

Anforderungen an sozialstaatliche Konfliktlösungsverfahren

Normative Einflüsse in der Gestaltung von Rechtsschutzverfahren – die Administrative Justice in Großbritannien

Alice Dillbahner

I. Einleitung

Rechtsschutzverfahren in Systemen sozialer Sicherung sind ebenso vielfältig wie die Sicherungssysteme selbst. Die Gestaltung von Rechtsschutzmechanismen variiert dabei nicht nur zwischen verschiedenen Staaten, sondern kann auch innerhalb eines Landes im Verlauf der Zeit einem Wandel unterliegen. So hat das Rechtsschutzsystem im britischen Wohlfahrtsstaat, als Teil der sogenannten *administrative justice*, in den vergangenen Jahrzehnten tiefgreifende Reformen erlebt, die zum Teil eng mit einem Wandel des Wohlfahrtsstaats verknüpft sind. In der Forschungsarbeit, die diesem Beitrag zugrunde liegt, soll näher untersucht werden, welche normativen Einflussfaktoren sich in der konkreten Gestaltung der wohlfahrtsstaatlichen Rechtsschutzmechanismen Großbritanniens¹ widerspiegeln. Konkreter Anknüpfungspunkt sind dabei die Leistungen zur Absicherung bei Arbeitslosigkeit. Der vorliegende Beitrag bietet einen schlaglichtartigen Überblick über das Forschungsthema und diskutiert die Frage, inwieweit sich die jüngsten Reformen anhand dieser Einflussfaktoren erklären lassen.

II. Das Konzept der Administrative Justice

Eine eigenständige Sozialgerichtsbarkeit wie in Deutschland gibt es in Großbritannien nicht. Hier fällt der Rechtsschutz innerhalb des wohlfahrtsstaatlichen Sicherungssystems in die ‚Verwaltungsjustiz‘, die *administrative justice*. Der Begriff lässt sich jedoch nicht eindeutig übersetzen, da er zugleich für Verwaltungsrechtsschutz und für Verfahrensgerechtigkeit

1 Da Nordirland über ein abweichendes Rechtsschutzsystem verfügt, beziehen sich die Ausführungen nicht auf das gesamte Vereinigte Königreich, sondern nur auf Großbritannien, also die Landesteile England, Wales und Schottland.

in der öffentlichen Verwaltung steht.² Davon umfasst sind sowohl die Verfahren, die der Ausgangsentscheidung zugrunde liegen, als auch mögliche Beschwerde- und Überprüfungsverfahren von Verwaltungsentscheidungen sowie die jeweils zugrundeliegenden Gerechtigkeitsvorstellungen.³ Für Angelegenheiten der Absicherung bei Arbeitslosigkeit sind die einschlägigen Rechtsbehelfe vor allem behördeninterne Überprüfungen, gerichtliche Kontrolle durch *tribunals* und *judicial review*⁴ sowie Ombudsverfahren. Gegenstand von Rechtsschutzverfahren können dabei sowohl der Inhalt von Entscheidungen als auch Verfahrensablauf und Umgang von Mitarbeitenden gegenüber Antragstellenden sein.

Das Administrative Justice and Tribunals Council (AJTC), ein unabhängiges Gremium⁵ zur Überwachung und Förderung von *administrative justice*, beschreibt diese als einen Kreislauf, bestehend aus drei Schritten (Abbildung 1). Ziel ist zunächst eine bereits beim ersten Anlauf korrekte Verwaltungsentscheidung („getting it right first time“). Gelingt dies nicht, bestehen verschiedene Streitschlichtungsmechanismen, um eingetretene Fehler unterschiedlicher Art zu korrigieren („putting things right“). Als dritter Schritt soll (idealerweise) auf der Grundlage von Feedback aus den vorangegangenen Verfahren ein Verbesserungsprozess stattfinden, der dafür Sorge trägt, dass sich die Qualität der Ausgangsentscheidungen kontinuierlich verbessert.⁶ Die dritte Komponente von *administrative justice* wird auch als „setting it right“ beschrieben, umfasst dann aber auch den weiteren politischen Rahmen von Governance- und Rechenschaftsbeziehungen, in die die Verwaltungspraxis und Rechtsschutzinstanzen eingebettet sind.⁷

2 Zur Begriffsbestimmung von *administrative justice* s.a. Jansing, Verwaltungsrechtsschutz durch tribunals in England, S. 44 ff.

3 AJTC, Principles for Administrative Justice, S. 7; Adler, Understanding and Analysing Administrative Justice, S. 129; Anthony, Italian Journal of Public Law 2015, S. 9, 9, 16 f.; Mullen, Access to Justice in Administrative Law and Administrative Justice, S. 69.

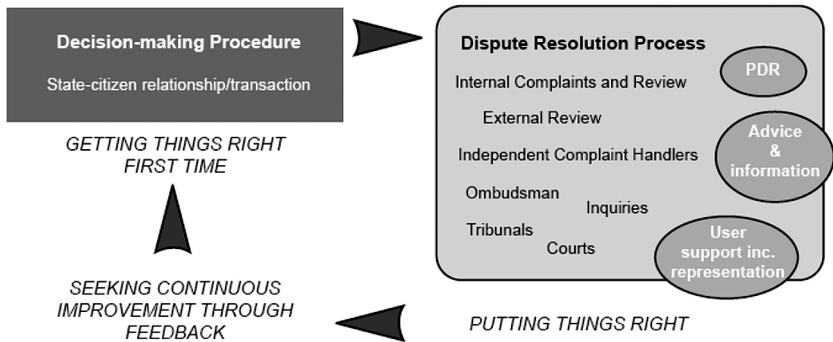
4 Diese Verfahren dienen ausschließlich der Überprüfung der Gesetzmäßigkeit von Entscheidungen (also ob der Entscheidungsprozess im Rahmen geltenden Rechts stattgefunden hat) und werden durch den High Court oder (seit 2007) die zweite *tribunal*-Instanz – das Upper Tribunal – durchgeführt.

