

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 491

Die Anhörung Beteiligter im Verwaltungsverfahren

Dargestellt anhand von § 24 SGB X

Von

Horst Bartels



Duncker & Humblot · Berlin

HORST BARTELS

Die Anhörung Beteiligter im Verwaltungsverfahren

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 491

Die Anhörung Beteiligter im Verwaltungsverfahren

dargestellt anhand von § 24 SGB X

Von

Dr. Horst Bartels



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Gefördert vom Deutschen Sozialrechtsverband, Essen

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Bartels, Horst:

Die Anhörung Beteiligter im Verwaltungsverfahren:
dargest. anhand von § 24 SGB X / von Horst Bartels. —
Berlin: Duncker und Humblot, 1985.

(Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 491)

ISBN 3-428-05874-7

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1985 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Gedruckt 1985 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3-428-05874-7

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Dezember 1984 von der Fakultät der Abteilung für Rechtswissenschaft der Ruhr-Universität Bochum als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur konnten bis Oktober 1984 Berücksichtigung finden.

Herrn Professor Dr. Wilhelm Wertenbruch und Herrn Professor Dr. Wolfgang Loschelder danke ich für wertvolle Anregungen und die Mühe der Begutachtung. Mein Dank gilt aber auch all denen, die mir durch Diskussion und weiterführende Hinweise Hilfe zuteil werden ließen.

Zu Dank verpflichtet bin ich auch dem Deutschen Sozialrechtsverband für die Förderung durch einen großzügigen Druckkostenzuschuß.

Bochum, im Juni 1985

Horst Bartels

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	13
A. Gegenstand der Untersuchung	13
B. Zielsetzung und Gang der Untersuchung	16
C. Eingrenzung der Thematik	17
 <i>Erster Teil</i>	
Die Anhörung Beteiligter nach § 24 SGB X	19
<i>Erstes Kapitel: Die Bedeutung des Begriffs Anhörung Beteiligter</i>	<i>19</i>
A. Definition	19
B. Abgrenzung zur Anhörung Beteiligter als Beweismittel	19
C. Rechtsnatur der Vorschrift	21
I. Die objektiv-rechtliche Pflicht zur Anhörung	22
II. Schutz von Individualinteressen	24
1. Schutz der Menschenwürde	25
2. Gewährleistung eines rechtsstaatlichen Verfahrens	28
III. Durchsetzbarkeit der Anhörung	33
IV. Die abweichende Regelung des § 91 AO	34
D. Verzicht auf Anhörung	35
<i>Zweites Kapitel: Die Voraussetzungen der Anhörung Beteiligter</i>	<i>37</i>
A. Der bevorstehende Erlaß eines Verwaltungsakts	37
B. Der Eingriff in Rechte	41
I. Grammatikalische Interpretation	42
II. Systematische Interpretation	45
III. Historisch-teleologische Interpretation	48
IV. Objektiv-teleologische Interpretation	50
V. Zusammenfassung und Ergebnis	52

C. Beteiligter	55
I. Antragsteller und Antragsgegner	57
II. Beteiligter als Adressat eines Verwaltungsakts	58
III. Beteiligter aufgrund von Hinzuziehung	59
<i>Drittes Kapitel: Inhalt des Rechts auf Anhörung</i>	63
A. Anhörungsgegenstand	63
I. Entscheidungserhebliche Tatsachen	63
II. Rechtsfragen	66
B. Durchführung der Anhörung	69
I. Grundsätzliches	69
II. Maßnahmen zur Durchführung	70
1. Mitteilungspflicht	70
2. Äußerungsform	73
3. Anhörungsfrist	75
4. Vertretung bei Anhörung	78
a) Persönliche Anhörung	78
b) Vertretung bei Handlungsunfähigkeit	79
c) Vertretung bei Verhinderung	81
d) Vertretung aufgrund von Bevollmächtigung	81
e) Zurechnung der Äußerung eines Beistandes	82
5. Unmittelbare Anhörung	83
6. Berücksichtigung einer Äußerung des Beteiligten	84
a) Kenntnisaufnahme der Äußerung	84
b) Verwertung der Äußerung	85
c) Stellungnahme der Behörde	85
<i>Viertes Kapitel: Ausnahmen von der Anhörung Beteiligter</i>	87
A. Grundsätzliches	87
I. Überblick über die Ausnahmetatbestände	87
II. Anwendung des § 39 SGB I	92
III. Die abweichende Regelung der Ausnahmen bei der Anhörung Beteiligten nach § 28 VwVfG und § 91 AO	95
B. Ausnahmetatbestände	96
I. Notwendigkeit einer sofortigen Entscheidung	96
1. Gefahr im Verzug	96
2. Öffentliche Interessen	99
II. Einhaltung einer maßgeblichen Frist	103
III. Entscheidung aufgrund eigener Angaben des Beteiligten	108
IV. Erlass von Allgemeinverfügungen oder Massenverwaltungsakten	110
1. Allgemeinverfügungen	111

