

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1395

Außergerichtliche Vorverfahren im Verwaltungsrecht

Das Widerspruchsverfahren
im allgemeinen Verwaltungsrecht,
das Einspruchsverfahren im Steuerrecht und
das Widerspruchsverfahren im Sozialrecht

Von

Anna Sophie Poschenrieder



Duncker & Humblot · Berlin

ANNA SOPHIE POSCHENRIEDER

Außergerichtliche Vorverfahren
im Verwaltungsrecht

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1395

Außergerichtliche Vorverfahren im Verwaltungsrecht

Das Widerspruchsverfahren
im allgemeinen Verwaltungsrecht,
das Einspruchsverfahren im Steuerrecht und
das Widerspruchsverfahren im Sozialrecht

Von

Anna Sophie Poschenrieder



Duncker & Humblot · Berlin

Der Fachbereich Rechtswissenschaft
der Freien Universität Berlin
hat diese Arbeit im Jahr 2017
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2019 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde
Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-15291-9 (Print)
ISBN 978-3-428-55291-7 (E-Book)
ISBN 978-3-428-85291-8 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2017 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin als Dissertation angenommen. Die bis Mitte 2018 erschienene Literatur wurde berücksichtigt. Die Auswirkungen des Inkrafttretens der Datenschutz-Grundverordnung wurden in die Arbeit eingepflegt.

Mein herzlicher Dank gilt zuallererst meinem Doktorvater, Univ.-Prof. Dr. Markus Heintzen. Er hat mich an seinem Lehrstuhl beschäftigt, das Thema angeregt, das Fortschreiten der Arbeit durch stetiges Besprechen einzelner Abschnitte vorangetrieben und das Erstgutachten zügig erstellt. Außerdem konnte ich während der Promotionszeit und darüber hinaus auf seine wissenschaftliche und berufliche Unterstützung bauen. Für die rasche Erstellung des Zweitgutachtens danke ich Univ.-Prof. Dr. Thorsten Siegel.

Für ihre kollegiale Unterstützung möchte ich Dr. Sebastian Schwarz, Angela-Sophie Mitry-Rinnert, Talita Wüst, Michael Feldner, Daniela Kaluza, Tobias Nolde und Timon El-Sherif danken. Ich freue mich, dass sich unsere Lebenswege beruflich und freundschaftlich nach wie vor kreuzen. Außerdem haben Hon.-Prof. Dr. Susanne Tiedchen, Priv.-Doz. Dr. Ariane Berger und Jun.-Prof. Dr. Lutz Lammers meine Zeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin bereichert. Ihnen bin ich ebenfalls zu Dank verpflichtet.

Die Bedeutung von Bildung haben mir meine Mutter und mein zu früh verstorbener Vater von Kindesbeinen an nahegelegt. Ich danke ihnen dafür, dass ich Lernen stets als etwas Freudiges empfunden habe. Ohne diese Freude wäre die Dissertation sicherlich nicht zustande gekommen. Mein besonderer und aufrichtiger Dank gilt Jascha Amery. Seine geduldige, beständige und uneingeschränkte Unterstützung haben mir die nötige Zuversicht für die Erstellung der Arbeit gegeben. Ihm ist diese Arbeit gewidmet.

Anna Sophie Poschenrieder

Inhaltsverzeichnis

	Einleitung	23
A.	Problemstellung	23
I.	Abgrenzung zu spezielleren außergerichtlichen Vorverfahren im Verwaltungsrecht	24
II.	Gemeinsamkeiten und Unterschiede der außergerichtlichen Vorverfahren	25
III.	Vereinheitlichungspotential und -bedarf	27
B.	Gang der Untersuchung	29

Erster Teil

	Entstehung und Entwicklung der außergerichtlichen Vorverfahren	31
A.	Entwicklungen des Rechtsschutzes in Verwaltungssachen bis 1945	31
I.	Rechtsschutz im allgemeinen Verwaltungsrecht	32
II.	Rechtsschutz im Steuerrecht	33
III.	Rechtsschutz im Sozialrecht	35
B.	Entstehung der außergerichtlichen Vorverfahren in der heutigen Form	36
I.	Verwaltungsgerichte und allgemeines Widerspruchsverfahren	37
II.	Sozialgerichte und sozialrechtliches Widerspruchsverfahren	38
III.	Finanzgerichte und Einspruchs- oder Beschwerdeverfahren	39
C.	Fortentwicklungen der außergerichtlichen Vorverfahren	40
I.	Eingedämmtes allgemeines Widerspruchsverfahren	40
II.	Vereinheitlichtes Einspruchsverfahren und computerisiertes Besteuerungsverfahren	41
III.	Erweitertes sozialrechtliches Widerspruchsverfahren	43
D.	Bestrebungen zur Vereinheitlichung der Verwaltungsprozessordnungen	43
E.	Bestrebungen zur Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrensrechts	46
F.	Aktualität von Vereinheitlichungsbestrebungen	47