5 Das AJTC wurde mit dem Tribunals, Courts and Enforcement Act (TCEA) 2007 erschaffen und löste das seit 1959 aktive Council on Tribunals ab. Das AJTC war konstituiert als unabhängige öffentliche Körperschaft, finanziert durch das Ministry of Justice. 2012 wurde das Gremium jedoch wieder abgeschafft.

6 AJTC, The Developing Administrative Justice Landscape, S. 7 f.

7 Buck/Kirkham/Thompson, The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice, S. 57 f.

Abbildung 1: Die Zusammenhänge von Administrative Justice (Quelle: AJTC, *The Developing Administrative Justice Landscape*, S. 8)



Aus diesem Kreislauf wird deutlich, dass die einzelnen Elemente unmittelbar zusammenhängen und sich gegenseitig beeinflussen. Je höher die Qualität der Ausgangsentscheidungen, desto geringer ist der Bedarf, diese im Rahmen von Rechtsschutzmechanismen zu korrigieren. Zugleich braucht es aber auch effektive Verfahren, um Korrekturbedarf zu erkennen und umzusetzen. Zudem hat die Gestaltung des Zugangs zu Rechtsschutz einen entscheidenden Einfluss darauf, inwieweit dieser auch tatsächlich in Anspruch genommen werden kann und wird. Lernprozesse wiederum können nur stattfinden, wenn eine Rückkopplung der Inhalte und Ergebnisse von Rechtsschutzverfahren innerhalb der Verwaltung vorgesehen ist und die Bereitschaft besteht, entsprechendes Feedback aufzugreifen und in die Gestaltung von Entscheidungsprozessen einfließen zu lassen.⁸

Administrative justice lässt sich also nicht allein anhand ihrer institutionellen Gestaltung beschreiben. Vielmehr ist sie geprägt von bestimmten normativen Vorstellungen, die die Entscheidungspraxis und entsprechende Verfahrensvorschriften mit beeinflussen. So werden im politischen und wissenschaftlichen Diskurs über *administrative justice* regelmäßig unterschiedliche Werte und Prinzipien angeführt, die beschreiben, wie die Verfahren gestaltet sein und welche Leitbilder dem System zugrunde

8 AJTC, *The Developing Administrative Justice Landscape*, S. 7; Thomas, *Public Law* 2015, S. 111, 119 ff.; Buck/Kirkham/Thompson, *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice*, S. 63; vgl. dazu auch den Beitrag von Banafsche/Klenk in diesem Band.

liegen sollten.⁹ Dies betrifft sowohl institutionelle als auch prozessuale Aspekte sowie Form und Inhalt von Entscheidungen. Entsprechend werden diese Anforderungen auch regelmäßig als argumentative Grundlage für Reformen im Allgemeinen und die spezifische Formulierung von Rechtsvorschriften im Besonderen herangezogen. Zu diesen Werten und Prinzipien gehören unter anderem Unparteilichkeit und Unabhängigkeit, Zugänglichkeit, Fairness, Genauigkeit und Fehlerfreiheit von Entscheidungen, Partizipation, Effizienz, Rechtzeitigkeit bzw. Fristwahrung, Kostenersparnis sowie Nachvollziehbarkeit und Verständlichkeit.

III. Entwicklung und jüngste Reformen

Anders als Ziviljustiz (*civil justice*) und Strafjustiz (*criminal justice*), die über lange in die Vergangenheit reichende Wurzeln verfügen und fester Bestandteil des britischen Justizsystems sind, ist die *administrative justice* noch ein recht ‚junges‘ Konzept. Als Grundlage für die Gestaltung von Verwaltungs- und Rechtsschutzprozessen hielt sie erst in den letzten 20 Jahren Einzug in die politische Argumentation. Eine Ursache dafür ist, dass es in Großbritannien lange kein eigenständiges und als solches abgegrenztes Verwaltungs- oder Sozialrecht gab und damit auch keine entsprechende einheitliche Rechtspflege.¹⁰ So entstanden im Laufe der Zeit für die Überprüfung von Entscheidungen der Verwaltungsorgane unzählige unterschiedliche Kontrollinstanzen, die oft sehr verwaltungsnah gestaltet waren.¹¹ Eine Besonderheit dabei war, dass es für die Überprüfung der spezifischen Sachverhalte regelmäßig einer großen thematischen Expertise und zugleich schneller Verfahren bedurfte, um die oft hohen Zahlen von

9 So z.B. Franks, Report of the Committee on Administrative Tribunals and Enquiries, para. 38, 43; Leggatt, Tribunals for Users, para. 7.28; Adler, Journal of Law and Society 2006, S. 615, 619; Mullen, A Holistic Approach to Administrative Justice?, S. 383; AJTC, Principles for Administrative Justice; Tomlinson, Journal of Social Welfare and Family Law 2017, S. 524 ff.

10 Ausführlich dazu Loughlin, Staat, Verwaltung und Verwaltungsrecht: Großbritannien; Cane, Administrative Tribunals and Adjudication, S. 36 ff.; Jansing, Verwaltungsrechtsschutz durch tribunals in England, S. 44 ff.

11 Leggatt, Tribunals for Users, para. 14; Cane, Administrative Tribunals and Adjudication, S. 31; Jansing, Verwaltungsrechtsschutz durch tribunals in England, S. 187, 220; Brinktrine, Geschichte des Verwaltungsrechtsschutzes im Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland, S. 1255.

