

**Beiträge zum Beamtenrecht**

---

**Band 8**

**Die Besonderheiten des  
Vorverfahrens in beamtenrechtlichen  
Streitigkeiten**

**Von**

**Robert Hirschenauer**



**Duncker & Humblot · Berlin**

ROBERT HIRSCHENAUER

Die Besonderheiten des Vorverfahrens  
in beamtenrechtlichen Streitigkeiten

# Beiträge zum Beamtenrecht

Herausgegeben von

Prof. Dr. Dr. Detlef Merten und Prof. Dr. Helmut Lecheler

Band 8

# Die Besonderheiten des Vorverfahrens in beamtenrechtlichen Streitigkeiten

Von

Robert Hirschenauer



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Hirschenauer, Robert:**

Die Besonderheiten des Vorverfahrens in beamtenrechtlichen Streitigkeiten /

Robert Hirschenauer. – Berlin : Duncker und Humblot, 2001

(Beiträge zum Beamtenrecht ; Bd. 8)

Zugl.: Augsburg, Univ., Diss., 1999

ISBN 3-428-10257-6

Alle Rechte vorbehalten

© 2001 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin

Druck: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0940-676X

ISBN 3-428-10257-6

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 

## Vorwort

Mein besonderer Dank gilt Herrn Prof. Dr. Rudolf Summer für die Betreuung der Arbeit. Er hat stets Geduld und ein offenes Ohr für meine Fragen und Probleme bewiesen. Seine wertvollen Anregungen und Hinweise haben die Arbeit in großem Umfang bereichert. Außerdem habe ich ihm für seine Unterstützung bei der Veröffentlichung meiner Arbeit zu danken.

In diesem Zusammenhang danke ich Herrn Prof. Dr. Helmut Lecheler und Herrn Prof. Dr. Detlef Merten für die Aufnahme der Arbeit in die von ihnen betreute Schriftenreihe. Sehr herzlich möchte ich mich auch beim Deutschen Beamtenbund für seinen großzügig gewährten Druckkostenzuschuß bedanken.

*Robert Hirschenauer*



## Inhaltsverzeichnis

<b>A. Einleitung</b> .....	15
I. Problemstellung.....	15
II. Zielsetzung der Arbeit.....	16
III. Aufbau der Untersuchung.....	17
<b>B. Die historische Entwicklung des außergerichtlichen Rechtsschutzes im Beamtenrecht</b> .....	19
I. Überblick.....	19
II. Vorverfahren in der historischen Chronologie.....	25
1. Preußisches Allgemeines Landrecht (ALR).....	25
2. Erste Beamtengesetze der Länder.....	26
a) Die rechtlichen Verhältnisse in Preußen nach dem ALR.....	26
b) Bayerisches Staatsdieneredikt (1818).....	28
c) Zivilstaatsdienergesetz von Sachsen (1835).....	28
3. Reichsbeamtengesetz (1873).....	28
a) Überblick.....	28
b) Rechtswegeröffnung für vermögensrechtliche Ansprüche.....	29
c) Der Vorbescheid.....	31
d) Der Begriff der obersten Reichsbehörde.....	31
e) Der Begriff der Entscheidung.....	32
f) Die Besonderheit des § 150 II RBG.....	33
g) Die Bindung der Gerichte an verwaltungsbehördliche Entscheidungen.....	34
4. Rechtliche Fortentwicklung im Anschluß an das RBG.....	35
a) Preußisches Kommunalbeamtenrecht.....	35
b) Bayerisches Beamtengesetz von 1908.....	36
c) Weimarer Reichsverfassung von 1919.....	38
d) Entwurf eines deutschen Beamtengesetzes (Gesetzesantrag Schuldt (Steglitz), Koch-Weser u. a.).....	40
e) Landesbeamtengesetz Württemberg vom 21.01.1929.....	41
f) Beamtenrecht in Thüringen.....	42
5. Zwischenergebnis.....	45
6. Deutsches Beamtengesetz (1937).....	45
a) Überblick.....	45
b) Motiv für die Regelung.....	47
c) Geltungsbereich.....	47
d) Persönlicher und sachlicher Anwendungsbereich.....	48