Zweiter Teil

Signifikanz der außergerichtlichen Vorverfahren	50
A. Zwecke der außergerichtlichen Vorverfahren	50
I. Rechtsschutz des Vorverfahrensführers	50
II. Selbstkontrolle der Verwaltung	52
III. Entlastung der Gerichte	53
IV. Ausgleich der Funktionen	53
B. Außergerichtliche Vorverfahren zwischen Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess	54
C. Besonderheiten der drei Rechtsgebiete	56
I. Verfassungs- und materiell-rechtliche Besonderheiten	56
1. Sozialrecht	58
2. Steuerrecht	59
3. Allgemeines Verwaltungsrecht	60
4. Wertungswidersprüche	61
II. Massenverwaltung und Notwendigkeit der Verwaltungseffizienz	62

Dritter Teil

Verfassungs- und unionsrechtlicher Rahmen	65
--	----

1. Kapitel

Verfassungsrechtliche Vorgaben für die außergerichtlichen Vorverfahren	65
A. Rechtsschutzgarantie	65
B. Gewaltenteilung	68
C. Allgemeiner Gleichheitssatz	69
I. Gesetzgeberische Entscheidung über das „Ob“ eines Vorverfahrens	69
II. Gesetzgeberische Entscheidung für unterschiedliche Vorverfahren	71
1. Art. 95 Abs. 1 GG	72
2. Besonderheiten der drei Rechtsgebiete	72
III. Ausgestaltung des jeweiligen Vorverfahrens	73
IV. Gleichheit zwischen dem Vorverfahrensführer und der Behörde	74
V. Gleichheit im Vorverfahren und im gerichtlichen Verfahren	75
VI. Analogie bei der Statuierung unterschiedlicher Vorverfahren	75
1. Voraussetzungen der Analogie	76
2. Voraussetzungen eines Gleichheitsverstößes	76
3. Analogie und allgemeiner Gleichheitssatz	77
4. Analogie zu Gunsten und zu Lasten des Vorverfahrensführers	78
D. Verwaltungsverfahrensrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht	79

I.	Einschlägiges Verfassungsrecht	79
II.	Ausgleich mit anderen Verfassungsgütern	81
III.	Einzelne verfassungsrechtlich determinierte Verfahrensregelungen ...	83
	1. Beteiligung	83
	2. Vertretung	83
	3. Sachaufklärung	84
	4. Anhörung	84
	5. Geheimhaltung	85
	6. Akteneinsicht	85
	7. Bekanntgabe	87
	8. Begründung	87
E.	Verhältnismäßigkeit	88
F.	Selbstverwaltungsgarantie	89
G.	Vorbehalt des Gesetzes	89

2. Kapitel

Gesetzgebungskompetenzen für die außergerichtlichen Vorverfahren 91

A.	Verwaltungsrechtliches Widerspruchsverfahren	92
	I. Einschlägige Kompetenznorm	93
	II. Abschaffung des Widerspruchsverfahrens durch den Landesgesetz- geber	95
	III. Kostenerstattung im isolierten Vorverfahren	95
B.	Sozialrechtliches Widerspruchsverfahren	96
	I. Einschlägige Kompetenznorm	96
	II. Kostenerstattung im isolierten Vorverfahren	97
C.	Steuerrechtliches Einspruchsverfahren	98
	I. Ausführung von Bundessteuergesetzen durch Bund und Länder	98
	II. Ausführung von Landessteuergesetzen durch die Länder	99
	III. Besonderheit: Kommunalabgaben, Ausführung durch Gemeinden und Landkreise	100
D.	Vergleich	101

3. Kapitel

Unionsrechtliche Vorgaben für die außergerichtlichen Vorverfahren 102

A.	Kein Verbot der Einführung eines Vorverfahrens	102
B.	Grundsätzlich keine Pflicht zur Einführung eines Vorverfahrens	103
C.	Unionsrechtlich determinierte Verfahrensregelungen	104