Verfahren zu bewältigen.¹² Dadurch entwickelten sich besondere Spruchkörper, aus denen sich im Laufe der Zeit die gerichtsähnlichen *tribunals* herausbildeten.¹³ Dennoch wurden diese, ebenso wie alle weiteren zur Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen geschaffenen Spruchkörper, nicht als Teil der Justiz angesehen.¹⁴ Vielmehr wurde die Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen als Aufgabe und Zuständigkeitsbereich der Exekutive gesehen.¹⁵ Eine Vereinheitlichung von Spruchkörpern und Verfahren blieb lange aus.¹⁶

Eine erste umfassende Evaluierung der zahllosen bestehenden *tribunals* erfolgte 1957 mit dem sogenannten Franks Report.¹⁷ Doch erst nach einer weiteren Evaluation des bestehenden Systems im Rahmen des sogenannten Leggatt Review¹⁸ von 2001 wurde eine umfassende Reform der *tribunals*-Landschaft in Angriff genommen. Eine wichtige Grundlage für diese Reform bildete der Constitutional Reform Act 2005 (c. 4), der die *tribunals* als Teil der Justiz anerkannte und die Unabhängigkeit von Exekutive und Legislative verfassungsrechtlich verankerte. Mit dem Tribunals, Courts and Enforcement Act (TCEA) 2007 (c. 15) wurde schließlich ein einheitlicher Instanzenzug für Angelegenheiten der sozialen Sicherung geschaffen sowie grundlegende gemeinsame Verfahrensvorschriften festgelegt. Das dem TCEA 2007 zugrunde liegende Weißbuch (*White Paper*) von 2004 bezieht sich dabei auch erstmals auf die *administrative justice* als zentralen Rahmen des Verwaltungsrechtsschutzes und Argumentationsgrundlage für die angestrebten Reformen.¹⁹

-
- 12 Stebbings, Legal Foundations of Tribunals in Nineteenth-Century England, S. 38; Jansing, Verwaltungsrechtsschutz durch tribunals in England, S. 128 f.
 - 13 Drewry, Transylvanian Review of Administrative Sciences 2009, S. 45, 47; Jansing, Verwaltungsrechtsschutz durch tribunals in England, S. 171.
 - 14 Hiervon außen vor blieben die vom High Court durchgeführten *judicial review*-Verfahren.
 - 15 Cane, Administrative Tribunals and Adjudication, S. 31; Jansing, Verwaltungsrechtsschutz durch tribunals in England, S. 188.
 - 16 Brinktrine, Geschichte des Verwaltungsrechtsschutzes im Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland, S. 1255; Jansing, Verwaltungsrechtsschutz durch tribunals in England, S. 196, 198.
 - 17 Franks, Report of the Committee on Administrative Tribunals and Enquiries. Benannt wurde der Bericht ebenso wie das die Evaluation durchführende Komitee („Franks Committee“) nach dessen Vorsitzendem, Oliver Shewell Franks.
 - 18 Leggatt, Tribunals for Users. Auch hier stand der Vorsitzende, Sir Andrew Leggatt, Pate für den Namen.
 - 19 Secretary of State for Constitutional Affairs, Transforming Public Services: Complaints, Redress and Tribunals.

Eine erneute tiefgreifende Reform erfolgte mit dem Welfare Reform Act 2012 (c. 5), der mit dem *universal credit* sukzessive ein neues Leistungssystem in der Absicherung bei Arbeitslosigkeit einführte. Zuvor gab es neben der beitragsfinanzierten (*contribution-based jobseeker's allowance*) eine einkommensabhängige steuerfinanzierte Leistung (*income-based jobseeker's allowance*), ähnlich dem deutschen Arbeitslosengeld und Arbeitslosengeld II. Allerdings umfasste die *jobseeker's allowance* lediglich einen pauschalen Regelbedarf und damit keine Unterstützungen für zum Beispiel Unterkunft und Heizung oder im Haushalt lebende Kinder. Diese Leistungen mussten jeweils gesondert beantragt werden, teilweise auch bei unterschiedlichen Leistungsträgern. Mit dem *universal credit* werden nun sieben verschiedene einkommensabhängige Leistungen²⁰ in einer zusammengefasst und einheitlich vom Department for Work and Pensions (DWP) verwaltet.

Im Zusammenhang mit der Leistungsreform wurde auch das Rechtsschutzverfahren reformiert und für weite Teile der sozialen Sicherung eine sogenannte verpflichtende behördeninterne Überprüfung (*mandatory reconsideration*) eingeführt.²¹ Dieses Überprüfungsverfahren ist nun die Voraussetzung dafür, eine (anschließende) gerichtliche Kontrolle in Anspruch zu nehmen und entspricht damit im Wesentlichen dem Widerspruch im deutschen Verfahrensrecht.

Während der TCEA 2007 zunächst die Etablierung einer eigenständigen und unabhängigen gerichtlichen Kontrolle vorantrieb, wurde mit dem Welfare Reform Act 2012 und der Einführung der verpflichtenden Überprüfung die verwaltungsinterne Kontrolle gestärkt und der (unmittelbare) Zugang zu gerichtlicher Kontrolle wieder reduziert.²² So ging im Kontext der betroffenen Sozialleistungen die Zahl der Klageeingänge vor den *tribunals* stark zurück, die Klagequote betreffend die *jobseeker's allowance* bis 2018 sogar um über 90 Prozent.²³

20 Die beitragsfinanzierte Absicherung bei Arbeitslosigkeit besteht weiterhin als *new style jobseeker's allowance* fort.

21 Sec. 102 Welfare Reform Act 2012.

22 S.a. AJTC, Annual Report 2011/2012, S. 23; SSAC, Decision Making and Mandatory Reconsideration; Mullen, Access to Justice in Administrative Law and Administrative Justice, S. 99; Thomas/Tomlinson, Public Law 2018, S. 537 ff.

