</sup> für geboten. Zur Begründung bezog es sich u. a. auf die Selbstkontrolle sowie die Rechtsschutz- und Entlastungsfunktion<sup>15</sup>, auf die Notwendigkeit, den Widerspruch sorgfältig zu begründen<sup>16</sup>, auf die im Sozialrecht häufig schwierige Sach- und Rechtslage<sup>17</sup>, auf die Pluralität der Meinungsbildung durch einen unabhängigen »Blick von außen«<sup>18</sup> und die Unzumutbarkeit des Nachsuchens um Beratung bei der Behörde, gegen die in der fraglichen Angelegenheit argumentiert werden muss<sup>19</sup>. Das Gericht sieht also im Widerspruchsverfahren nicht einfach ein verlängertes Verwaltungsverfahren, sondern es betont die Beteiligtenstellung der rechtsuchenden Person.

## 3. Offene Fragen und möglicher Veränderungsbedarf

Beim ersten Blick auf Befragungsergebnisse, die im Rahmen des aktuellen Forschungsprojekts ermittelt wurden,

- 11 Befragt wurden ehrenamtliche Mitglieder und Mitarbeiter des Sozialversicherungsträgers als hauptamtliche Mitglieder – unabhängig von deren Stimmberechtigung.
- 12 Nach Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz (GG) ist die Verwaltung verpflichtet, materiell richtige Entscheidungen zu treffen.
- 13 vgl. BVerfG v. 7. 10. 2015, Az.: 1 BvR 1962/11 (s. dazu *SoSi plus* 1/2016, S. 1 f.); BVerfG v. 11. 5. 2009, Az.: 1 BvR 1517/08; v. 14. 10. 2008, Az.: 1 BvR 2310/06; v. 12. 6. 2007, Az.: 1 BvR 1014/07; keine Grundrechtsverletzung bei Verweigerung der Beratungshilfe im sozialrechtlichen Anhörungsverfahren: BVerfG v. 30. 6. 2009, Az.: 1 BvR 470/09
- 14 vgl. BVerfG v. 14. 10. 2008, Az.: 1 BvR 2310/06, Rn. 29 ff.; v. 11. 5. 2009, Az.: 1 BvR 1517/08, Rn. 20 ff., v. 6. 9. 2010, Az.: 1 BvR 440/10, Rn. 12 ff., v. 8. 2. 2012, Az.: 1 BvR 1120/11 und 1 BvR 1121/11, Rn. 8 ff., v. 27. 6. 2014, Az.: 1 BvR 256/14 u. a., Rn. 6 f., v. 29. 4. 2015, Az.: 1 BvR 1849/11, Rn. 7 ff., jeweils zitiert nach juris; BVerfG v. 7. 10. 2015, Az.: 1 BvR 1962/11, Rn. 9 (juris): »Unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten stellt die Versagung von Beratungshilfe keinen Verstoß gegen das Gebot der Rechtswahrnehmungsgleichheit dar, wenn Bemittelte wegen ausreichender Selbsthilfemöglichkeiten die Inanspruchnahme anwaltlicher Hilfe vernünftigerweise nicht in Betracht ziehen würden [...]. Ob diese zur Beratung notwendig ist oder Rechtsuchende zumutbar [...] auf Selbsthilfe verwiesen werden können, hat das Fachgericht unter Berücksichtigung der konkreten Umstände des Einzelfalls abzuwägen. Insbesondere kommt es darauf an, ob der dem Beratungsanliegen zugrunde liegende Sachverhalt schwierige Tatsachen- oder Rechtsfragen aufwirft, ob Rechtsuchende selbst über ausreichende Rechtskenntnisse verfügen [...] oder ob Beratung durch Dritte für sie tatsächlich erreichbar ist. Keine zumutbare Selbsthilfemöglichkeit ist jedoch die pauschale Verweisung auf die Beratungspflicht der den Bescheid erlassenden Behörde.«
- 15 vgl. BVerfG v. 14. 10. 2008, Az.: 1 BvR 2310/06, Rn. 34; v. 11. 5. 2009, Az.: 1 BvR 1517/08, Rn. 46 ff. (jeweils nach juris)
- 16 BVerfG v. 7. 10. 2015, Az.: 1 BvR 1962/11, Rn. 11 (Juris)
- 17 BVerfG v. 14. 10. 2008, Az.: 1 BvR 2310/06, Rn. 34; v. 11. 5. 2009, Az.: 1 BvR 1517/08, Rn. 31 f.; v. 6. 9. 2010, 1 BvR 440/10, Rn. 12 ff. (jeweils nach juris)
- 18 BVerfG v. 11. 5. 2009, Az.: 1 BvR 1517/08, Rn. 44 ff. (Juris)
- 19 BVerfG v. 12. 6. 2007, Az.: 1 BvR 1014/07, Rn. 11; v. 11. 5. 2009, Az.: 1 BvR 1517/08, Rn. 26, 39 ff.; 29. 4. 2015, Az.: 1 BvR 1849/11, Rn. 12 (jeweils nach juris)