*Vierter Teil***Außergerichtliche Vorverfahren im Vergleich** 106

1. Kapitel

**Sachentscheidungs Voraussetzungen
der außergerichtlichen Vorverfahren** 106

A.	Rechtsbehelfsweg	106
I.	Allgemeines Widerspruchsverfahren	107
II.	Sozialrechtliches Widerspruchsverfahren	107
III.	Einspruchsverfahren	107
IV.	Fehlender Gleichlauf von materiellem Recht, Verwaltungsverfahrens- und Prozessrecht	107
V.	Kritik	110
B.	Zuständigkeit der Vorverfahrensbehörde	111
I.	Abhilfe- und Widerspruchsbehörde im allgemeinen Widerspruchsverfahren	111
II.	Abhilfe- und Widerspruchsbehörde im sozialrechtlichen Widerspruchsverfahren	112
III.	Einspruchsbehörde	113
IV.	Vergleich	114
C.	Statthaftigkeit des Vorverfahrens	117
I.	Grundsätzlich vor Anfechtungs- und Verpflichtungsklage	117
II.	Ausnahmsweise kein Vorverfahren	117
1.	Gesetzlicher Ausschluss des Vorverfahrens	118
2.	Entscheidung einer obersten Bundes- oder Landesbehörde	119
3.	Vorverfahren gegen die Vorverfahrensentscheidung	120
4.	Untätigkeitseinspruch, Untätigkeitsklage	120
5.	Sprungklage	122
III.	Vergleich	123
D.	Beteiligte der Vorverfahren	129
I.	Geborene Beteiligte	130
II.	Hinzugezogene Beteiligte	130
III.	Weitere Regelungen in § 360 AO	131
E.	Vertretung im Vorverfahren	132
F.	Vorverfahrensbefugnis	133
I.	Grundsatz	133
II.	Einspruchsspezifische Regelungen	135
III.	Vergleich	135
G.	Frist	137
I.	Fristdauer	137

II. Fristbeginn.....	138
III. Berechnung der Frist	138
IV. Fristwahrung durch Zugang bei empfangszuständigen Behörden	139
1. Grundsätzliche Erhebung bei der Ausgangsbehörde.....	139
2. Ausnahmen im allgemeinen Widerspruchsverfahren und im Einspruchsverfahren	139
3. Fiktion der Fristwahrung im sozialrechtlichen Widerspruchs- verfahren.....	140
V. Wiedereinsetzung in den vorigen Stand.....	141
VI. Vergleich	142
H. Form.....	143
I. Schriftlich, elektronisch, zur Niederschrift der Behörde	144
II. Inhalt der Vorverfahrensschrift	145
III. Vergleich	146
I. Ergebnis der Zulässigkeitsprüfung	146

2. Kapitel

Begründetheit der außergerichtlichen Vorverfahren

147

A. Rechtmäßigkeitsprüfung	148
B. Zweckmäßigkeitprüfung	149
C. Reformatio in peius	150
I. Reformatio in peius im Einspruchsverfahren.....	150
II. Reformatio in peius in den Widerspruchsverfahren.....	151
III. Vergleich	153
D. Sachverhaltsermittlung.....	153
I. Untersuchungsgrundsatz	153
1. Regelungen in den Verfahrensgesetzen	154
2. Risikomanagement und vollautomatisches Ausgangsverwaltungs- verfahren.....	154
3. Vollautomatisches außergerichtliches Vorverfahren	155
4. Vergleich.....	155
II. Mitwirkungspflichten der Vorverfahrensführer	156
1. Allgemeine Regelungen	157
2. Spezifische Mitwirkungspflichten	158
3. Vergleich.....	160
III. Präklusion	161
1. Bestehende Präklusionsregelungen	162
2. Vergleich.....	163
IV. Anhörung.....	165
1. Fälle der Anhörung im Vorverfahren.....	165