23 Eigene Berechnungen auf Grundlage von Ministry of Justice, Tribunal Statistics Quarterly, sowie erstellten Datenreihen aus *nomis*, official labour market statistics, Jobseeker's Allowance - seasonally adjusted, <https://www.nomisweb.co.uk/> (letzter Zugriff 01.08.2021) (der Rückgang an Leistungsbeziehenden aufgrund der Einführung von *universal credit* wurde berücksichtigt). S.a. SSAC, Decision Ma-

IV. Normative Aspekte in der Gestaltung von Rechtsschutz

Betrachtet man die verschiedenen Reformen im Verlauf der Zeit, wird deutlich, dass hier mit unterschiedlichen normativen Anforderungen an die Rechtsschutzverfahren argumentiert wurde. Bereits im Franks Report von 1957 wurden erstmals derartige Ansprüche an die Rechtsschutzverfahren durch *tribunals* formuliert. So sollten diese von Offenheit, Fairness und Unparteilichkeit geprägt sein.²⁴ Aufgrund der lange Zeit bestehenden engen Verbindung von Verwaltung und Rechtsschutzinstanzen war auch für die Reformen zur Jahrtausendwende die Forderung nach Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Spruchkörper ein zentraler Treiber.²⁵ Dementsprechend waren die 2001 im Leggatt Review und später im TCEA 2007 formulierten Ziele vor allem die Schaffung eines unabhängigen und kohärenten Systems zur Sicherstellung von *administrative justice*.²⁶ Zugleich sollte es aber auch wirtschaftlich, professionell und nutzerfreundlich (*user-friendly*) gestaltet sein und damit einen erleichterten Zugang und eine verbesserte Partizipation für diejenigen schaffen, die das Rechtsschutzsystem in Anspruch nehmen.²⁷ Gerade der Fokus auf die Nutzer:innen wird bereits im Titel des Leggatt Review deutlich: „Tribunals for Users – One System, One Service“.

Die zentralen Beweggründe für die Einführung der verpflichtenden Überprüfung hingegen waren eine Entlastung der Gerichte durch die Reduzierung von Verfahren sowie ein effizienteres Verfahren, das – auch im Interesse dessen Nutzer:innen – eine möglichst schnelle und auch kostensparende Erledigung von Rechtsbehelfen und Herstellung korrekter Entscheidungen ermöglicht.²⁸ Während der Aspekt der Wirtschaftlichkeit zwar bereits im Leggatt Review auftauchte, erhält er bei den Reformen

king and Mandatory Reconsideration, S. 22; weitere mögliche Gründe für den Rückgang aufführend Thomas/Tomlinson, Public Law 2018, S. 537, 546.

24 Franks, Report of the Committee on Administrative Tribunals and Enquiries, para. 23. Unter Offenheit ist sowohl die Öffentlichkeit von Verfahren als auch die Offenlegung von Abläufen und Urteilsbegründungen zu verstehen (Franks, Report of the Committee on Administrative Tribunals and Enquiries, para. 42).

25 Leggatt, Tribunals for Users, para. 1; Harris, Law in a Complex State, S. 142; Secretary of State for Constitutional Affairs, Transforming Public Services; Explanatory Notes to TCEA 2007, para. 37.

26 Leggatt, Tribunals for Users, para. 1; Explanatory Notes to TCEA 2007, para. 6.

27 Leggatt, Tribunals for Users, para. 1; Harris, Law in a Complex State, S. 142; Secretary of State for Constitutional Affairs, Transforming Public Services, para. 6.89.

28 Explanatory Notes to Welfare Reform Act 2012, para. 497; DWP, Appeals Process Changes, S. 2 ff.; s.a. den Beitrag von Banafsche/Klenk in diesem Band.

durch den Welfare Reform Act 2012 eine wesentlich stärkere Bedeutung. Darüber hinaus sollte das Überprüfungsverfahren aber auch transparent und verständlich gestaltet sein, um eine effektive Partizipation der Antragsteller:innen zu ermöglichen.²⁹

Die im Rahmen der einzelnen Reformen formulierten normativen Ansprüche haben damit einen maßgeblichen Einfluss auf die institutionelle und prozessuale Gestaltung des Rechtsschutzes. Dabei wurde schon im Franks Report darauf verwiesen, dass die dort formulierten Werte durchaus unterschiedlich ausgeprägt sein können, je nach der Gestaltung des konkreten Rechtsschutzverfahrens. Entsprechend ist ein behördengeleitetes Überprüfungsverfahren grundsätzlich weniger unparteiisch als eine gerichtliche Überprüfung.³⁰ Dafür können behördeninterne Überprüfungen oft eine schnellere und kostengünstigere Bearbeitung ermöglichen als gerichtliche Verfahren, eine umfassende Beteiligung von Nutzer:innen am Verfahren wiederum einem schnellen Entscheidungsprozess entgegenstehen.³¹ Die Gestaltung von Rechtsschutzverfahren ist demnach auch das Ergebnis einer Abwägung oder Austauschbeziehung (Trade-off) zwischen verschiedenen Interessen bzw. Ansprüchen an das Verfahren.³²

Es stellt sich also die Frage, welche dieser Einflüsse in besonderem Maße prägend sind und sich letztendlich in der konkreten Gestaltung von Rechtsschutzmechanismen widerspiegeln. Eine Möglichkeit, die verschiedenen Motive einzuordnen und auf bestimmte ‚Grundmuster‘ hin zu typologisieren, bieten die von *Jerry L. Mashaw* und *Michael Adler* entwickelten normativen Modelle von *administrative justice*.

V. Normative Modelle von Administrative Justice

Die Grundlage dieser Typologie bildet zunächst *Mashaws* Untersuchung der Leistungsverwaltung des amerikanischen Versicherungssystems für Menschen mit Behinderungen in den 1980er Jahren. Er ging davon aus, dass sich das Verwaltungshandeln nicht allein aus technischen Regelwerken und bürokratischen Routinen ableiten lässt, sondern in der Praxis ver-

29 Explanatory Memorandum to UC, PIP, JSA & ESA (Decision and Appeals) Regulations, para. 7.3.

30 Franks, Report of the Committee on Administrative Tribunals and Enquiries, para. 25.

31 Ausführlich zu den positiven und negativen Aspekten von verwaltungsinternen Überprüfungen s. Thomas/Tomlinson, Public Law 2018, S. 524, 537.