2. Massenverwaltungsakte	112
a) Gleichartige Verwaltungsakte	112
b) Verwaltungsakte in größerer Anzahl	113
3. Abweichende Rechtslage nach § 28 VwVfG und § 91 AO	115
V. Anpassung einkommensabhängiger Leistungen	116
VI. Maßnahmen in der Verwaltungsvollstreckung	118

Zweiter Teil

Verstoß gegen die Anhörungspflicht 120

Erstes Kapitel: Folgen eines Verstoßes 120

A. Fehlerhaftigkeit des Verwaltungsakts	120
I. Rechtswidrigkeit	120
II. Nichtigkeit	121
B. Aufhebung des Verwaltungsakts	123
I. Heilung des Verfahrensfehlers	123
II. Die Regelung der Aufhebung nach § 46 VwVfG und § 127 AO im Gegensatz zu § 42 SGB X	130
C. Aussetzung der sofortigen Vollziehung	131
D. Kostenentscheidung	131
E. Wiedereinsetzung in den vorigen Stand	132
F. Haftungsansprüche	133
I. Folgenbeseitigungsanspruch	133
II. Schadensersatzanspruch	133

Zweites Kapitel: Rechtsschutz 135

A. Rechtsweg	135
B. Rechtsschutzform	135
C. Selbständige Durchsetzbarkeit des Rechts auf Anhörung	136

Zusammenfassung 140

A. Thesen	140
B. Synopse	144

Literaturverzeichnis 145

Abkürzungsverzeichnis

AcP	=	Archiv für die civilistische Praxis
AFG	=	Arbeitsförderungsgesetz vom 25. 6. 1969 (BGBl. I, S. 582)
AnwBl.	=	Anwaltsblatt
AO	=	Abgabenordnung vom 16. 3. 1976 (BGBl. I, S. 613)
AöR	=	Archiv des öffentlichen Rechts
AVG	=	Angestelltenversicherungsgesetz i. d. F. vom 28. 5. 1924 (RGBl. I, S. 563)
BayVBl.	=	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	=	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BG	=	Die Berufsgenossenschaft
BKK	=	Die Betriebskrankenkasse
BlStSozArbR	=	Blätter für Steuerrecht, Sozialversicherung und Arbeitsrecht
BochKomm	=	Bochumer Kommentar
Boorberg-FS	=	Festschrift zum 50jährigen Bestehen des Ri- chard Boorberg Verlags
BR-Drucks.	=	Drucksache des Bundesrates
BT-Drucks.	=	Drucksache des Bundestages
BVerwG-FS	=	Festgabe aus Anlaß des 25jährigen Bestehens des Bundesverwaltungsgerichts
BVG	=	Gesetz über die Versorgung der Opfer des Krieges (Bundesversorgungsgesetz) i. d. F. vom 22. 1. 1982 (BGBl. I, S. 21)
bzw.	=	beziehungsweise
DAngVers	=	Die Angestellten-Versicherung
Diss. jur.	=	Juristische Dissertation
ders.	=	derselbe
DOK	=	Die Ortskrankenkasse
DRV	=	Deutsche Rentenversicherung
EAO	=	Entwurf einer Abgabenordnung (AO 1974), 1971, BT-Drucks. 6/1982
ESGB I	=	Entwurf eines Sozialgesetzbuchs (SGB) — All- gemeiner Teil —, 1973, BT-Drucks. 7/868
ESVGH	=	Entscheidungen des Hessischen Verwaltungs- gerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg mit Entscheidungen der Staatsgerichtshöfe beider Länder
EVwPO	=	Entwurf einer Verwaltungsprozeßordnung (VwPO), 1982, BR-Drucks. 100/82
EVwVfG 1970	=	Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG), 1970, BT-Drucks. 6/1173