a)	Reformatio in peius	166
b)	Erstmalige Beschwer eines Dritten	166
c)	Heranziehen neuer Gründe	167
d)	Spezialvorschrift des § 204 Abs. 2 SGB IX	167
e)	Vergleich	168
2.	Ausnahmen von der Anhörungspflicht	169
a)	Ausnahmen im allgemeinen Widerspruchsverfahren und im Einspruchsverfahren	169
b)	Ausnahmen im sozialrechtlichen Widerspruchsverfahren	170
c)	Vergleich	170
V.	Mündliche Erörterung der Sach- und Rechtslage gemäß § 364a AO ..	172
VI.	Gelegenheit zur Teilnahme an der Beweisaufnahme, § 365 Abs. 2 AO	173
VII.	Auskunftsansprüche, Akteneinsicht und Informationszugang	173
1.	Auskunftsansprüche	174
a)	Allgemeines Widerspruchsverfahren	175
b)	Sozialrechtliches Widerspruchsverfahren	176
c)	Einspruchsverfahren	177
d)	Vergleich	179
2.	Akteneinsichtsrecht	182
a)	Allgemeines Verwaltungsverfahren	182
b)	Sozialverwaltungsverfahren	184
c)	Zwischenvergleich	185
d)	Finanzverwaltungsverfahren	187
e)	Vergleich	189
3.	Informationsansprüche	191
a)	Allgemeines und sozialrechtliches Widerspruchsverfahren	191
b)	Einspruchsverfahren	192
c)	Vergleich	192
VIII.	Geheimnis- und Datenschutzrecht	193
1.	Verarbeitungsverbote	194
2.	Geheimhaltungspflichten in Verfahrensgesetzen	194
3.	Vergleich	195
IX.	Feststellungs- und Beweislast	196

3. Kapitel

	Wirkung der eröffneten Vorverfahren	196
A.	Aufschiebende Wirkung des eingelegten Vorverfahrens	197
I.	Allgemeines Widerspruchsverfahren	198
1.	Grundsätzlich aufschiebende Wirkung	198
2.	Ausnahmsweise sofortige Vollziehung	198
II.	Sozialrechtliches Widerspruchsverfahren	200

1. Grundsätzlich aufschiebende Wirkung	200
2. Ausnahmsweise sofortige Vollziehung	200
III. Einspruchsverfahren	201
1. Grundsätzlich sofortige Vollziehung	202
2. Ausnahmsweise aufschiebende Wirkung	203
IV. Vergleich	203
1. Grundsätzlich Übereinstimmung im Regel-Ausnahme-Verhältnis	204
2. Teilweise Wertungswidersprüche	205
a) Anforderung öffentlicher Abgaben und Kosten	205
b) Verwaltungsakte, die laufende Leistungen entziehen oder herabsetzen	207
3. Sonstige Unterschiede und Gemeinsamkeiten	208
a) Unzulässige außergerichtliche Rechtsbehelfe	208
b) Rechtsgestaltende und feststellende Verwaltungsakte, Verwaltungsakte mit Drittwirkung	208
c) Zuständige Behörde	209
d) Ernstliche Zweifel	210
e) Rechtsnatur der Anordnung der sofortigen Vollziehung	211
f) Rechtsnatur der Aussetzung der Vollziehung	211
B. Hemmung der Bestandskraft und der Festsetzungsverjährung	211

4. Kapitel

Beendigung der Vorverfahren

A. Abhilfebescheid	212
B. Widerspruchs- und Einspruchsbescheid	214
I. Schriftform, Bekanntgabe und Zustellung	214
1. Widerspruchsbescheid im allgemeinen Verwaltungsrecht	214
2. Widerspruchsbescheid im Sozialrecht	215
3. Einspruchsbescheid	216
4. Vergleich	216
II. Begründungspflicht	218
III. Rechtsbehelfsbelehrung	219
C. Rücknahme des Rechtsbehelfs	220
D. Erledigung der Hauptsache	221
E. Vorverfahrensbeendigende Vereinbarungen	222
I. Vergleichsvertrag	222
II. Tatsächliche Verständigung	223
III. Unterschiede	224