32 S. dazu auch das folgende Kapitel.

schiedenen Einflussfaktoren unterliegt.³³ Auf Grundlage der zentralen Kritikpunkte, die an der Entscheidungspraxis der Leistungsverwaltung geäußert wurden, identifizierte *Mashaw* zunächst die mit diesen Kritikpunkten verbundenen Gerechtigkeitsvorstellungen. Daraus leitete er drei normative Modelle ab, die jeweils anhand der zugrundeliegenden Werte beschreiben, wie eine daran ausgerichtete Verwaltungspraxis (idealtypisch) gestaltet sein sollte.³⁴

Nach diesen drei normativen Modellen von *administrative justice* sollten Entscheidungen einerseits korrekt den gesetzlichen Vorgaben entsprechen (*bureaucratic rationality*), andererseits aus professioneller Sicht die gebotene Unterstützung oder Therapie ermöglichen (*professional treatment*), und schließlich sollten die Sachverhaltsprüfung und Entscheidungsfindung in einem fairen Verfahren ablaufen (*moral judgement*).³⁵ Dabei handelt es sich nicht um tatsächlich ‚in Reinform‘ anzutreffende Entscheidungspraktiken, sondern um Idealtypen, die jeweils bestimmte normative Anforderungen und daran ausgerichtete Merkmale eines entsprechenden Verfahrens abbilden. Die Modelle können dabei in unterschiedlichen Ausprägungen durchaus nebeneinander bestehen, auch wenn sie in einer gewissen Konkurrenz zueinander stehen. So kann *administrative justice* in der Praxis auf verschiedenen Gerechtigkeitsargumenten basieren und ist in ihrer konkreten Ausgestaltung das Ergebnis von Trade-offs zwischen diesen.³⁶

Anknüpfend an die Arbeit von *Mashaw* hat *Adler* die drei Modelle und deren Merkmale weiterentwickelt sowie drei weitere Modelle hinzugefügt.³⁷ Diese sollten vor allem den Entwicklungen hin zu einem New Public Management Rechnung tragen.³⁸ Die von ihm beschriebenen sechs Modelle von *administrative justice* sind das bürokratische (*bureaucratic model*), professionelle (*professional model*), rechtliche (*legal model*), Management- (*managerial model*), Verbraucher- (*consumerist model*) sowie Marktmodell (*market model*), die durch die in Abbildung 2 dargestellten Merkmale charakterisiert werden.³⁹ Der von *Adler* ergänzte „mode of redress“

33 Mashaw, *Bureaucratic Justice*, S. 11, 16.

34 Mashaw, *Bureaucratic Justice*, S. 11, 16 f., 21 ff.

35 Mashaw, *Bureaucratic Justice*, S. 25.

36 Mashaw, *Bureaucratic Justice*, S. 31.

37 Ausführlich zu den Kritikpunkten an Mashaws Modell s. Adler, *Law & Policy* 2003, S. 323, 329 ff.; Adler, *Journal of Law and Society* 2006, S. 615, 619 ff.

38 Adler, *Law & Policy* 2003, S. 323, 331.

39 Adler, *Understanding and Analysing Administrative Justice*, S. 149; ausführlich zu den Modellen und deren Entwicklung s. Adler, *Law and Policy* 2003, S. 323 ff.; Adler, *Journal of Law and Society* 2006, S. 615 ff.

steht dabei für idealtypische Konfliktlösungsmechanismen im weitesten Sinne, die zur Herstellung von *administrative justice* beitragen.⁴⁰ Diese umfassen sowohl Rechtsbehelfe im engeren Sinne als auch weiter gefasste Reaktionsmöglichkeiten, die über eine reine inhaltliche Überprüfung von Entscheidungen hinausgehen.

Abbildung 2: *Six Normative Models of Administrative Justice* (Quelle: Adler, *Understanding and Analysing Administrative Justice*, S. 149)

Model	Mode of decision making	Legitimizing goal	Mode of accountability	Mode of redress
Bureaucratic	Applying rules	Accuracy	Hierarchical	Administrative review
Professional	Applying knowledge	Public service	Interpersonal	Second opinion or complaint to a professional body
Legal	Asserting rights	Legality	Independent	Appeal to a court or tribunal (public law)
Managerial	Managerial autonomy	Improved performance	Performance indicators and audit	None, except adverse publicity or complaints that result in sanctions.
Consumerist	Consumer participation	Consumer satisfaction	Consumer Charters	'Voice' and/or compensation through Consumer Charters
Market	Matching supply and demand	Economic efficiency	Competition	'Exit' and/or court action (private law)

Der Idealtypus des bürokratischen Modells verfolgt das Ziel, akkurate Entscheidungen zu treffen und damit möglichst effizient zwischen berechtigten und unberechtigten Ansprüchen zu unterscheiden. Die Grundlage dafür bilden (technokratische) Regelwerke, die bei korrektem Durchlaufen korrekte und reproduzierbare Ergebnisse hervorbringen. Die Verantwortung bzw. Rechenschaftsstruktur (*accountability*) ist hierarchisch gestaltet, um eine entsprechende Kontrolle der Abläufe zu ermöglichen.⁴¹ Innerhalb dieser Logik ist der idealtypische Rechtsbehelf eine verwaltungsinterne Überprüfung, die das Verfahren erneut auf mögliche Fehler hin prüft.⁴² Werte und Prinzipien wie Genauigkeit, Fehlerfreiheit und Effizienz können demnach als Hinweise auf eine Ausprägung des bürokratischen Modells betrachtet werden.

40 Adler, *Journal of Law and Society* 2006, S. 615, 620; Adler spricht hier von „external forms of accountability“.

41 Mashaw, *Bureaucratic Justice*, S. 25 f.

42 Adler, *Understanding and Analysing Administrative Justice*, S. 149.

Das professionelle Modell wiederum zeichnet sich vor allem durch eine spezifische Fachkenntnis der Entscheidungsträger:innen aus, die überall dort zum Tragen kommt, wo es um eine Beurteilung von Besonderheiten des Einzelfalls geht und um passgenaue Maßnahmen, etwa im Kontext medizinischer Beurteilungen.⁴³ Eine typische Art der Konfliktlösung wäre das Einholen einer zweiten professionellen Meinung oder die Beschwerde bei einem Berufsverband.⁴⁴ Als zentrale Werte und Prinzipien sind in diesem Modell zum Beispiel Angemessenheit und Eignung von Maßnahmen sowie Ergebnisgerechtigkeit anzusehen.

