Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 575

Das Widerspruchsverfahren der Verwaltungsgerichtsordnung

Einordnung zwischen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht

Von

Dr. Michael Oerder

Duncker & Humblot · Berlin

MICHAEL OERDER

Das Widerspruchsverfahren der Verwaltungsgerichtsordnung

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 575

Das Widerspruchsverfahren der Verwaltungsgerichtsordnung

Einordnung zwischen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht

Von

Dr. Michael Oerder

Duncker & Humblot · Berlin

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Oerder, Michael:
Das Widerspruchsverfahren der Verwaltungsgerichtsordnung: Einordnung zwischen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrecht / von Michael Oerder. — Berlin: Duncker u. Humblot, 1989
(Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 575)
Zugl.: Köln, Univ., Diss., 1989
ISBN 3-428-06682-0
NE: GT

Alle Rechte vorbehalten
© 1989 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41
Druck: Werner Hildebrand, Berlin 65
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 3-428-06682-0

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Februar 1989 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln als Dissertation angenommen. Die im Jahr 1988 veröffentlichte Rechtsprechung und Literatur konnte für diese Fassung noch berücksichtigt werden. Bei Fertigstellung des Manuskriptes lag mir die an der Universität Würzburg von Peter Fösel im Sommer 1988 abgeschlossene Dissertation, „Der Widerspruchsbescheid als isolierter Klagegegenstand" noch nicht vor. Auf die Arbeit kann an dieser Stelle daher nur nachrichtlich hingewiesen werden.

Herrn Prof. Dr. Peter Weides, der das Thema der Schrift anregte und die bestmöglichen Voraussetzungen für die Erstellung dieser Arbeit schuf, möchte ich auch an dieser Stelle meinen herzlichen Dank aussprechen. Danken möchte ich ebenfalls Herrn Rechtsanwalt Simon für die bereitwillige Aufnahme der Arbeit in die Schriftenreihe zum Öffentlichen Recht des Verlages Duncker & Humblot.

Mein besonderer Dank gilt auch denen, die mit ihrer tatkräftigen Unterstützung die Fertigstellung dieser Arbeit überhaupt erst ermöglicht haben, meiner Frau Kirsten, meinen Eltern sowie den Eheleuten Eleonore und Dipl.-Ing. Hans Joachim Beckers.

Köln, im August 1989

Michael Oerder

Inhaltsverzeichnis

Einleitung 13

A. Das Rechtsinstitut 13

B. Gegenstand der Untersuchung 13

I. Systematische Einordnung des Widerspruchsverfahrens 14

1. Das Widerspruchsverfahren – ein Verwaltungsverfahren 15

2. Die Qualifizierung der §§ 68ff. VwGO als verwaltungsverfahrensrechtliche oder verwaltungsprozessuale Vorschriften 16

a) Meinungsstand 17

aa) Befürworter einer umfassenden Regelungsbefugnis 17

bb) Beschränkte Gesetzgebungskompetenz für das Verwaltungsverfahren 18

cc) Die rein prozessuale Betrachtungsweise 18

b) Erheblichkeit der Kompetenzfrage 19

II. Ablauf der Untersuchungen 20

1. Teil

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Regelung des Widerspruchsverfahrens in der Verwaltungsgerichtsordnung 22

A. Ableitung der Bundeskompetenz für das Widerspruchsverfahren 22

I. Konkurrierende Gesetzgebung nach Art. 74 Nr. 1 GG 22

II. Gesetzgebungskompetenz nach Art. 84 Abs. 1 GG 24

1. Art. 84 Abs. 1 GG als deklaratorische oder kompetenzbegründende Norm 24

2. Voraussetzungen einer Ableitung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 70ff., 84 Abs. 1 GG 25

a) Das materielle Gesetz als auszuführendes Bundesgesetz 25

b) Regelung des Verwaltungsverfahrens zur Ausführung der §§ 68 Abs. 1 S. 1 bis 70 Abs. 1 VwGO 27

III. Implizierte Gesetzgebungskompetenz für das Verwaltungsverfahren . . . 31

1. Anforderungen an das Vorliegen einer implizierten Gesetzgebungskompetenz nach der herrschenden Meinung 31

a) Sachzusammenhang zum verwaltungsgerichtlichen Verfahren ... 32
b) Annexkompetenz ... 35
2. Abweichende Ableitungsmodelle ... 37
IV. Feststellung der möglichen Ableitung ... 40