spricht nichts dafür, dass das Widerspruchsverfahren in der Sozialversicherung seinen Zweck verfehlt. Wohl aber bleiben angesichts einer immer noch großen Menge von Klagen, von denen nicht wenige erfolgreich sind (siehe oben 2.1), noch offene Fragen und Hinweise darauf, was verändert werden könnte.

### 3.1 Dauer des Verfahrens

Sozialleistungen werden oft dringend benötigt. Die lange Dauer von Verfahren kann – gerade bei gesundheitsbezogenen Leistungen – deren Zweck gefährden. Bei diesen hat der Gesetzgeber in den letzten Jahren im Krankenversicherungs-, Pflege- und Rehabilitationsrecht oft auf wenige Wochen beschränkte Entscheidungsfristen gesetzt: So muss die Krankenkasse über einen Antrag auf Leistungen spätestens bis zum Ablauf von drei Wochen bzw. fünf Wochen nach Antragseingang entscheiden.<sup>20</sup> Oder: Werden Leistungen zur Teilhabe beantragt, muss der Rehabilitationsträger innerhalb von zwei Wochen nach Eingang des Antrages bei ihm feststellen, ob er nach dem für ihn geltenden Leistungsgesetz für die Leistung zuständig ist.<sup>21</sup> Oder: Nach einem Antrag auf Feststellung der Pflegebedürftigkeit muss dem Antragsteller spätestens 25 Arbeitstage nach Eingang des Antrags bei der zuständigen Pflegekasse die Entscheidung der Pflegekasse schriftlich mitgeteilt werden.<sup>22</sup>

Diese Entscheidungsfristen gelten allerdings im Widerspruchsverfahren nicht. Hier hat der Gesetzgeber in § 88 Abs. 2 Sozialgerichtsgesetz (SGG) eine dreimonatige Frist ab Widerspruch als angemessen bezeichnet, ansonsten ist eine Untätigkeitsklage zulässig. Dies setzt allerdings Kenntnis der Frist voraus – über sie wird nicht von Amts wegen belehrt – und verlangt aktive Widerspruchsführende.

Die Analyse der Gerichtsakten im Rahmen dieses Forschungsprojekts hat ergeben, dass die mittlere Dauer des Widerspruchsverfahrens bei etwa vier Monaten liegt: In 27 % der Verfahren lag die Dauer des Widerspruchsverfahrens bei bis zu drei Monaten. In 39,5 % der Fälle konnte das Widerspruchsverfahren erst innerhalb von sechs Monaten und in 16,9 % der Fälle innerhalb von neun Monaten beendet werden. In 16,6 % der Fälle endete das Verfahren sogar erst nach zwölf und mehr Monaten.

Dabei machte die Zeit zwischen der Abhilfeprüfung durch die Verwaltung und dem Widerspruchsbescheid meist ein bis zwei Monate (in 68,7 % der Fälle) aus. In Zeiten zunehmender Sensibilität für lange Verfahrensdauern<sup>23</sup> ist darüber zu sprechen.