Das Ziel des rechtlichen Modells ist die Sicherstellung der Gesetzmäßigkeit (*legality*) von Entscheidungen und die Geltendmachung von Rechten auf Seiten der Antragstellenden. Die Entscheidung erfolgt durch eine unabhängige Instanz auf Basis gesetzlicher Grundlagen.⁴⁵ Der idealtypische Rechtsbehelf ist eine Klage vor einem unabhängigen Gericht (*court* oder *tribunal*).⁴⁶ Ein vom rechtlichen Modell geprägtes Verfahren sollte demnach neben der benannten Unabhängigkeit auch Unparteilichkeit, Gleichheit, Zugänglichkeit und Verfahrens- sowie Ergebnisgerechtigkeit aufweisen.

Eine dem Managementmodell entsprechende Entscheidungspraxis strebt eine stetige Verbesserung der Leistung und Effizienz an. Dies geschieht insbesondere durch die Einführung ursprünglich privatwirtschaftlicher Managementmechanismen wie Service-Standards oder verschiedene finanzielle und betriebswirtschaftliche Prüfverfahren. Den einzelnen Mitarbeitenden kommt dabei ein erhöhter Gestaltungsspielraum (Autonomie) in ihren Entscheidungen zu.⁴⁷ Ein zusätzlicher Rechtsbehelf ist in dieser Logik nicht vorgesehen, da die Entscheidungsträger:innen bereits anhand der vorgegebenen Leistungskriterien evaluiert und zur Rechenschaft gezogen werden.⁴⁸ Als typisch für das Managementmodell können demnach Effizienz und das Einsparen von Kosten sowie Fristwahrung und Rechtzeitigkeit angesehen werden.

Das Verbrauchermodell rückt die Personen, die die angebotenen Services nutzen, in den Fokus. Sie sollen aktiver in den Prozess eingebunden

43 Mashaw, *Bureaucratic Justice*, S. 27.

44 Adler, *Understanding and Analysing Administrative Justice*, S. 149.

45 Mashaw, *Bureaucratic Justice*, S. 30.

46 Adler, *Understanding and Analysing Administrative Justice*, S. 149.

47 Adler, *Law & Policy* 2003, S. 323, 333; Adler, *Journal of Law and Society* 2006, S. 615, 623.

48 Adler, *Law & Policy* 2003, S. 323, 333; Adler, *Journal of Law and Society* 2006, S. 615, 623.

werden und nicht nur passive Nutzer:innen sein. Entscheidungen basieren daher auf einer Beteiligung der betroffenen Personen am Verfahren. Formen der Konfliktlösung sind neben Mitsprache bzw. Rückmeldemöglichkeiten (*voice*)⁴⁹ auch Entschädigungen, wenn vorgegebene Standards aus Verbraucherchartas nicht erreicht wurden.⁵⁰ Ein diesem Modell entsprechendes Verfahren sollte also von Werten und Prinzipien wie Nutzerfreundlichkeit, Partizipation sowie Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit geprägt sein.

Im Marktmodell wiederum werden die Verbraucher:innen als eigenständige ökonomische Akteur:innen betrachtet, die aus verschiedenen Angeboten dasjenige wählen können, das ihren Wünschen und Bedürfnissen am besten entspricht. Die Entscheidungsprozesse sind geprägt durch das Markt-Prinzip von Angebot und Nachfrage sowie Wettbewerb. Eine entsprechende Reaktionsmöglichkeit im Konfliktfall ist der Austritt (*exit*), also ein Wechsel des Anbieters, oder auf zivilrechtlicher Basis auf Schadensersatz zu klagen.⁵¹ Indizien für das Marktmodell können Wirtschaftlichkeit und Effizienz sein.

Welches der beschriebenen Modelle in der Praxis auf welche Weise ausgeprägt ist, bleibt das Ergebnis von Trade-offs zwischen konkurrierenden Einflüssen:

„the trade-offs that are made, and likewise those that could be made, between the different models of administrative justice reflect the concerns, and the bargaining strengths of those institutional actors who have an interest in promoting each of them. [...] The outcome of the power struggle between these institutional actors determines the trade-offs between the different models of administrative justice with which they are associated.”⁵²

So können beispielsweise Einschränkungen von Rechtsschutzmöglichkeiten als Folge von Sparmaßnahmen⁵³ einer Reduzierung des rechtlichen oder des Verbrauchermodells zugunsten des Management- oder Marktmo-

49 Eine Form dieses Mitspracherechts ist z.B. die „board participation“ (Jantz/Klenk, *Marketization and Managerialization of Active Labor Market Policies in a Comparative Perspective*, S. 101).

50 Adler, *Law & Policy* 2003, S. 323, 334; Adler, *Journal of Law and Society* 2006, S. 615, 623.

51 Adler, *Law & Policy* 2003, S. 323, 334; Adler, *Journal of Law and Society* 2006, S. 615, 624.

52 Adler, *Understanding and Analysing Administrative Justice*, S. 151.

53 Vgl. dazu Anthony, *Italian Journal of Public Law* 2015, S. 9 ff.

dells entsprechen oder die Ersetzung medizinischer Begutachtung durch formale Kriterien eine Abkehr vom professionellen hin zum bürokratischen Modell darstellen.⁵⁴ Trade-offs zwischen den unterschiedlichen Modellen finden dabei nicht nur über den Lauf der Zeit statt, sondern auch innerhalb einzelner Institutionen und den jeweiligen politischen Programmen, die sie umsetzen sollen.⁵⁵

Die Modelle von *administrative justice* bieten damit eine Möglichkeit, einzelne Werte und Prinzipien in einen größeren Zusammenhang zu bringen und als Bestandteile von spezifischen normativen Konstrukten zu erfassen. Damit lässt sich die konkrete Gestaltung von Rechtsschutzmechanismen auf ihre normativen Einflüsse hin untersuchen und auch ein möglicher Wandel derselben abbilden. Auch wenn die Entwicklung der Modelle von einer verwaltungsinternen Entscheidungspraxis ausging, lassen sie sich ebenfalls auf die Verfahren innerhalb der verschiedenen Rechtsschutzmechanismen der *administrative justice* übertragen.⁵⁶

VI. Untersuchung der Rechtsschutzmechanismen

Gleicht man die oben beschriebenen Reformen in der *administrative justice* mit den normativen Modellen ab, lassen sich darin verschiedene Ausprägungen derselben wiederfinden.