EVwVfG 1973	= Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG), 1973, BT-Drucks. 7/910
f./ff.	= folgende (Seite/Seiten)
FGO	= Finanzgerichtsordnung vom 6. 10. 1965 (BGBl. I, S. 1477)
FS	= Festschrift
GewArch	= Gewerbearchiv
ggf.	= gegebenenfalls
HessVG	= Hessischer Verwaltungsgerichtshof
InfAuslR	= Informationsbrief Ausländerrecht
i. S. d.	= im Sinne des/der
JuS	= Juristische Schulung
JZ	= Juristenzeitung
KrV	= Die Krankenversicherung
MEVwVfG	= Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes (MEVwVfG 1963), 2. Auflage, Köln, Berlin 1968
NVwZ	= Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NW	= Nordrhein-Westfalen
OVGE	= Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster sowie für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein in Lüneburg
PsychKG NW	= Gesetz über Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Krankheiten (PsychKG) vom 2. 12. 1969 (GV NW S. 872/SGV NW 2128) des Landes Nordrhein-Westfalen
Rdnr.	= Randnummer
Schlesw.-Holst. LSG	= Schleswig-Holsteinisches Landessozialgericht
SGb	= Die Sozialgerichtsbarkeit
SGB-SozVers-GesKomm	= Sozialgesetzbuch Sozialversicherung-Gesamtkommentar, bearbeitet von Bley u. a.
sog.	= sogenannt
SozR	= Sozialrechtliche Rechtsprechung und Schrifttum, bearbeitet von den Richtern des Bundessozialgerichts
SozSich	= Soziale Sicherheit
SozVers	= Die Sozialversicherung
StaatsR	= Staatsrecht
u. a.	= und andere
VBIBW	= Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VDR-Komm	= Kommentar zum Recht der Gesetzlichen Rentenversicherung, hrsg. vom Verband Deutscher Rentenversicherungsträger
VerfR und VwVfR	= Verfassungsrecht und Verwaltungsverfahrenrecht
VerwArch	= Verwaltungsarchiv
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwVfG NW	= Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen vom 21. 12. 1976 (GV NW S. 438 / SGV NW 2010)

VwR	=	Verwaltungsrecht
WPflG	=	Wehrpflichtgesetz i. d. F. vom 8. 12. 1972 (BGBI. I, S. 2277)
Württ.-Bad. VGH	=	Württemberg Badischer Verwaltungsgerichts- hof
ZfF	=	Zeitschrift für das Fürsorgewesen
zit.	=	zitiert
ZRP	=	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSR	=	Zeitschrift für Sozialreform
z. T.	=	zum Teil
ZZP	=	Zeitschrift für Zivilprozeß

Im übrigen verweise ich auf *Kirchner*, Hildebert (Bearb.), Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 3. Auflage, Berlin, New York 1983.

Einleitung

A. Gegenstand der Untersuchung

Die Gewährung rechtlichen Gehörs zählt zu den Grundsätzen des Verwaltungsverfahrens zahlreicher kontinentaler Länder¹ und ist als Folge der „due process clause“ Bestandteil des amerikanischen Verwaltungsverfahrens². Auch für das Verwaltungsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland ist die Gewährung rechtlichen Gehörs zu einem festen Bestandteil geworden. Im Gegensatz zum rechtlichen Gehör vor Gericht ist das rechtliche Gehör im Verwaltungsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland nicht ausdrücklich verfassungsrechtlich gewährleistet. In Art. 103 Abs. 1 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland ist nur ein Anspruch auf rechtliches Gehör vor Gericht für jedermann garantiert³. Aufgrund der Geltung des Gewaltenteilungsprinzips wird aber ein Anspruch auf rechtliches Gehör durch Art. 103 Abs. 1 GG für den Bereich der Verwaltung nicht ausgeschlossen.

Zunächst war die Gewährung rechtlichen Gehörs als Bestandteil des Verwaltungsverfahrens in der Bundesrepublik Deutschland nur in einzelnen speziellen Gesetzen vorgeschrieben. Als Beispiele seien hier § 90 BBG, § 56 BRRG, §§ 108, 151 Abs. 2 BBauG, § 19 Abs. 3 WPflG, §§ 13 Abs. 3, 19 Abs. 4 ZDG sowie die §§ 14 Abs. 2, 36 Abs. 2 und 40 Abs. 2 SchwbG⁴ genannt. Über die speziellen Vorschriften hinaus einen Anspruch auf rechtliches Gehör zu einem Grundsatz des Verwaltungsverfahrens zu entwickeln, ist längere Zeit Gegenstand wissenschaftlicher Bemühungen gewesen. Bei diesem Bestreben mußte es zunächst darum gehen, für diesen Anspruch eine Grundlage zu finden. Dabei hat es nicht an Versuchen gefehlt, rechtsdogmatische Begründungen, insbesondere aus der Verfassung herzuleiten⁵. Überwiegend rechtsstaatliche