<sup>20</sup> vgl. § 13 Abs. 3 a SGB V

<sup>21</sup> vgl. § 14 Abs. 1 SGB IX

<sup>22</sup> vgl. § 18 Abs. 3 SGB XI (diese Frist ändert sich aber mit der Pflegereform und einer Änderung des § 18 Abs. 3 SGB XI ab 2017)

<sup>23</sup> vgl. § 198 Gerichtsverfassungsgesetz (GVG)

<sup>24</sup> vgl. Bundessozialgericht (BSG) v. 11. 2. 2015, Az.: B 13 R 15/13, Rn. 17 (juris): »Bei Ermessensentscheidungen muss auch die zur Entscheidung über den Widerspruch berufene Stelle [...] Ermessen ausüben. Das entspricht der Funktion des Vorverfahrens [...], nicht nur [...] die Rechtmäßigkeit, sondern auch die Zweckmäßigkeit der getroffenen Entscheidung nachzuprüfen [...]. Die Widerspruchsstelle darf deshalb – anders als nachfolgend das Gericht – ihr eigenes (ggf. abweichendes) Ermessen an die Stelle des Ermessens der Ausgangsbehörde setzen.«

### 3.2 Abhilfverfahren und Ausschussbefassung

Fast alle für die Versicherten erfolgreichen Widerspruchsverfahren enden mit einer Abhilfeentscheidung (siehe oben 2.1). Deshalb ist es für die Rechtsschutz- und Filterfunktion des Widerspruchsausschusses entscheidend, ob er das seinen Entscheidungen vorgelagerte Abhilfverfahren in der Verwaltung effektiv kontrolliert. Hier liegen die Wirkungen des Ausschusses, die in der Statistik nicht auftauchen.

Von den 2016 befragten haupt- und ehrenamtlichen Ausschuss-Mitgliedern gaben nur 6 % an, dass der Ausschuss »nie« eine weitere Sachaufklärung verlangt und den Fall an die Fachabteilung zurückgibt. 58,2 % erleben dies »selten«, 35,2 % »manchmal«. Etwas seltener, aber ebenfalls in der großen Mehrzahl der Fälle (85 %) kommt es vor, dass weitere Gutachten eingeholt werden. Dass diese Möglichkeit besteht und von ihr Gebrauch gemacht wird, ist ein wichtiges Indiz für die effektive Kontrolle des Abhilfverfahrens und einen nicht nur gefühlten Einfluss des Ausschusses auf das Verwaltungshandeln. Eine solche »Schleife« verlängert das Verfahren, weswegen es nicht wünschenswert wäre, dass sie häufig vorkommt. Sie kann aber die Entscheidungsqualität verbessern und Klagen vermeiden.

### 3.3 Eigenständigkeit des Widerspruchsverfahrens

Im Hinblick auf ein nachfolgendes Gerichtsverfahren ist es wichtig, dass das Widerspruchsverfahren eigenständig im Verhältnis zum Ausgangsverfahren ist und die Sach- und Rechtslage sowie die Recht- und Zweckmäßigkeit der Verwaltungsentscheidung noch einmal neu beurteilt werden und dazu – falls erforderlich – neue Tatsachen ermittelt werden.

#### 3.3.1 Tatsachenermittlung

Die genannten Zahlen haben bereits gezeigt, dass die Ausschüsse einen Blick auf die Tatsachenermittlung haben und – wenn auch selten – weitere Ermittlungen verlangen. Eine unmittelbare Besprechung der Sachlage mit Personen außerhalb des Ausschusses ist nicht allgemeiner Standard, kommt aber vor: 55,4 % der Befragten haben erlebt, dass Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter der Verwaltung fallbezogen an den Sitzungen teilnehmen, bei knapp einem Fünftel (18,9 %) scheint es üblich zu sein. Gutachterinnen und Gutachter sind deutlich seltener im Ausschuss. Hier sagen 86,5 %: »nie«. Insgesamt scheint die Nachvollziehbarkeit der sozialmedizinischen Sachaufklärung für den Ausschuss eine der größten Herausforderungen zu sein.

#### 3.3.2 Rechtsanwendung und Ermessen

Die Rechtsprechung verlangt, dass im Widerspruchsverfahren die Rechtslage und die Zweckmäßigkeit der Ausgangsentscheidung erneut geprüft werden.<sup>24</sup> Damit sind insbesondere die Fälle angesprochen, in denen die Verwaltung *Ermessen* hat und somit mehr als eine rechtmäßige Ent-

scheidung möglich ist. 94,2 % der Befragten haben erlebt, dass im Widerspruchsausschuss verschiedene rechtmäßige Entscheidungsalternativen diskutiert werden, die Hälfte (49,2 %) »manchmal«, 17,8 % »(sehr) häufig«. Hier sollte ein wesentlicher Vorteil ehrenamtlicher Beteiligung liegen: Durch die Beweggründe des Ermessens kann näher an die Lebenswirklichkeit der Versicherten herangerückt werden. Dies unterlegt auch eine Zahl aus der aktuellen Befragung: 95,8 % der befragten ehrenamtlichen Mitglieder gaben an, Wissen aus ihrer beruflichen Erfahrung in den Widerspruchsausschuss einbringen zu können.