e)	Geltendmachung .....	50
f)	Motiv für den Vorbescheid .....	51
g)	Zuständigkeit für Erlaß des Vorbescheids .....	53
h)	Inhalt und Bedeutung des Vorbescheids .....	55
i)	Entbehrlichkeit des Vorbescheids .....	57
j)	Die Besonderheit des § 143 II DBG .....	59
k)	Klageerhebung nach Erlaß eines Erstattungsbeschlusses .....	62
l)	Die Bindung der verwaltungsbehördlichen Entscheidung .....	62
7.	Zwischenergebnis .....	66
8.	Nachkriegsgesetzgebung vor BRRG .....	66
a)	Vorbemerkung .....	66
b)	Gesetzentwurf über den öffentlichen Dienst im Lande Hessen ..	68
c)	Bayerisches Beamtengesetz .....	69
d)	Landesbeamtengesetz Rheinland-Pfalz .....	71
e)	Landesbeamtengesetz von Berlin .....	72
f)	Landesbeamtengesetz Nordrhein-Westfalen .....	73
g)	Landesbeamtengesetz Schleswig-Holstein .....	76
h)	Bundesbeamtengesetz .....	77
9.	Das Beamtenrechtsrahmengesetz und die VwGO .....	80
III.	Resümee .....	91
<b>C.</b>	<b>Die besondere Rechtswegregelung des § 126 I, II BRRG .....</b>	<b>92</b>
I.	Die Bedeutung der Vorschrift .....	92
II.	Der persönliche Anwendungsbereich des § 126 I, III BRRG .....	94
III.	Der sachliche Anwendungsbereich des § 126 I, III BRRG .....	95
IV.	Resümee .....	96
<b>D.</b>	<b>Die Erstreckung des Vorverfahrens auf Leistungs- und Feststellungs-</b>	
	<b>klagen durch § 126 III BRRG .....</b>	<b>97</b>
I.	Grundbedeutung der Vorschrift .....	97
II.	Die Klagearten der VwGO .....	97
1.	Gestaltungsklagen .....	98
2.	Leistungsklagen .....	98
3.	Feststellungsklagen .....	99
4.	Sonstige Klagearten .....	100
III.	Erweiterung auf Leistungs- und Feststellungsklagen .....	106
IV.	Die Notwendigkeit eines Antrags vor Klageerhebung .....	108
1.	Grundsätzliche Ausführungen .....	108
2.	Zweck des Antragsfordernisses .....	108
3.	Inhaltliche und formelle Anforderungen an einen Antrag .....	109
4.	Ausnahme von der Notwendigkeit vorheriger Antragstellung .....	111
5.	Nachholbarkeit eines zunächst unterlassenen Antrags .....	114
6.	Abschließende Wertung .....	115

V.	Erweiterung auf sonstige Klagearten.....	116
VI.	Resümee.....	117
<b>E.</b>	<b>Vorschläge für Rechtsänderungen und verfassungsrechtliche Grenzen..</b>	<b>119</b>
I.	Zweckmäßigkeit möglicher Lösungsvarianten.....	119
II.	Vereinbarkeit mit Art. 33 V, IV GG.....	120
	1. Motiv für verfassungsrechtliche Prüfung.....	120
	2. Verfassungsrechtliche Vorgaben des Berufsbeamtentums.....	120
	3. Hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums.....	122
	a) Grundsätzliche Ausführungen.....	122
	aa) Grundsatz.....	123
	bb) „hergebracht“.....	123
	cc) Berücksichtigung.....	125
	dd) Der Begriff „Beruf“sbeamtentum.....	126
	b) Das Vorverfahren als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums.....	126
	4. Beamtenverhältnis als öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis.....	128
	a) Allgemeines.....	128
	b) Der Treuebegriff im einzelnen.....	129
	c) Die Pflicht zur Vorbefassung des Dienstherrn als Ausfluß aus dem Treueverhältnis.....	132
III.	Resümee.....	133
<b>F.</b>	<b>Vorverfahren bei VAen der obersten Dienstbehörde und zuständige Widerspruchsbehörde.....</b>	<b>135</b>
I.	Durchführung des Vorverfahrens auch bei VAen der obersten Dienstbehörde (§ 126 III Nr. 1 BRRG).....	135
II.	Zuständigkeit zum Erlaß des Widerspruchsbescheides (§ 126 III Nr. 2 BRRG).....	135
	1. Begriff der obersten Dienstbehörde.....	135
	2. Oberste Dienstbehörde bei Ressortwechsel.....	136
	3. Die Entscheidungsdelegation.....	137
	4. Die Übertragung auf Ausschüsse oder Beiräte.....	137
III.	Resümee.....	137
<b>G.</b>	<b>Ungeschriebene Besonderheiten des Vorverfahrens in beamtenrechtlichen Streitigkeiten.....</b>	<b>138</b>
I.	Problemstellung an § 42 II VwGO.....	138
II.	Die klassische Lehre vom besonderen Gewaltverhältnis.....	139
III.	Theorie über die praktische Konkordanz.....	140
IV.	Theorie der öffentlich-rechtlichen Sonderbindung.....	141
V.	Nichtadressatentheorie.....	143
VI.	Zwischenergebnis.....	144
VII.	Auswirkungen der Frage der Rechtsberührung auf das Widerspruchsverfahren.....	146