Die dem TCEA 2007 vorausgegangen Debatten und Reformvorschläge waren, ebenso wie dessen Gesetzesbegründung, geprägt von Werten und Prinzipien wie Unabhängigkeit, Unparteilichkeit, Zugänglichkeit, Fairness und Partizipation. Besonders die ersten drei Begriffe lassen sich dem rechtlichen Modell zuordnen. Dafür spricht auch die mit der Reform institutionell etablierte gerichtliche Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen durch *tribunals*, der idealtypische Rechtsbehelf im Sinne der rechtlichen Gerechtigkeitsdimension. Der verstärkte Fokus auf die Nutzer:innen des Systems und die Forderung eines zugänglichen und partizipativen Verfahrens wiederum entspricht den normativen Leitmotiven des

54 So wurden und werden z.B. private Unternehmen wie ATOS, Capita und Maximus damit beauftragt, Prüfungen der Erwerbsfähigkeit („Work Capability Assessments“) für die Beantragung bestimmter Leistungen durchzuführen, was angesichts häufiger medizinischer Fehleinschätzungen viel Kritik auslöste; ausführlich dazu Thomas, Public Law 2021, S. 542 ff.

55 Adler, Understanding and Analysing Administrative Justice, S. 151.

56 S.a. Kagan, The Organisation of Administrative Justice Systems, S. 165.

Verbrauchermodells. Hier zeigt sich also auch ein deutlicher Einfluss des New Public Management in der Gestaltung der Verfahren.⁵⁷

Die Einführung der verpflichtenden Überprüfung durch den Welfare Reform Act 2012 wiederum war vor allem (wie auch die Leistungsreform) auf Effizienz, Kostenersparnis und möglichst schnelle korrekte Ergebnisse ausgerichtet. Das Verfahren selbst entspricht dabei bereits dem idealtypischen Rechtsbehelf des bürokratischen Modells. Für dieses spricht auch der Fokus auf die Herstellung korrekter Entscheidungen.⁵⁸ Darüber hinaus sind Effizienz und Wirtschaftlichkeit prägende Leitmotive des Managementmodells.⁵⁹ Insbesondere die Managementautonomie zeigte sich teilweise auch in der Entscheidungspraxis, da vom DWP, dem zuständigen Ministerium für die Absicherung bei Arbeitslosigkeit, zeitweise Quoten für die Ausgänge von Überprüfungsverfahren festgelegt wurden.⁶⁰ Zugleich wurden in einigen Leistungsbereichen die Möglichkeiten einer gerichtlichen Überprüfung stark eingeschränkt,⁶¹ was sowohl der bürokratischen als auch der Logik des Managementmodells entspricht, in der es keine weiterführenden Rechtsbehelfe gibt.

Die Gesetzesbegründungen sahen darüber hinaus auch eine verstärkte Beteiligung der Antragsteller:innen am Verfahren vor. Dies würde den normativen Vorstellungen des Verbrauchermodells entsprechen. Eine Evaluation der Überprüfungsverfahren ergab jedoch, dass die praktische Umsetzung oft anders aussah und zum Beispiel relevante Unterlagen häufig erst in anschließenden gerichtlichen Verfahren von den Kläger:innen vorgelegt wurden.⁶² Auch die Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit von Verfahren und Bescheiden wurden in der Evaluation kritisiert. Das Ver-

57 S. dazu auch Drewry, *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 2009, S. 45, 53.

58 Zur Verschiebung vom rechtlichen zum bürokratischen Modell s.a. Thomas/Tomlinson, *Journal of Social Welfare and Family Law* 2017, S. 380, 396 f.

59 Sie können zwar auch ein Indiz für die Ausprägung des Marktmodells sein, doch fehlen dafür zumindest im Kontext existenzsichernder Leistungen weitere Kriterien wie die Prägung von Entscheidungen durch Wettbewerb sowie Angebot und Nachfrage.

60 So sollte u.a. in mindestens 80 Prozent der Überprüfungsverfahren das ursprüngliche Ergebnis beibehalten werden. Dies ergab eine Freedom of Information-Anfrage (FOI 1740) vom 20. April 2017 (DWP Central Freedom of Information Team, DWP Response to Freedom of Information Request 1740 from 20 April 2017).

61 So z.B. im Asylrecht, wo die meisten Klagemöglichkeiten durch verwaltungsinterne Überprüfungen ersetzt wurden; ausführlich dazu Thomas/Tomlinson, *Public Law* 2018, S. 537, 552 ff.

62 Vgl. SSAC, *Decision Making and Mandatory Reconsideration*, 2016.

brauchermodell scheint hier in der praktischen Umsetzung also weniger stark ausgeprägt zu sein als das Managementmodell. Dieses Beispiel macht auch die möglichen Differenzen zwischen den von außen an ein Verfahren gerichteten Anforderungen und der tatsächlichen Umsetzung in der Praxis deutlich.

Auch wenn sich bei detaillierterer Betrachtung eine größere Vielfalt der Modelle abbildet und einzelne Normen und deren Umsetzung ganz unterschiedlichen Modellen entsprechen können, lassen sich gewisse Tendenzen abbilden. Hier wird die tiefergehende Untersuchung ansetzen, um zu zeigen, inwieweit anhand dieser und weiterer Modelle ein Wandel von normativen Leitmotiven sowie Unterschiede zwischen den einzelnen Rechtsbehelfen identifizierbar sind.