*»Die Kontrolle der sozialmedizinischen Ermittlungen und der Kontakt zu den betroffenen Versicherten könnte verbessert werden.«*

### 3.3.3 Dokumentation der Eigenständigkeit des Widerspruchsverfahrens

Die Sozialgerichte überprüfen – wie das Bundessozialgericht (BSG)<sup>25</sup> jüngst festgehalten hat – zwar die Rechtmäßigkeit des Widerspruchsverfahrens, aber sie überprüfen sie nur anhand des Widerspruchsbescheids. Kein Gericht befragt die Ausschussmitglieder, ob sie wirklich Ermessen betätigt und den Sachverhalt verstanden haben. Es kommt darauf an, ob die Überprüfung der Sach- und Rechtslage im Widerspruchsbescheid richtig dokumentiert ist. Dieser wird – überwiegend vor der Sitzung – von der Verwaltung erstellt: Der Entwurf ist rd. 70 % der befragten Ehrenamtlichen vor der Sitzung bekannt, er dient in 84 % der Fälle als Beschlussvorlage.<sup>26</sup> Bei fast einem Fünftel der Befragten wird »häufig« über die Formulierung diskutiert, bei 35 % »selten« oder »nie«. Da der Widerspruchsbescheid das entscheidende Bindeglied zwischen Widerspruchsverfahren und Gerichtsverfahren ist, ist das dort Dokumentierte entscheidend.

### 3.4 Kommunikation im Widerspruchsverfahren

Für die Befriedungs- und Filterfunktion des Widerspruchsverfahrens ist es wichtig, ob und wie es die Kommunikation aufgreift, die die Versicherten mit ihrem Widerspruch in Gang setzen. Mehr als die Hälfte der 2008 befragten Richterinnen und Richter führten die Vielzahl der Klagen auf das Gefühl der Versicherten zurück, nicht ernst genommen zu werden, viele sagten in freien Antworten, dass niemand den Klagenden die Rechtslage richtig erklärt habe.<sup>27</sup>

#### 3.4.1 Kommunikation mit Versicherten

Unbekannt ist, inwieweit die Verwaltung im Abhilfeverfahren mit den Versicherten kommuniziert. Ehrenamtliche Ausschussmitglieder können dies nachvollziehen, soweit ihnen die ganze Akte zur Verfügung steht, was 34,2 % angaben. Allerdings liegt das Widerspruchsschreiben im Original nur etwa der Hälfte (48,8 %) der befragten Ehrenamtlichen zur Sitzungsvorbereitung vor, noch seltener (34,2 %) der Schriftwechsel des Versicherungsträgers mit der/dem Versicherten.

84,3 % der ehren- und hauptamtlichen Befragten sagen, dass Versicherte »nie« an Sitzungen des Ausschusses teilnehmen, bei 12,3 % kommt es »selten« und bei 2,4 % »manchmal« vor. Dies wird von den befragten Ehrenamtlichen zwiespältig bewertet: Die meisten (57 %) halten dies für »(völlig) unwichtig«, ein Drittel (34 %) meint »teils, teils«.<sup>28</sup> Ein Drittel der befragten Ehrenamtlichen (33,6 %) nimmt an, dass die Anwesenheit der Versicherten die Entscheidung erschwert, fast ebenso viele (33,8 %) vermuten, das Verständnis für eine ablehnende Entscheidung könne verbessert werden und ein Viertel (26,2 %) nimmt an, die Sachaufklärung könne verbessert werden.

Viele halten die Anwesenheit der Versicherten insbesondere aus zwei Gründen für praktisch unmöglich: Zum einen seien mittlerweile die meisten Widerspruchsausschüsse regional weiter von den Versicherten entfernt als die Sozialgerichte, zum anderen würde die Sitzungsdauer bei Anwesenheit der betroffenen Versicherten stark verlängert werden. Damit dies praktikabel wäre und nicht zulasten der Ehrenamtlichen gehe, müssten mehr Ausschüsse eingerichtet werden.