1. Die grundsätzliche Anwendbarkeit von § 42 II VwGO auf das Widerspruchsverfahren im Beamtenrecht .....	146
2. Die VA-Abgrenzung als Vorfrage .....	146
a) Der Begriff des VA allgemein .....	146
b) Das Merkmal der Außenwirkung .....	147
3. Zwischenergebnis .....	150
4. Die Rechtsberührung des Beamten durch Maßnahmen im innerorganisatorischen Bereich .....	152
5. Ergebnis .....	153
VIII. Exemplarische Beispiele zum VA-Begriff im Beamtenrecht und seine Bedeutung für das Widerspruchsverfahren .....	154
1. Themengruppe Einstellung und Beförderung .....	154
2. Themengruppe Versetzung, Abordnung, Umsetzung .....	165
a) Versetzung und Abordnung .....	166
b) Umsetzung .....	168
3. Themengruppe Beendigung des Beamtenverhältnisses .....	171
IX. Resümee .....	181
<b>H. Das Remonstrationsverfahren und sein Verhältnis zum Rechtsschutz</b> ..	183
I. Begriff und Wesen der Remonstration .....	183
II. Verhältnis zum Rechtsschutz .....	184
<b>I. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung</b> .....	188
I. Der Grundsatz der aufschiebenden Wirkung .....	188
II. Eintritt und Beendigung der aufschiebenden Wirkung .....	188
III. Suspensiveffekt nur bei Anfechtungswidersprüchen .....	190
IV. Bedeutung der aufschiebenden Wirkung .....	191
V. Die behördliche Anordnung der sofortigen Vollziehung .....	194
VI. Fallgruppen im Zusammenhang mit der aufschiebenden Wirkung .....	195
1. Entlassung und Bezügefotzahlung .....	195
2. Versetzung und Abordnung .....	198
VII. Resümee .....	201
<b>J. Besondere Fragestellungen</b> .....	202
I. Prüfungspflicht des Dienstherrn .....	202
II. Parallelen zum Arbeitsrecht .....	204
III. Resümee .....	206
<b>K. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse der Arbeit</b> .....	207
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	209
<b>Sachwortverzeichnis</b> .....	216