Literatur

- Adler, Michael, A Socio-Legal Approach to Administrative Justice, *Law & Policy* 2003 (4), S. 323 ff.
- Adler, Michael, Fairness in Context, *Journal of Law and Society* 2006 (4), S. 615 ff.
- Adler, Michael, Understanding and Analysing Administrative Justice, in: Adler, Michael (Hrsg.), *Administrative Justice in Context*, Oxford 2010, S. 129 ff.
- Administrative Justice and Tribunals Council (AJTC), *Principles for Administrative Justice*, London 2010.
- Administrative Justice and Tribunals Council (AJTC), *The Developing Administrative Justice Landscape*, Executive Summary, London 2012.
- Administrative Justice and Tribunals Council (AJTC), *Annual Report 2011/2012*, London 2013.
- Anthony, Gordon, Administrative Justice in the United Kingdom, *Italian Journal of Public Law* 2015 (1), S. 9 ff.
- Brinktrine, Ralf, Geschichte des Verwaltungsrechtsschutzes im Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland, in: Sommermann, Karl-Peter/Schaffarzik, Bert (Hrsg.), *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*, Berlin, Heidelberg 2019, S. 1215 ff.
- Buck, Trevor/Kirkham, Richard/Thompson, Brian, *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice*, London 2016.
- Cane, Peter, *Administrative Tribunals and Adjudication*, Oxford 2009.
- Department for Work and Pensions (DWP), *Appeals Process Changes: Detailed Lines to Take for Customer Representative Groups 2013*, abrufbar unter: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/568324/withdrawn-appeals-process-changes-q-and-a.pdf (letzter Zugriff: 01.08.2021).

- Department for Work & Pensions (DWP), Central Freedom of Information Team, DWP Response to Freedom of Information Request 1740 from 20 April 2017, 2017, abrufbar unter: https://www.whatdotheyknow.com/request/kpis_for_reconsiderations_and_di_2 (letzter Zugriff: 01.08.2021).
- Drewry, Gavin, The Judicialisation of 'Administrative' Tribunals in the UK: From Hewart to Leggatt, *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 2009, S. 45 ff.
- Franks, Oliver Shewell, *Report of the Committee on Administrative Tribunals and Enquiries*, London 1957.
- Harris, Neville, *Law in a Complex State, Complexity in the Law and Structure of Welfare*, Oxford 2013.
- Jansing, Jonas, *Verwaltungsrechtsschutz durch tribunals in England, Die Umgestaltung der „administrative justice landscape“ durch den Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007 c.15*, *Schriften zum europäischen und internationalen Recht* 22, Göttingen 2013.
- Jantz, Bastian/Klenk, Tanja, *Marketization and Managerialization of Active Labor Market Policies in a Comparative Perspective*, in: Klenk, Tanja/Pavolini, Emanuele (Hrsg.), *Restructuring Welfare Governance*, Cheltenham 2015, S. 97 ff.
- Kagan, Robert A., *The Organisation of Administrative Justice Systems: The Role of Political Mistrust*, in: Adler, Michael (Hrsg.), *Administrative Justice in Context*, Oxford 2010, S. 161 ff.
- Leggatt, Andrew, *Tribunals for Users – One System, One Service*, Report of the Review of Tribunals, 2001, abrufbar unter: <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/+http://www.tribunals-review.org.uk/leggatthtm/leg-00.htm> (letzter Zugriff: 01.08.2021).
- Loughlin, Martin, *Staat, Verwaltung und Verwaltungsrecht: Großbritannien*, in: Bogdandy, Armin von/Cassese, Sabino/Huber, Peter M. (Hrsg.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Band III, *Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen*, Heidelberg 2010, S. 115 ff.
- Mashaw, Jerry L., *Bureaucratic Justice, Managing Social Security Disability Claims*, New Haven, London 1983.
- Ministry of Justice, *Tribunal Statistics Quaterly, January to March 2021*, 10. Juni 2021, abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/statistics/tribunal-statistics-quarterly-january-to-march-2021> (letzter Zugriff: 01.08.2021).
- Mullen, Tom, *A Holistic Approach to Administrative Justice?*, in: Adler, Michael (Hrsg.), *Administrative Justice in Context*, Oxford 2010, S. 383 ff.
- Mullen, Tom, *Access to Justice in Administrative Law and Administrative Justice*, in: Palmer, Ellie/Cornford, Tom/Marique, Yseult/Guinard, Audrey (Hrsg.), *Access to Justice, Beyond the Policies and Politics of Austerity*, Oxford 2016, S. 69 ff.
- Secretary of State for Constitutional Affairs, *Transforming Public Services: Complaints, Redress and Tribunals*, 2004.

- Social Security Advisory Committee (SSAC), Decision Making and Mandatory Reconsideration, A Study by the Social Security Advisory Committee Occasional Paper No. 18, London 2016.
- Stebbing, Chantal, Legal Foundations of Tribunals in Nineteenth-Century England, Cambridge 2006.
- Thomas, Robert, Administrative Justice, Better Decisions, and Organisational Learning, Public Law 2015, S. 111 ff.
- Thomas, Robert, Does Outsourcing Improve or Weaken Administrative Justice? A Review of the Evidence, Public Law 2021, S. 542 ff.
- Thomas, Robert/Tomlinson, Joe, Mapping Current Issues in Administrative Justice: Austerity and the 'More Bureaucratic Rationality' Approach, Journal of Social Welfare and Family Law 2017, S. 380 ff.
- Thomas, Robert/Tomlinson, Joe, A Different Tale of Judicial Power: Administrative Review as a Problematic Response to the Judicialisation of Tribunals, Public Law 2018, S. 537 ff.
- Tomlinson, Joe, The Grammar of Administrative Justice Values, Journal of Social Welfare and Family Law 2017 (4), S. 524 ff.