5. Kapitel

	Kosten der außergerichtlichen Vorverfahren	226
A.	Verwaltungskosten für die Durchführung des Vorverfahrens	227
I.	Allgemeines Widerspruchsverfahren	227
1.	Verwaltungskosten im Bundesgebührengesetz	228
2.	Verwaltungskosten in landesrechtlichen Kostenregelungen	229
II.	Einspruchsverfahren	230
III.	Sozialrechtliches Widerspruchsverfahren	230
IV.	Vergleich	231
B.	Erstattung der Kosten des Vorverfahrens im isolierten Vorverfahren	234
I.	Allgemeines Widerspruchsverfahren	234
1.	Kostenerstattung im Erfolgsfalle	234
2.	Kostenerstattung im Falle der Erfolglosigkeit	237
3.	Kostenerstattung bei Beendigung auf andere Weise	239
II.	Sozialrechtliches Widerspruchsverfahren	239
1.	Kostenerstattung im Erfolgsfalle	239
2.	Kostenerstattung im Falle der Erfolglosigkeit	241
3.	Kostenerstattung bei Beendigung auf andere Weise	241
III.	Einspruchsverfahren	242
IV.	Vorverfahren in Regelungsbereichen mit fehlendem Gleichlauf	242
V.	Vergleich	243
1.	Einspruchsverfahren	244
2.	Sozialrechtliches Widerspruchsverfahren	247
3.	Kommunalabgabenrechtliches Widerspruchsverfahren	248
VI.	Materiell-rechtlicher Kostenerstattungsanspruch	248
C.	Erstattung der Kosten des Vorverfahrens im gerichtlichen Verfahren	251
I.	Verwaltungsgerichtliches Verfahren	251
1.	Kosten des Vorverfahrens	252
2.	Kostenschuldner und Kostengläubiger	253
3.	Beendigung des gerichtlichen Verfahrens auf andere Weise	254
II.	Finanzgerichtliches Verfahren	254
1.	Kosten des Vorverfahrens	255
2.	Kostenschuldner und Kostengläubiger	255
3.	Beendigung des gerichtlichen Verfahrens auf andere Weise	256
III.	Sozialgerichtliches Verfahren	257
1.	Kostenerstattung nach §§ 183 ff. SGG	257
a)	Kosten des Widerspruchsverfahrens	258
b)	Kostenschuldner und Kostengläubiger	259
c)	Beendigung des gerichtlichen Verfahrens auf andere Weise	260
2.	Kostenerstattung nach § 197a Abs. 1 SGG i. V. m. §§ 154–162 VwGO	261

IV. Vergleich	261
1. Finanzgerichtliches Verfahren	261
2. Sozialgerichtliches Verfahren mit privilegierter Kostenerstattung ..	262
3. Gerichtliches Verfahren in Regelungsbereichen mit fehlendem Gleichlauf	264
Ergebnis und Schlussbetrachtung	266
A. Gleichheitswidrige Regelungen	267
B. Rechtspolitisch bedenkliche Regelungen	267
C. Wortgleiche Regelungen mit unterschiedlicher Auslegung	269
D. Heutige Bedeutung der VwPO	271
E. Gesetzliche Neuerungen	271
F. Tragende Gründe für Unterschiede	272
I. Sachentscheidungsvoraussetzungen der außergerichtlichen Vorverfahren	273
II. Begründetheit der außergerichtlichen Vorverfahren	273
III. Beendigung der Vorverfahren	274
IV. Kosten der außergerichtlichen Vorverfahren	274
G. Gesamtergebnis	275
Literaturverzeichnis	276
Sachregister	297

Abkürzungsverzeichnis

AEAO	Anwendungserlass zur Abgabenordnung
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. F.	alte Fassung
AGVwGO	Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung
AO	Abgabenordnung
AO-StB	Der AO-Steuerberater
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AStG	Außensteuergesetz
AufenthV	Aufenthaltsverordnung
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BayAGVwGO	Bayerisches Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung
BayDSG	Bayerisches Datenschutzgesetz
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVwVfG	Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz
BB	Betriebs Berater
BBG	Bundesbeamtengesetz
BbgDSG	Gesetz zum Schutz personenbezogener Daten im Land Brandenburg
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BeamtStG	Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz)
BeckRS	Beck online Rechtsprechung
BEGGebV	Eisenbahnverkehrsverwaltungs-Gebührenverordnung
BFH	Bundesfinanzhof
BFH/NV	Sammlung nicht veröffentlichter Entscheidungen des Bundesfinanzhofes
BFHE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesfinanzhofes
BfNKostV	Kostenverordnung für Amtshandlungen des Bundesamtes für Naturschutz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGebG	Gesetz über Gebühren und Auslagen des Bundes (Bundesgebührengesetz)