## **Abkürzungsverzeichnis**

<b>ALR</b>	<b>Allgemeines Landrecht</b>
<b>AnpassG</b>	<b>Anpassungsgesetz</b>
<b>ArbGG</b>	<b>Arbeitsgerichtsgesetz</b>
<b>BayBG</b>	<b>Bayerisches Beamtengesetz</b>
<b>Bayer.</b>	<b>Bayerisch</b>
<b>BayGO</b>	<b>Bayerisches Gemeindeordnung</b>
<b>BayLkrO</b>	<b>Bayerische Landkreisordnung</b>
<b>BayVBl.</b>	<b>Bayerische Verwaltungsblätter</b>
<b>BayVGH</b>	<b>Bayerischer Verwaltungsgerichtshof</b>
<b>BBesG</b>	<b>Bundesbesoldungsgesetz</b>
<b>BBG</b>	<b>Bundesbeamtengesetz</b>
<b>BDA</b>	<b>Besoldungsdienstalter</b>
<b>BDO</b>	<b>Bundesdisziplinarordnung</b>
<b>BeamtVG</b>	<b>Beamtenversorgungsgesetz</b>
<b>BG</b>	<b>Beamtengesetz</b>
<b>BGB</b>	<b>Bürgerliches Gesetzbuch</b>
<b>BGBI.</b>	<b>Bundesgesetzblatt</b>
<b>BHO</b>	<b>Bundeshaushaltsordnung</b>
<b>BMF</b>	<b>Bundesminister der Finanzen</b>
<b>BMI</b>	<b>Bundesminister des Innern</b>
<b>BR</b>	<b>Bundesrat</b>
<b>BRÄndG</b>	<b>Beamtenrechtsänderungsgesetz</b>
<b>BRRG</b>	<b>Beamtenrechtsrahmengesetz</b>
<b>BT</b>	<b>Bundestag</b>
<b>BV</b>	<b>Bayerische Verfassung</b>
<b>BVerfG</b>	<b>Bundesverfassungsgericht</b>
<b>BVerfGE</b>	<b>Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts</b>
<b>BVerwG</b>	<b>Bundesverwaltungsgericht</b>
<b>BVerwGE</b>	<b>Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts</b>
<b>DBG</b>	<b>Deutsches Beamtengesetz</b>
<b>DGO</b>	<b>Deutsche Gemeindeordnung</b>
<b>DöD</b>	<b>Der öffentliche Dienst</b>
<b>DÖV</b>	<b>Die öffentliche Verwaltung</b>
<b>Drs.</b>	<b>Drucksache</b>

DV	Durchführungsverordnung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
ErstattungsG	Erstattungsgesetz
FSt	Fundstelle
GBI.	Gesetzblatt
GesBl.	Gesetzblatt
GeschO	Geschäftsordnung
GG	Grundgesetz
GKO	Gemeinde- und Kreisordnung
GKÖD	Gesamtkommentar Öffentliches Dienstrecht
GMBI.	Gemeinsames Ministerialblatt
GS	Gesetzessammlung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
Hess.	Hessisch
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
Hs	Halbsatz
KBG	Kommunales Beamtengesetz
KDVO	Kommunale Durchführungsverordnung
Komm.	Kommunal
LBG	Landesbeamtengesetz
LVG	Landesverfassungsgericht
MDR	Monatsschrift für deutsches Recht
MRVO	Militärregierungsverordnung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht-Rechtsprechungsreport
NW	Nordrhein-Westfalen
OVG	Oberverwaltungsgericht
PersV	Die Personalvertretung
PersVG	Personalvertretungsgesetz
Pr.	Preußische
PrALR	Preußisches Allgemeines Landrecht
PrBesO	Preußische Besoldungsordnung
PrGesBl.	Preußisches Gesetzblatt
RBesG	Reichsbesoldungsgesetz
RBG	Reichsbeamtengesetz
RiA	Recht im Amt
RG	Reichsgericht
RGBI.	Reichsgesetzblatt
RMBI.	Reichsministerialblatt

RMdF	Reichsminister der Finanzen
RMdI	Reichsminister des Inneren
RT	Reichstag
Schwbg	Schwerbehindertengesetz
StBG	Staatsbeamtengesetz
StRBl.	Staatsrechtsblatt
VA	Verwaltungsakt
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VOBl.	Verordnungsblatt
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WRV	Weimarer Reichsverfassung
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZPO	Zivilprozeßordnung
ZustG	Zuständigkeitsgesetz



## **A. Einleitung**

### **I. Problemstellung**

Beim Beamtenverhältnis handelt es sich um ein öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis. Dies bedeutet, daß die gegenseitige Pflichtenbindung zwischen Dienstherrn und Beamten enger ist als in einem Arbeitsverhältnis. Ersterer schuldet Fürsorge und Schutz, letzterer den lebenslangen Einsatz seiner gesamten Persönlichkeit und volle Hingabe zur Pflichtenerfüllung. Der Beamte ist dazu berufen, den Willen des Gesetzgebers gerecht, unparteiisch und unter Beachtung der geltenden Rechtsordnung zu vollziehen. Sowohl die hoheitliche Natur der gestellten Aufgaben als auch die Besonderheit des Dienstrechtsverhältnisses durch die gesteigerte Pflichtenbindung bewirken, daß der Beamte in weit stärkerem Maße als andere Bürger dem Staat und der freiheitlich demokratischen Grundordnung verpflichtet ist.