¹ Siehe bei Becker, S. 51 ff.; für das Schweizer Verwaltungsverfahren siehe Reinhardt, S. 35 ff.; für das französische Verwaltungsverfahren sei auf die Arbeit von Rudolf Behrendt hingewiesen; zum Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren der Europäischen Gemeinschaften siehe bei Michelsen.

² Siehe dazu bei Schwartz, S. 105 ff., sowie bei Schlephorst, S. 98 ff. und Löwenstein, S. 510 ff.

³ Zur historischen Entwicklung siehe bei Rüping, S. 12—100.

⁴ Weitere Beispiele spezialgesetzlicher Vorschriften bei Clausen, in: Knack, § 28 Rdnr. 7 sowie bei Wolff/Bachof, VwR III, § 156 IV d 1 (Rdnr. 39).

⁵ Etwa König, S. 189 ff.; Heinzmann, S. 36 ff.; Schultze-Rhonhof, S. 35 ff.; Renkl, S. 51 ff.

Überlegungen haben dann dazu geführt, daß ein Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren, wenn auch mit im einzelnen umstrittenen Voraussetzungen, als Grundsatz in Rechtsprechung und Literatur anerkannt wurde⁶. Der Gesetzgeber hat schließlich dem angesichts einer uneinheitlichen Rechtsprechung zu dem ungeschriebenen Grundsatz bestehenden Bedürfnis nach gesetzlicher Regelung⁷ Rechnung getragen und das rechtliche Gehör über die bestehenden speziellen Vorschriften hinaus normiert.

Das rechtliche Gehör ist zuerst in § 34 des 1. Buches, des Allgemeinen Teils des Sozialgesetzbuches, der am 1. Januar 1976 in Kraft getreten ist, geregelt worden. Wegen des Sachzusammenhangs ist dann diese Regelung unverändert als § 24 des am 1. Januar 1981 in Kraft getretenen, das Verwaltungsverfahren betreffenden, 10. Buches des Sozialgesetzbuches übernommen worden⁸. Eine Änderung hat sich dadurch insofern ergeben, als die Regelung nicht mehr nur für den Sozialleistungsbereich gilt⁹, sondern allgemein im Sozialverwaltungsverfahren¹⁰. Fast wörtlich übereinstimmend ist das rechtliche Gehör für das Verwaltungsverfahren allgemein in § 28 des am 1. Januar 1977 in Kraft getretenen Verwaltungsverfahrensgesetzes¹¹ und für das Finanzverwaltungsverfahren in § 91 der zur gleichen Zeit in Kraft getretenen Abgabenordnung geregelt worden.

Unter der Überschrift „Anhörung Beteiligter“ bestimmen nunmehr die Abs. 1 der §§ 24 SGB X, 28 VwVfG und ähnlich auch § 91 Abs. 1 S. 1 AO: „Bevor ein Verwaltungsakt erlassen wird, der in Rechte eines Beteiligten eingreift, ist diesem Gelegenheit zu geben, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern.“ Damit hat der Gesetzgeber unter der Bezeichnung „Anhörung Beteiligter“ für das rechtliche Gehör im Verwaltungsverfahren eine Umschreibung gewählt, die auch für das rechtliche Gehör vor Gericht gebräuchlich ist¹². Im Anschluß an die Terminologie des Gesetzgebers wird jetzt im juristischen Sprachgebrauch vielfach zwischen dem Anspruch auf rechtliches Gehör vor Gericht und der Anhörung Beteiligter im Verwaltungsverfahren unterschieden¹³. Um das rechtliche Gehör im Verwaltungsverfahren

⁶ Vgl. BT-Drucks. 7/910, S. 51.

⁷ Siehe BT-Drucks. 6/1173, S. 42.

⁸ Vgl. BT-Drucks. 8/4022, S. 81 — § 34 SGB I ist durch Art. II § 28 Nr. 1 SGB X gestrichen worden.