BImSchV	Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes
BK	Bonner Kommentar zum Grundgesetz
BKKG	Bundeskindergeldgesetz
BlnDSG	Gesetz zum Schutz personenbezogener Daten in der Berliner Verwaltung
BlnVwVfG	Gesetz über das Verfahren der Berliner Verwaltung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BRAO	Bundesrechtsanwaltsordnung
BremDSGVOAG	Bremisches Ausführungsgesetz zur EU-Datenschutz-Grundverordnung
BremGebBeitrG	Bremisches Gebühren- und Beitragsgesetz
BremVwVfG	Bremisches Verwaltungsverfahrensgesetz
BSG	Bundessozialgericht
BSGE	Sammlung der Entscheidungen des Bundessozialgerichts
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BStBl.	Bundessteuerblatt
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVBl.	Bundesversorgungsblatt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BVG	Gesetz über die Versorgung der Opfer des Krieges (Bundesversorgungsgesetz)
DJT	Deutscher Juristentag
DÖD	Der Öffentliche Dienst
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DSG LSA	Gesetz zum Schutz personenbezogener Daten der Bürger
DSG M-V	Datenschutzgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern
DSG NRW	Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen
DSG SL	Saarländisches Datenschutzgesetz
DSGVO	Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum

	freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung)
DStJG	Deutsche Steuerjuristische Gesellschaft
DStR	Deutsches Steuerrecht
DStRE	Deutsches Steuerrecht – Entscheidungsdienst
DStZ	Deutsche Steuer-Zeitung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis
EFG	Entscheidungen der Finanzgerichte
EG	Europäische Gemeinschaft
EGovG	Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz)
EHKostV	Kostenverordnung zum Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz und zum Zuteilungsgesetz 2007
EL	Ergänzungslieferung
EMRK	Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention)
EStG	Einkommensteuergesetz
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EVwGG	Entwurf eines Verwaltungsgerichtsgesetzes
EVwPO	Entwurf einer Verwaltungsprozessordnung
FG	Finanzgericht
FGO	Finanzgerichtsordnung
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz
FR	Finanz-Rundschau
FS	Festschrift
FVG	Gesetz über die Finanzverwaltung
GebBeitrG	Gesetz über Gebühren und Beiträge (Berlin)
GebG	Gebührengesetz (Hamburg)
GebG NRW	Gebührengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen
GebGBbg	Gebührengesetz für das Land Brandenburg
GebOst	Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr
GebVerz IM	Gebührenverzeichnis (Anlage zu § 1 Gebührenverordnung Innenministerium)
GG	Grundgesetz
GK	Gemeinschaftskommentar
GKG	Gerichtskostengesetz
GmS-OGB	Gemeinsamer Senat der obersten Gerichtshöfe des Bundes

GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HbStR	Handbuch des Staatsrechts
HDSIG	Hessisches Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz
HmbDSG	Hamburgisches Datenschutzgesetz
HVwKostG	Hessisches Verwaltungskostengesetz
IFG	Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz)
INF	Die Information über Steuer und Wirtschaft
IStR	Internationales Steuerrecht
JurBüro	Das Juristische Büro
JuS	Juristische Schulung
JWG	Gesetz für Jugendwohlfahrt
JZ	Juristenzeitung
KAG	Kommunalabgabengesetz
KG	Kammergericht
KostG BY	Kostengesetz (Bayern)
KOVVerfG	Gesetz über das Verwaltungsverfahren der Kriegsopferversorgung
KStZ	Kommunale Steuer-Zeitschrift
LDSG BW	Landesdatenschutzgesetz Baden-Württemberg
LDSG RP	Landesdatenschutzgesetz Rheinland-Pfalz
LDSG SH	Schleswig-Holsteinisches Gesetz zum Schutz personenbezogener Daten
LGebG BW	Landesgebührengesetz (Baden-Württemberg)
LGebG Rhl.-Pf.	Landesgebührengesetz (Rheinland-Pfalz)
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LSG	Landessozialgericht
LVwG	Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein
LVwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz für Baden-Württemberg
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
MAH	Münchener Anwaltshandbuch
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
MMR	MultiMedia und Recht
n. F.	neue Fassung
NDSG	Niedersächsisches Datenschutzgesetz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht

NVwKostG	Niedersächsisches Verwaltungskostengesetz
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechungs-Report
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
NZI	Neue Zeitschrift für das Recht der Insolvenz und Sanierung
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
OFD	Oberfinanzdirektion
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
RAO	Reichsabgabenordnung
RDG	Rechtsdienstleistungsgesetz
RGBL	Reichsgesetzblatt
RKG	Reichsknappschaftsgesetz
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
RVO	Reichsversicherungsordnung
SaarlGebG	Gesetz über die Erhebung von Verwaltungs- und Benutzungsgebühren im Saarland
SächsDSG	Gesetz zum Schutz der informationellen Selbstbestimmung im Freistaat Sachsen
SächsVwKG	Verwaltungskostengesetz des Freistaates Sachsen
Schwbg	Gesetz zur Sicherung der Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft (Schwerbehindertengesetz)
SeemannsÄKostV	Kostenverordnung für Amtshandlungen der Seemannsämtner
SG	Sozialgericht
SGb	Die Sozialgerichtsbarkeit
SGB	Sozialgesetzbuch
SGG	Sozialgerichtsgesetz
SH LVwG	Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein
Slg.	Sammlung
SozR	Sozialrecht
SRH	Sozialrechtshandbuch
StBerG	Steuerberatergesetz
Stbg	Die Steuerberatung (Zeitschrift)
StbJb	Steuerberaterjahrbuch
SteuerStud	Steuer und Studium
StuW	Steuer und Wirtschaft

StVj	Steuerliche Vierteljahresschrift
SVR	Straßenverkehrsrecht
SVwVfG	Saarländisches Verwaltungsverfahrensgesetz
ThürDSG	Thüringer Datenschutzgesetz
ThürVwKostG	Thüringer Verwaltungskostengesetz
ThürVwVfG	Thüringer Verwaltungsverfahrensgesetz
UIG	Umweltinformationsgesetz
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VerwRspr	Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland – Sammlung obergerichtlicher Entscheidungen aus dem Verfassungs- und Verwaltungsrecht
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VO	Verordnung
VR	Verwaltungsrundschau
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwKostG LSA	Verwaltungskostengesetz des Landes Sachsen-Anhalt
VwKostG M-V	Verwaltungskostengesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern
VwKostG SH	Verwaltungskostengesetz des Landes Schleswig-Holstein
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz (Bund)
VwVfG M-V	Verwaltungsverfahrens-, Zustellungs- und Vollstreckungsgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Landesverwaltungsverfahrensgesetz)
VwZG	Verwaltungszustellungsgesetz
WBO	Wehrbeschwerdeordnung
WoGG	Wohngeldgesetz
WzS	Wege zur Sozialversicherung
ZAP	Zeitschrift für Anwaltspraxis
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZEuS	Zeitschrift für europarechtliche Studien
ZFSH/SGB	Zeitschrift für die sozialrechtliche Praxis

Einleitung

A. Problemstellung

Das Verwaltungsrecht, als Teil des öffentlichen Rechts, besteht aus den Rechtsnormen, die speziell für die Verwaltung, also die Verwaltungstätigkeit, das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsorganisation, gelten.¹ Das allgemeine Verwaltungsrecht stellt allgemeinverbindliche Regelungen für alle Bereiche des Verwaltungsrechts auf, das besondere Verwaltungsrecht regelt spezielle Materien des Verwaltungsrechts.² Sowohl das Steuerrecht als auch das Sozialrecht gehören zum besonderen Verwaltungsrecht.³ Bei diesen beiden Rechtsgebieten besteht die Besonderheit, dass der Gesetzgeber ein jeweils eigenes Verwaltungsverfahren- und Gerichtsverfahrensrecht geschaffen hat und ein Rückgriff auf die allgemeinen Regelungen grundsätzlich nicht erfolgt.⁴ Vielmehr liegt eine Dreiteilung des Verfahrensrechts vor, die auch als „Säulen-Trias“ des Verfahrensrechts bezeichnet wird.⁵

Diese Arbeit vergleicht die außergerichtlichen Vorverfahren, die in diesen drei Teilgebieten des Verwaltungsrechts zu finden sind. Es handelt sich begrifflich um Vorverfahren, da sie Sachurteilsvoraussetzung für den Zugang zu den Gerichten sind.⁶ Sie sind außergerichtlich, da über ihren Erfolg durch

¹ Ehlers, in: Ehlers/Pünder, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 3 Rn. 1 ff.; Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 3 Rn. 1; Peine, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rn. 114 f.

² Detterbeck, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rn. 12 f.; Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 3 Rn. 2 f.; Stober, in: Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I, § 21 Rn. 5 f.

³ Stober, in: Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I, § 21 Rn. 6; Waldhoff, Abgabenrecht, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht, Band 3, § 67 Rn. 1; Waltermann, Sozialrecht, Rn. 27.