Der Beamte wendet Gesetze aber nicht nur an, die Grundlagen des Beamtenverhältnisses werden allein durch Gesetz geregelt (vgl. § 59 BRRG). Vertragliche Vereinbarungen oder tarifvertragliche Bindungen läßt der öffentlich-rechtliche Charakter des Beamtenverhältnisses nicht zu. Trotz der besonderen Pflichtenbindung ist der Beamte aber kein rechts- und bedürfnisloses Subjekt, der seinem Dienstherrn in blindem Gehorsam und unterwürfiger Zufriedenheit gegenübersteht. Seine Interessen kann er zum einen durch Einflußnahme durch die Spitzenorganisationen auf die gesetzgeberischen Neuregelungen (vgl. § 58 BRRG) durchsetzen, zum anderen durch eigenes Bemühen, seine Rechte unter Verweis auf bestehende Gesetze gerichtlich durchzusetzen.

Die Besonderheit des Beamtenverhältnisses erlaubt es dem Dienstherrn, Ansprüche an den Beamten einseitig regelnd zu gestalten. Er braucht sich weder mit ihm zu einigen noch ihn zu verklagen. Es ist dann an dem Beamten, sich gegen Forderungen seines Dienstherrn zur Wehr zu setzen. Umgekehrt kann auch der Beamte Forderungen an seinen Dienstherrn aus dem Dienstverhältnis nur über den für das öffentliche Recht geschaffenen Rechtsweg geltendmachen. Stimmt letzterer einem Begehren des Beamten nicht zu, verbleibt diesem nur die Möglichkeit, sich sein Anliegen zu erstreiten.

In beiden Fällen kann er den Gang vor die Verwaltungsgerichte antreten. Doch ist es ihm dabei nicht erlaubt, dies sofort zu tun. Vielmehr hat er

zuerst seinem Dienstherrn Gelegenheit zu geben, die Angelegenheit zu überprüfen und u.U. in der Sache in der dem Beamten günstigen Weise zu entscheiden. Dieses sogenannte Vor- oder Widerspruchsverfahren ist kein Spezifikum des Beamtenrechts. Es bestimmt das gesamte verwaltungsgerichtliche Verfahren.

§ 126 III BRRG hat für alle Klagen i.S.d. § 126 I BRRG die Gültigkeit der Vorschriften des 8. Abschnitts der Verwaltungsgerichtsordnung (§§ 68–80a) unter besonderen Maßgaben angeordnet. Die Vorschrift befindet sich in Abschnitt II des Kapitels II. Dabei handelt es sich um Bestimmungen, die einheitlich und unmittelbar Geltung beanspruchen. Allerdings existieren erhebliche Unterschiede in der Ausgestaltung dieses Verfahrens durch beamtenrechtstypische Besonderheiten. Im beamtenrechtlichen Streit hat nach dem Wortlaut des § 126 III BRRG auch vor Leistungs- und Feststellungsklagen ein Widerspruchsverfahren voranzugehen. Das Widerspruchsverfahren ist in jüngster Vergangenheit auch wieder stark in die Diskussion geraten. Da die Verwaltung an Verschlinkung und Kostenersparnissen interessiert ist, denkt sie an eine Einengung oder Abschaffung des Vorverfahrens.

Hinzu kommt im Bereich allgemeiner Leistungs- und Feststellungsklagen, daß Rechtsprechung und Schrifttum unabhängig von dem gesetzlich vorgeschriebenen Widerspruchsverfahren als Voraussetzung für die Klageerhebung einen Antrag bei der zuständigen Behörde fordern. Dies gilt z.B. bei Klagen auf Schadenersatz wegen Fürsorgepflichtverletzung. Damit wird die Verwaltungsbehörde überhaupt mit dem strittigen Sachverhalt befaßt, bevor eine gerichtliche Auseinandersetzung stattfinden kann bzw. das Widerspruchsverfahren in Gang gesetzt wird. Dabei wird der Leistungsantrag als Klagevoraussetzung und nicht als im Prozeß nachholbare Sachurteilsvoraussetzung angesehen.<sup>1</sup> Dies kann zu einer mehrfachen Belastung in der Ebene der Verwaltung führen, die zunächst über den Antrag zu entscheiden hat, auf den Widerspruch hin prüft, ob ihm abzuhelfen ist und letztlich bei Nichtabhilfe den Widerspruchsbescheid erläßt. In diesem Fall entstehen u.U. vermeidbar hohe Aufwendungen. Dies gilt vor allem dort, wo die Rechtsposition der Verwaltung klar erkennbar ist.