B. Reichweite der Bundeskompetenz nach Art. 74 Nr. 1 GG ... 40
I. Negative Kompetenzabgrenzung: keine Regelungen des Verwaltungsverfahrens ... 41
II. Positive Kompetenzbestimmung: Regelungen des gerichtlichen Verfahrens ... 42
1. Das Prozeßrechtsverhältnis ... 42
2. Doppelnaturlehren ... 43

C. Erstes Teilergebnis ... 45

2. Teil

Folgerungen aus der bestehenden Kompetenzlage für die Gesamtbetrachtung des Widerspruchsverfahrens nach den §§ 68ff. VwGO 46

A. Das Anwendungsverhältnis der §§ 68ff. VwGO zu den Regelungen der Verwaltungsverfahrensgesetze ... 47
I. Ausschluß verwaltungsverfahrensrechtlicher Bestimmungen in den §§ 68ff. VwGO ... 47
II. Anwendbarkeit der Verwaltungsverfahrensgesetze im Widerspruchsverfahren ... 48
1. Anwendungsverhältnis nach der herrschenden Auffassung ... 48
2. Prozessuale Betrachtungsweise ... 50
III. Bedeutung des kodifikatorischen Charakters der VwGO für das Widerspruchsverfahren ... 50

B. Die Bedeutung der Gesetzgebungskompetenz für die teleologische Einordnung des Widerspruchsverfahrens ... 52
I. Die Funktionen des Widerspruchsverfahrens nach der Rechtsprechung und Literatur ... 52
II. Die Funktionen des Widerspruchsverfahrens aus kompetenzrechtlicher Sicht ... 54
1. Selbstkontrolle der Verwaltung ... 54
2. Rechtsschutzfunktion des Widerspruchsverfahrens ... 55
3. Entlastung der Verwaltungsgerichte ... 56
III. Ergebnis zu B. ... 57

C. Die Verknüpfung des Widerspruchsverfahrens mit dem gerichtlichen Verfahren ... 58

I. Das Widerspruchsverfahren als Sachurteilsvoraussetzung der verwaltungsgerichtlichen Klage ... 58

1. Begriffsbestimmung ... 58

2. Die Regelung der Sachurteilsvoraussetzung: Widerspruchsverfahren in den §§ 68ff. VwGO ... 59

3. Abweichende Auffassung von Redeker und v. Oertzen ... 60

II. Behandlung einer Klage ohne vorherige Widerspruchseinlegung ... 62

1. Unbeachtlichkeit des Mangels bei sachlicher Einlassung durch die beklagte Behörde im Prozeß ... 62

2. Aussetzung des gerichtlichen Verfahrens zur Nachholung des Widerspruchsverfahrens ... 66

III. Der fristgerecht eingelegte Widerspruch als Sachurteilsvoraussetzung ... 70

1. Auffassung des Bundesverwaltungsgerichtes ... 71

2. Abweichende Auffassungen in der Literatur ... 73

3. Kompetenzrechtliche Betrachtungsweise ... 77

a) Die prozessuale Funktion des § 70 Abs. 1 VwGO ... 78

b) Verwaltungsverfahrensrechtliche Bedeutung ... 81

c) Rechtslage bei der Entscheidung der Verwaltungsbehörde trotz Ablauf der Widerspruchsfrist ... 82

D. Zweites Teilergebnis ... 84

3. Teil

Die Rechte und Pflichten der im Widerspruchsverfahren tätigen Behörden 86

A. Prozessuale und verwaltungsverfahrensrechtliche Obliegenheiten der Verwaltungsbehörden im Widerspruchsverfahren ... 87

I. Rechtsfolgen prozeßordnungswidrigen Verwaltungshandelns nach den §§ 68ff. VwGO ... 88

1. Untätigkeit der Verwaltung – § 75 VwGO ... 88

a) Anspruch des Widerspruchsführers auf Erlaß eines Widerspruchsbescheides ... 89

b) Stellungnahme ... 90

2. Die Regelung in § 79 Abs. 2 S. 2 VwGO ... 93

a) Abgrenzung zu § 79 Abs. 2 S. 1 VwGO ... 94

b) Der Begriff der wesentlichen Verfahrensvorschrift i. S. v. § 79 Abs. 2 S. 2 VwGO ... 95