Viele halten die Anwesenheit der Versicherten insbesondere aus zwei Gründen für praktisch unmöglich: Zum einen seien mittlerweile die meisten Widerspruchsausschüsse regional weiter von den Versicherten entfernt als die Sozialgerichte, zum anderen würde die Sitzungsdauer bei Anwesenheit der betroffenen Versicherten stark verlängert werden. Damit dies praktikabel wäre und nicht zulasten der Ehrenamtlichen gehe, müssten mehr Ausschüsse eingerichtet werden.

#### 3.4.2 Kommunikation mit Rechtsvertretungen

Versicherte können sich im Widerspruchsverfahren rechtlich vertreten lassen. Nach der Gerichtsaktenanalyse machten das immerhin 48 %. Die Anwesenheit von Bevollmächtigten im Widerspruchsausschuss (»nie«: 87,5 %) ist noch seltener als diejenige des Widerspruchsführenden selbst (»nie«: 84,3 %).

Die Rechtsvertretung im Widerspruchsverfahren ist insgesamt noch wenig erforscht. Für die Anwaltschaft ist sie wegen der geringen Erfolgsaussicht und des Gebührenrechts weniger attraktiv, da erst im Gerichtsverfahren relevante Gebühren entstehen.<sup>29</sup> Anders ist es bei Gewerkschaften und Verbänden, für die eine frühere Einigung effektiv ist. Die Beratungshilfe unterstützt mittlerweile anwaltliche Beratung im Widerspruchsverfahren (s. oben 2.2), die meisten Rechtsschutzversicherungen tun es nicht.

25 vgl. BSG v. 11. 2. 2015, Az.: B 13 R 15/13, Rn. 19 (s. dazu SoSi plus 4/2015, S. 3 f.)

26 vgl. auch Sabine Böttcher/Christina Buchwald: Ergebnisse der ersten umfassenden Befragung von Widerspruchsausschuss-Mitgliedern, S. 442 f. in diesem Heft

27 vgl. Bernard Braun u. a., a. a. O., S. 58; Abbildung 1, S. 52

28 80,1 % der Hauptamtlichen bewerten die Anwesenheit der Versicherten als »(völlig) unwichtig«.

29 vgl. Vorverfahren: Geschäftsgebühr: Nr. 2302 Vergütungsverzeichnis (VV) zum Rechtsanwaltsvergütungsgesetz (RVG); Gerichtsverfahren: Verfahrensgebühr (Nr. 3102 VV RVG) und Terminsgebühr (Nr. 3104 VV RVG) unter teilweiser Anrechnung der Geschäftsgebühr, sofern eine Tätigkeit bereits im Vorverfahren erfolgte (Vorbemerkung 2.3 Abs. 4)

#### 4. Schluss

Nach den vorliegenden Ergebnissen ist es plausibel, dass das Widerspruchsverfahren in der Sozialversicherung seine Funktionen erfüllt und die Ausschüsse einen Beitrag dazu leisten. Wie stark dieser ist, müsste unter anderem im Vergleich zu anderen Sozialleistungsträgern erforscht werden, die über diese Ausschüsse nicht verfügen.<sup>30</sup> Hierzu sollten auch von den hier untersuchten Trägern weitere Daten von Verwaltung und Versicherten erhoben werden. Ebenso plausibel ist, dass vieles verbessert werden kann. Die Kontrolle der Ausschüsse in Bezug auf die sozialmedizinischen Ermittlungen und der Kontakt von Verwaltung und Ausschüssen zu den Versicherten während des Verfahrens sind dabei zwei besonders relevante Punkte. ■

<sup>30</sup> Dies gilt bei der Arbeitsförderung (SGB III) oder der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II).