⁹ Vgl. die Überschrift des Dritten Abschnitts des Art. I SGB I — siehe auch BSG, in: SozR 1200, § 34 Nr. 8, S. 35; danach geht der Anwendungsbereich des damaligen § 34 SGB I über den Leistungsbereich hinaus.

¹⁰ Vgl. § 1 SGB X.

¹¹ Mit § 28 VwVfG übereinstimmende Regelungen finden sich in den Landes-Verwaltungsverfahrensgesetzen, etwa § 28 VwVfG NW.

¹² Vgl. bei Renkl, S. 75 f.

von dem durch Art. 103 Abs. 1 GG für den Bereich einer anderen Staatsgewalt garantierten abzugrenzen, wird das rechtliche Gehör im Verwaltungsverfahren auch hier nunmehr als Anhörung Beteiligter bezeichnet.

Mit der Normierung der Anhörung Beteiligter hat sich das Zentrum der Fragestellung vom „Ob“ des rechtlichen Gehörs im Verwaltungsverfahren zum „Wie“ seiner Ausgestaltung verschoben. So ist etwa mit der gesetzlichen Regelung die Frage aufgeworfen worden, welche Bedeutung der Anhörung für den Beteiligten zukommt; insbesondere, ob er, wie vielfach behauptet, einen Anspruch auf Anhörung hat. Weiterhin ist eine lebhafte Diskussion um die gesetzlichen Voraussetzungen des Verwaltungsakts, „der in Rechte eines Beteiligten eingreift“, entstanden. Umstritten ist auch, was zu den „für die Entscheidung erheblichen Tatsachen“ zu zählen ist. Ebenso bedürfen die Voraussetzungen der in Abs. 2 der Regelungen vorgesehenen Ausnahmen von der Anhörung Beteiligter näherer Bestimmung, z. B. wann „gleichartige Verwaltungsakte in größerer Zahl“ erlassen werden.

Die Ausgestaltung der Anhörung ergibt sich über § 24 SGB X, § 28 VwVfG und § 91 AO hinaus, indem sich in den entsprechenden Verwaltungsverfahrensgesetzen und Prozeßordnungen Vorschriften für den Fall eines Verstoßes gegen die Regelung der Anhörung Beteiligter finden lassen.

Soweit die Anhörung Beteiligter noch der Konkretisierung bedarf, teilt sie damit das Schicksal des in Art. 103 Abs. 1 GG garantierten rechtlichen Gehörs vor Gericht, das in den einzelnen Prozeßrechtsnormen nur eine lückenhafte Ausgestaltung erfahren hat¹⁴. Der Anspruch auf rechtliches Gehör vor Gericht mußte demzufolge durch Literatur und Rechtsprechung¹⁵, insbesondere auch für einzelne Zweige des gerichtlichen Verfahrens¹⁶, konkretisiert werden. Soweit dort die gleichen Fragestellungen, wie sie sich auch bei der Anhörung Beteiligter ergeben, erörtert worden sind, kann aber wegen der Verschiedenheit

¹³ Kritisch dazu Borgs, in: Meyer/Borgs, § 28 Rdnr. 12 — siehe auch § 62 SGG.

¹⁴ Zu der Ausgestaltung in einzelnen Verfahrensarten siehe z. B. bei Kenneweg, S. 143 ff.; Rumpel, S. 89 ff.

¹⁵ Etwa Arndt, in: NJW 1959, S. 6 ff. und S. 1297 ff.; Röhl, in: NJW 1953, S. 1531 ff., NJW 1958, S. 1269 ff. und NJW 1964 S. 273 ff.; Baur, S. 401 ff.; Zeuner, S. 1021 ff.; Hamann, S. 143 ff.; Wolf, S. 405 ff.; v. Winterfeld, S. 850 ff.; Löwe, S. 109 ff.; Rumpel, S. 20 ff., 89 ff.; für die Rechtsprechung sei auf die Darstellung von Kenneweg, S. 5 ff. hingewiesen.

¹⁶ Besonders für das strafgerichtliche Verfahren, vgl. etwa Bröll, S. 13 ff.; Rausche, S. 82 ff.; Seidel, S. 25 ff.; Dahs, S. 12 ff.; Jagusch, S. 266 ff.; Rüping, S. 144 ff.; vgl. auch Müller, S. 1659 f. und Ule, DVBl. 1959, S. 541 f. für das Verfahren der freiwilligen Gerichtsbarkeit bzw. das verwaltungsgerichtliche Verfahren.