c) Rechtsschutzbedürfnis für die Klage nach § 79 Abs. 2 S. 2 VwGO 100

aa) Auffassung des Bundesverwaltungsgerichtes ... 100

bb) Abweichende Auffassungen ... 101
cc) Stellungnahme ... 102
d) Ergebnis ... 104
II. Die einzelnen (vor-)prozessualen Obliegenheiten der Verwaltung im Widerspruchsverfahren ... 105
1. Die prozessualen Pflichten der Ausgangsbehörde ... 105
a) Kontrolle der Recht- und Zweckmäßigkeit der beanstandeten Entscheidung ... 105
b) Die Entscheidung im Abhilfeverfahren als Ergebnis der Kontrolle 107
aa) Prozessuale Bedeutung der Entscheidung ... 107
bb) Materielle Bedeutung der Abhilfeentscheidung nach § 72 VwGO ... 108
c) Bedeutung der Zulässigkeit des Widerspruchs für die prozessuale Stellung der Abhilfebehörde ... 109
2. Die prozessualen Verpflichtungen der Widerspruchsbehörde ... 110
a) Erlaß eines Widerspruchsbescheides ... 110
b) Kontrollpflicht der Widerspruchsbehörde ... 111
c) Begründung des Widerspruchsbescheides, § 73 Abs. 3 S. 1 VwGO 112
aa) Anwendungsverhältnis § 73 Abs. 3 S. 1 VwGO zu § 39 VwVfG ... 113
bb) Rechtsfolgen einer mangelnden Begründung im gerichtlichen Verfahren ... 115
aaa) Verstoß gegen die verwaltungsverfahrensrechtliche Begründungspflicht ... 115
bbb) Verstoß gegen die prozessuale Begründungspflicht ... 116
ccc) Heilung des Mangels durch Nachholen der Begründung im gerichtlichen Verfahren ... 118
d) Anhörung eines Dritten ... 119
aa) Anwendungsverhältnis des § 71 VwGO zu den §§ 28, 45, 46 VwVfG ... 119
aaa) Meinungsstand ... 119
bbb) Stellungnahme ... 120
ccc) Entsprechende Anwendung des § 71 VwGO ... 121
bb) Auswirkungen einer fehlenden Anhörung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ... 123
e) Rechtsmittelbelehrung ... 124
f) Zustellung des Widerspruchsbescheides, § 73 Abs. 3 S. 1 VwGO 126
g) Zulässigkeit des Widerspruches als Voraussetzung für das Bestehen der prozessualen Pflichten der Widerspruchsbehörde ... 128
III. Drittes Teilergebnis ... 129

B. Die Befugnisse der Verwaltungsbehörden im Widerspruchsverfahren ... 131

I. Verwaltungskontrolle und Verwaltungsentscheidung zwischen Verwaltungsverfahrens- und Prozeßrecht ... 131

1. Das verwaltungsinterne Kontrollverfahren ... 131
a) Das Wesen der verwaltungsinternen Kontrolle ... 132
b) Die VwGO setzt die Regelung der verwaltungsinternen Kontrolle voraus ... 133
2. Die Entscheidungen im Widerspruchsverfahren ... 134
a) Zuständigkeit zur Entscheidung über den Widerspruch ... 134
b) Die materiell zulässigen Entscheidungen im Widerspruchsverfahren ... 135
aa) Entscheidungen im Abhilfeverfahren ... 135
bb) Entscheidungen der Widerspruchsbehörde ... 136
II. Die Entscheidungsbefugnisse der Abhilfebehörde ... 137
1. Zuständigkeit zur sachlichen Entscheidung ... 137
2. Der Inhalt der Abhilfeentscheidung bei begründetem Widerspruch ... 140
a) Aussage des § 72 VwGO nach der herrschenden Auffassung ... 140
b) Kompetenzrechtliche Betrachtung ... 141
aa) Die Funktion des Abhilfebescheides ... 142
bb) Beschränkte Entscheidungskompetenz nach § 72 VwGO ... 142
cc) Verpflichtung zur Abhilfe ... 143
dd) Formeller Abschluß des Widerspruchsverfahrens ... 146
c) Rechtsstellung des Dritten gegenüber der Entscheidung im Widerspruchsverfahren ... 147
aa) Rücknahme eines drittbegünstigenden Verwaltungsaktes im Widerspruchsverfahren ... 148
bb) Widerruf eines drittbegünstigenden Verwaltungsaktes im Widerspruchsverfahren ... 150
cc) Anwendungsvoraussetzungen des § 50 VwVfG ... 151
aaa) Anhängigkeit eines Rechtsbehelfsverfahrens ... 151
bbb) Zulässigkeit des Widerspruchs ... 152
ccc) Begründetheit des Widerspruchs ... 153
d) Ergebnis zu 2. ... 154
3. Entscheidung über einen unzulässigen oder unbegründeten Widerspruch ... 155
a) Antragsgemäße Entscheidung aus nicht widerspruchsbezogenen Gründen ... 156
b) Zulässigkeit einer reformatio in peius ... 157
aa) Ältere Auffassungen ... 158
bb) Wandel in der Argumentation ... 159
cc) Analyse ... 159
dd) Einzelfragen ... 162
aaa) Auswirkungen der Zulässigkeit einer reformatio in peius durch die Abhilfebehörde auf das Prozeßrechtsverhältnis 162
bbb) Die Grenzen der reformatio in peius im Widerspruchsverfahren ... 164