## II. Zielsetzung der Arbeit

Diese Arbeit will zunächst die historische Entwicklung des Vorverfahrens aufzeigen. Sie will auf diese Weise seinen Sinn und Zweck erklären und als Vorfrage zur Aufhellung des Problems dienen, ob und unter welchen Voraussetzungen das Vorverfahren im Beamtenrecht garantiert wird und eine

---

<sup>1</sup> Günther, ZBR 1992, 66 (68, 70).

Abschaffung oder Änderung möglich und sinnvoll ist. Sie beabsichtigt, beamtentypische Besonderheiten des Widerspruchsverfahrens an der Vorschrift des § 126 BRRG darzustellen.

Die Arbeit beschäftigt sich allein mit dem Widerspruchsverfahren, wie es als Vorverfahren für verwaltungsgerichtliche Streite durchgeführt wird. Schlichtungs- oder Güteverfahren anderer Rechtsgebiete bleiben außer acht. Sie berücksichtigt ebensowenig das Disziplinarverfahren, welches – zwar zum öffentlichen Dienstrecht gehörend – einseitig sanktionierenden Charakter hat und mehr Verwandtschaft mit dem Strafverfahren aufweist. Auch befaßt sich die Arbeit nicht mit den nichtförmlichen Verfahren, die insgesamt auf dem grundgesetzlich geschützten Petitionsrecht beruhen und im wesentlichen auch den Beamten offenstehen. Kern der Untersuchung ist auch nur der Beamte im eigentlichen Sinn, d.h. ausgeschieden sind insbesondere Besonderheiten des Soldaten- und Richterrechts sowie Eigentümlichkeiten für Beschäftigte in Religionsgemeinschaften (sog. Kirchenbeamte, vgl. § 135 BRRG).

### III. Aufbau der Untersuchung

Bei der Untersuchung sollen zunächst die historischen Wurzeln des Vorverfahrens dargestellt werden. Dabei darf nicht unerwähnt bleiben, daß die frühere beamtenrechtliche Literatur zum Vorverfahren nicht sehr umfangreich ist. Dies ist wohl nicht zuletzt Ausdruck der damaligen Geisteshaltung, die ein rechtliches Vorgehen gegen den Dienstherrn als verpönt ansah und sich daher auch nicht schriftlich mit ihm auseinandersetzte. Zurückgegriffen werden mußte daher vornehmlich auf Kommentarliteratur zum Beamtenrecht insgesamt, dessen Ausbeute naturgemäß für die jüngere Vergangenheit höher war.

Insgesamt orientiert sich die Darstellung an der Gliederung des § 126 BRRG. Einen ersten Schwerpunkt bildet die Rechtswegabgrenzung des § 126 I BRRG. Danach werden die Folgerungen aus der Erstreckung des Vorverfahrens auf Leistungs- und Feststellungsklagen durch § 126 III BRRG dargestellt und untersucht, welche negativen Folgerungen sich insbesondere aus der geforderten Notwendigkeit eines Antrages vor Klageerhebung ergeben können. Dabei sollen Alternativen aufgezeigt und auf ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit hin überprüft werden. In engem Zusammenhang damit ergibt sich die Prüfung, inwiefern das öffentlich-rechtliche Dienst- und Treueverhältnis zur Durchführung des Vorverfahrens zwingt bzw. das Widerspruchsverfahren sich über den Rahmen der VwGO hinaus als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums herausgebildet hat.

Nach Ausführungen zu § 126 III Nr. 1 und 2 BRRG widmet sich ein Abschnitt dem Problem des § 42 II VwGO und als Vorfrage dem VA-