**Prof. Dr. Felix Welti**

leitet das Fachgebiet Sozial- und Gesundheitsrecht, Recht der Rehabilitation und Behinderung der Universität Kassel

**Manuela Fischer**

ist als wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Kassel bei Prof. Dr. Felix Welti im Forschungsprojekt »Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung – Bestandsaufnahme und Wirkungsanalyse« und als Rechtsanwältin tätig

## Widerspruchsausschüsse in der Sozialversicherung Erste Erkenntnisse aus dem Forschungsprojekt

Von Armin Höland

Die in den vorherigen Beiträgen zusammengefasste Untersuchung kann erstmalig auf der Grundlage empirischer Daten Zusammensetzung, Arbeitsweise und Wirkungen von Widerspruchsausschüssen in der Sozialversicherung in Deutschland beschreiben. Welche erste Erkenntnisse ergeben sich aus den Forschungsdaten?

### Hohe Arbeitsintensität – geringe Erfolgsanteile

Widerspruchsausschüsse treffen im Regelfall eine abschließende Entscheidung und beenden damit das Verwaltungsverfahren. Zu erinnern ist, dass bei den Ausschüssen nur etwas weniger als die Hälfte (2014: 46 %) aller Widersprüche eintrifft. Vorausgegangen sind im Widerspruchsverfahren vor allem die Erledigungsformen durch Abhilfe nach § 85 Abs. 1 SGG<sup>1</sup>, Zurücknahme<sup>2</sup> und Erledigung »auf sonstige Art«<sup>3</sup>. Die erhebliche Verkleinerung der Gesamtmenge der Widersprüche im Verlaufe des Verfahrens muss berücksichtigt werden, um die sehr geringen Erfolgsantei-

le in der Entscheidungspraxis der Widerspruchsausschüsse angemessen würdigen zu können.

Für das Jahr 2014 betrug der Anteil der voll oder teilweise stattgebenden Widerspruchsbescheide in den genannten vier Sozialversicherungszweigen weniger als 3 %. Für die Mitglieder von Widerspruchsausschüssen begründet das nicht selten eine unbehagliche Arbeitsbedingung. Sie sollen über den Widerspruch einer oder eines Versicherten entscheiden, sehen nach den verschiedenen Stufen der Vorklärung aber häufig keine andere Möglichkeit, als den Entscheidungsvorschlag der Verwaltung zu bestätigen.

Hinweise auf Sorgfalt und eigenständige Prüfkraft in der Fallbearbeitung durch die Ausschüsse bilden die Auskünfte zur Vorbereitung der Sitzungen und zum Kenntnisstand auch der ehrenamtlichen Mitglieder.<sup>4</sup> Die hier erreichte Intensität geht deutlich über die Einführung in die Fälle zu Beginn der mündlichen Verhandlung durch die Kammervorsitzenden an den Arbeits- oder Sozialgerichten hinaus.

### Vorteile der Organisations- und Fachfremdheit

Die Verfahren der Widerspruchsausschüsse sind dadurch gekennzeichnet, dass in ihnen Versicherte und Arbeitgeber als ehrenamtlich tätige Personen an Rechtsverfahren mitwirken. Unter diesem Blickwinkel hat die Tätigkeit in den Ausschüssen strukturelle Ähnlichkeit mit der Tätig-

<sup>1</sup> In rund einem Drittel aller Widersprüche entscheidet sich der Versicherungsträger für Abhilfe. Die Daten beruhen auf der beim Bundesministerium geführten Statistik der Widerspruchsstellen der Sozialversicherung. Nach eigener Berechnung betragen für das Jahr 2014 die Abhilfequoten 34 % in der GKV, 32 % in SPV, 17 % in der GUV und 35 % in der GRV.

<sup>2</sup> 2014: 18 %

<sup>3</sup> 2014: 4 %

<sup>4</sup> Die Ausgabe oder Verschickung der Unterlagen vor der Sitzung erfolgt in 84 % der Fälle. Die vor der Sitzung eingesehenen Unterlagen bestehen zu 70 % aller Fälle aus den gesamten Akten oder aus Zusammenfassungen der Akten, in weiteren 20 % aus Aktenauszügen. Zugewandt bzw. ausgegeben werden die Unterlagen in 84 % der Fälle ein bis drei Wochen vor der Ausschusssitzung. In vier von fünf Fällen werden sie nach Hause geschickt. Der Häufigkeitsschwerpunkt in der Beantwortung der Frage nach Zeitaufwand für das vorbereitende Lesen liegt bei 27 % bei 2–3 Stunden pro Sitzung. Jedes zweite Widerspruchsausschuss-Mitglied verbringt zwischen einer und drei Stunden pro Sitzung mit der Vorbereitung.