III. Die Sachentscheidungsbefugnisse der Widerspruchsbehörde 167
1. Sachentscheidungsbefugnisse bei Identität von Ausgangs- und Widerspruchsbehörde 168
2. Die nächsthöhere Behörde als Widerspruchsinstanz 169
a) Meinungsstand zur Bedeutung des § 73 VwGO für die Entscheidungsbefugnis der Aufsichtsbehörde im Widerspruchsverfahren .. 170
aa) Umfassender Devolutiveffekt 170
aaa) Nach der herrschenden Meinung 170
bbb) Abweichende Auffassungen 171
bb) Zulässigkeit des Widerspruches als Voraussetzung des Devolutiveffektes 172
aaa) Auffassung der herrschenden Lehre 172
bbb) Differenzierung nach der Rechtsprechung 173
b) Die kompetenzrechtliche Lösung 174
aa) Verwaltungsverfahrensrechtliche Entscheidungsbefugnisse der Aufsichtsbehörde 175
bb) Die aufsichtsrechtliche Anweisung als Widerspruchsbescheid 177
aaa) Vereinbarkeit mit den Vorschriften der VwGO und der Funktion des Widerspruchsverfahrens 177
bbb) Materielle Gestaltung des Widerspruchsbescheides ... 178
(1) Notwendigkeit einer abschließenden Entscheidung 178
(2) Materieller Inhalt der Anweisung 179
(3) Einschränkung der Entscheidungsbefugnisse 180
(4) Sonstige materiellrechtliche Beschränkungen 182
c) Möglichkeit eines beschränkten Selbsteintrittsrechtes der Aufsichtsbehörde 182
aa) Ableitung von Trzaskalik 183
bb) Ableitung aus Gewohnheitsrecht 184
cc) Reichweite der Eintrittsbefugnis 188
dd) Ergebnis zu d) 189
3. Die spezialgesetzlichen Zuständigkeitsregelungen 190
a) Die einzelnen Ausnahmetatbestände 190
b) Die Bedeutung der Ermächtigung aus kompetenzrechtlicher Sicht 191
c) Sachentscheidungsbefugnisse 192
IV. Viertes Teilergebnis 193

Schlußbetrachtung 195

Literaturverzeichnis 196

Stichwortverzeichnis 203

Einleitung

A. Das Rechtsinstitut

„Das Rechtsinstitut des außergerichtlichen Vorverfahrens hat sich allgemein bewährt. Es gibt den Parteien die Möglichkeit, nach Kenntnis der rechtlich maßgeblichen Gesichtspunkte ihre Anträge zu ergänzen oder neue Tatsachen vorzutragen und der Verwaltung die Möglichkeit zur Selbstkontrolle . . . Vor allem hat das Vorverfahren eine erhebliche Filterwirkung für das anschließende gerichtliche Verfahren. 1980 ist es nur in 15,9% der Fälle, in denen Widerspruch nach dem SGG eingelegt worden ist, zu einer Klage gekommen. Insgesamt führt das Vorverfahren zu einer wesentlichen Entlastung der Gerichte, zur Verkürzung der durchschnittlichen Verfahrensdauer und damit zu einer erheblichen Verbesserung des Rechtsschutzes."[1]

Diese Einschätzung der Bedeutung des außergerichtlichen Vorverfahrens gehört zu den wenigen nahezu unbestrittenen Aussagen, die sich über dieses Verfahren auffinden lassen. Die Übereinstimmung beschränkt sich auf den erheblichen Nutzen, den das von einer Verwaltungsbehörde durchzuführende Vorverfahren für den Bürger, die Verwaltung und die Gerichte mit sich bringt. Im übrigen findet sich aber kaum eine Frage im Zusammenhang mit diesem Verfahren, die nicht in Rechtsprechung und Literatur hoffnungslos umstritten ist.

B. Gegenstand der Untersuchung

Gegenstand der Untersuchung ist das verwaltungsgerichtliche Vorverfahren nach den §§ 68ff. VwGO. Der Bundesgesetzgeber hat durch die Bestimmungen im achten Abschnitt der Verwaltungsgerichtsordnung das sogenannte Widerspruchsverfahren erstmalig bundeseinheitlich zur Voraussetzung für die verwaltungsgerichtliche Anfechtungs- und Verpflichtungsklage bestimmt und damit die bis dahin geltenden unterschiedlich geregelten bundes- oder landesrechtlichen Vorschriften über Einspruchs- oder Beschwerdeverfahren abgelöst (vgl. § 77 VwGO). Obwohl das verwaltungsgerichtliche Vorverfahren nach dem Willen des Gesetzgebers jedenfalls auch zu einer Entlastung der Verwaltungsgerichte beitragen soll[1a], müssen sich die Verwaltungsgerichte

[1] BR-Drs. 100/82, S. 106; zum Stand des Gesetzgebungsverfahrens für die Einführung einer VwPO vgl. Kopp, ZRP 1988, 113ff.

[1a] Amtl. Begründung des Reg.-Entwurfes, BT-Drs. III/ 55, S. 38.

häufig gerade mit Fragen beschäftigen, die sich aus der Anwendung und Auslegung der §§ 68ff. VwGO ergeben.

I. Systematische Einordnung des Widerspruchsverfahrens

Die Ursache für die zahlreichen Divergenzen bei der Auslegung der §§ 68ff. VwGO liegt zu einem erheblichen Teil darin, daß bereits über die systematische Einordnung des Widerspruchsverfahrens zwischen dem ursprünglichen Verwaltungsverfahren und dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren sowie der §§ 68ff. VwGO zwischen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht keine Einigkeit besteht.

Als Verfahren vor Verwaltungsbehörden, welches durch ein Prozeßgesetz zur Sachurteilsvoraussetzung verwaltungsgerichtlicher Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen bestimmt wird, befindet sich das Widerspruchsverfahren an der Nahtstelle zwischen dem Ausgangsverwaltungsverfahren und dem gegen die Entscheidung in diesem Verfahren durch den Betroffenen angestrengten Prozeß. Die Rechtsstellung der in diesem Verfahren tätigen Behörden wird sowohl durch die Bestimmungen der Verwaltungsgerichtsordnung als auch durch die Vorschriften der Verwaltungsverfahrensgesetze geprägt[2]. Eine systematische Behandlung des Widerspruchsverfahrens setzt daher zunächst die Klärung der grundsätzlichen Frage voraus, in welcher Weise die Rechtsstellung der am Widerspruchsverfahren Beteiligten durch die Verwaltungsgerichtsordnung einerseits und das allgemeine Verwaltungsverfahrensrecht andererseits beeinflußt wird. Ohne eine Bestimmung des Anwendungsverhältnisses dieser beiden Materien ist eine überzeugende Untersuchung des verwaltungsgerichtlichen Vorverfahrens nicht möglich.

Der Gesetzgeber hat den Versuch unternommen, dieser Erkenntnis durch die Regelung in § 79 VwVfG Rechnung zu tragen. Nach dieser Bestimmung gelten für förmliche Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsakte, zu denen gerade auch der Widerspruch nach §§ 68, 69 VwGO zählt, die Verwaltungsgerichtsordnung und die zu ihrer Ausführung ergangenen Rechtsvorschriften. Im übrigen gelten die Vorschriften des jeweils anwendbaren Verwaltungsverfahrensgesetzes.

Diese sicherlich nicht als gelungen zu bezeichnende Vorschrift[3] entbindet den Rechtsanwender jedoch, wie noch zu zeigen sein wird, nicht von der Beantwortung der aufgezeigten Grundsatzfrage.

[2] Vgl. § 79 BVwVfG und die entsprechenden Vorschriften der Landesverwaltungsverfahrensgesetze; soweit im folgenden auf die Vorschriften des allgemeinen Verwaltungsverfahrensrechtes zurückgegriffen wird, handelt es sich um das Bundesverwaltungsverfahrensgesetz. Landesverwaltungsverfahrensrechtliche Bestimmungen werden besonders hervorgehoben, soweit wesentliche Abweichungen dies erforderlich machen.

[3] Vgl. Allesch, Diss. S. 55; TSG S. 101f.; zu der Entstehungsgeschichte des § 79 VwVfG s. u. 2. Teil A II.

1. Das Widerspruchsverfahren – ein Verwaltungsverfahren

Über die systematische Einordnung des Widerspruchsverfahrens als solchem zwischen verwaltungsgerichtlichem Verfahren und allgemeinem Verwaltungsverfahren besteht heute in Rechtsprechung und Literatur noch weitgehende Einigkeit.

Die §§ 68ff. VwGO wenden sich insbesondere mit den §§ 71 – 73 VwGO an Verwaltungsbehörden, die – jedenfalls außerhalb des Widerspruchsverfahrens – materielle Verwaltungstätigkeit ausüben. Trotzdem hat die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme zu den Änderungsvorschlägen des Bundesrates[4] die Ansicht vertreten, daß das in den §§ 70ff. EVwGO (heute §§ 68ff. VwGO) behandelte Vorverfahren kein selbständiges Verwaltungsverfahren, sondern ebenso wie die Vollstreckung verwaltungsgerichtlicher Urteile untrennbarer Bestandteil des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens (sei), für den sich die Gesetzgebung des Bundes auf Art. 74 Nr. 1 GG stützt.

Diese Einschätzung ist auch vom Bundesverwaltungsgericht in seinen ersten Entscheidungen nach Inkrafttreten der Verwaltungsgerichtsordnung zunächst vertreten worden. Das Widerspruchsverfahren sei ein in die Verwaltung hineinreichender Teil des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens.[5] An anderer Stelle hat das Bundesverwaltungsgericht das Widerspruchsverfahren bereits als rein behördlichen Vorgang bezeichnet, in dem die Widerspruchsbehörde als übergeordneter Teil des Verwaltungsaufbaus und nicht als unabhängiges Rechtsprechungsorgan tätig werde.[6] Die Tätigkeit der im Widerspruchsverfahren zuständigen Behörde sei die Kontrolle der Recht- und Zweckmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung, wobei der Zweck dieser Kontrolle gerade darin bestehe, das gerichtliche Verfahren wenn möglich zu vermeiden[7].

In einer Entscheidung aus dem Jahr 1979[8] bezeichnete das Bundesverwaltungsgericht die Frage nach der Rechtsnatur des Widerspruchsverfahrens als in der Judikatur der Bundesverwaltungsgerichte auch heute noch umstritten.

Die neuere Rechtsprechung[9] und die ganz überwiegende Auffassung in der Literatur[10] qualifiziert das Widerspruchsverfahren dagegen zu Recht als reines

---

[4] BT-Drs. III. 55, S. 77.

[5] BVerwGE 17, 246 (248); OVG Münster, NJW 1967, 901.

[6] DVBl. 1964, 357 (358); 1965, 241 (242); E 25, (27).

[7] BVerwGE 26, 161 (166).

[8] BVerwGE 57, 342 (346) m.w.N.

[9] BVerwGE 62, 201 (205); DÖV 1985, 196ff.; Buchholz 421. 0 Nr. 140.

[10] Weides, S. 171; Kopp, VwGO Vorb. § 68 Rdn. 14; R/Ö § 68 VwGO Rdn. 1; Meyer/Borgs § 9 VwVfG Rdn. 14; P/R § 15 Rdn. 4; Stern, Verwaltungsprozessuale Probleme, S. 131ff.; TSG S. 101f.; v. Mutius, Diss. S. 174 und passim; Allesch, Diss. S. 26; Schneller, Diss. S. 7ff.; Hufen, S. 267; Dawin, NVwZ 1987, 872; Wallerath, DÖV 1970, 653 (654); Mandelartz, VR 1978, 133 (134); Schütz, NJW 1981, 2785 (2787); Greifeld, NVwZ 1983, 725ff.; Renck, JuS 1980, 28ff.; Hofmann, Festschrift f.