⁴ Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, Einleitung Rn. 51 ff.; Waltermann, Sozialrecht, Rn. 28. Kritisch: Stober, in: Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I, § 21 Rn. 7.

⁵ Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 2 Rn. 4; Peine, Entwicklung des Verwaltungsverfahrenrechts, LKV 2012, 1 (3); Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, Einleitung Rn. 51; Schmidt-Abmann, Verwaltungsverfahren, in: Isensee/Kirchhof, HbStR V, § 109 Rn. 16. Diese Dreiteilung ist im Verhältnis Verwaltungsverfahren-, Verwaltungsgerichts- und materielles Recht nicht immer konsequent. Siehe hierzu S. 107.

⁶ Ein außergerichtliches Prüfverfahren, das nicht zwingend für den Zugang zum Verwaltungsgericht, also keine Sachurteilsvoraussetzung ist, ist das Remonstrations-

die Verwaltung selbst und nicht bereits durch die Gerichte entschieden wird.⁷ Das außergerichtliche Vorverfahren im Steuerrecht trägt die Bezeichnung Einspruchsverfahren.⁸ Sowohl das allgemeine Verwaltungsrecht als auch das Sozialrecht nutzen den Begriff Widerspruchsverfahren.

I. Abgrenzung zu spezielleren außergerichtlichen Vorverfahren im Verwaltungsrecht

Neben diesen „klassischen“ außergerichtlichen Vorverfahren sind im öffentlichen Recht weitere außergerichtliche Vorverfahren zu finden, die nicht Gegenstand der Arbeit sind, aber zur Abgrenzung beispielhaft skizziert werden.

Bei Erlass der Verwaltungsgerichtsordnung wollte man einige bereits existierende außergerichtliche Vorverfahren von den §§ 68 ff. unberührt lassen, obwohl man grundsätzlich größtmögliche Vereinheitlichung anstrebte.⁹ Das Flurbereinigungsrecht beinhaltet demgemäß ein außergerichtliches Vorverfahren *sui generis*, § 190 Abs. 1 Nr. 4 VwGO. Dieses Rechtsgebiet regelt die Neuordnung des ländlichen Grundbesitzes, um die Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft und die allgemeine Landeskultur und Landesentwicklung zu verbessern, § 1 FlurbG. Über Flurbereinigungsstreitigkeiten, für die der Verwaltungsrechtsweg gegeben ist, entscheiden sogenannte Flurbereinigungsgerichte, die als Senat für Flurbereinigung bei den obersten Verwaltungsgerichten einzurichten sind, §§ 138, 140 FlurbG. Das hierbei einschlägige vorhergehende Widerspruchsverfahren ist in §§ 141 f. FlurbG geregelt. Es ist den §§ 68 ff. VwGO gleichartig, aber gewollt eigenständig.¹⁰

Die Wehrbeschwerdeordnung gewährleistet dem Soldaten umfassenden Rechtsschutz innerhalb des Wehrdienstverhältnisses.¹¹ Gemäß § 23 WBO

verfahren in Visumangelegenheiten. Siehe hierzu: *Poschenrieder*, Das Remonstrationsverfahren vor den Auslandsvertretungen der Bundesrepublik Deutschland, NVwZ 2015, 1349; *Samel*, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, § 6 Rn. 77 ff.

⁷ Die drei Vorverfahren sind dem Verwaltungsverfahren und nicht dem Gerichtsverfahren zuzuordnen. Siehe S. 54.

⁸ Die Zweiteilung der außergerichtlichen Rechtsbehelfe im Steuerrecht in Einspruchs- und Beschwerdeverfahren wurde durch das Grenzpendlergesetz, das am 1. Januar 1996 in Kraft trat, aufgehoben. Siehe S. 42.

⁹ BT-Drs. 3/55 S. 25; BT-Drs. 3/1094 S. 16. Zu weiteren Beispielen: *Dolde/Porsch*, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, § 68 Rn. 9d, 9e und *Dürr*, in: Knack/Henneke, VwVfG, § 79 Rn. 18.

¹⁰ BT-Drs. 7/3020 S. 16, 28, 35; *Wingarter*, in: Schwantag/Wingarter, FlurbG, § 141 Rn. 1.

¹¹ *Dau*, WBO, Einführung Rn. 19.

i. V. m. § 190 Abs. 1 Nr. 6 VwGO tritt das Beschwerdeverfahren an die Stelle des Widerspruchsverfahrens, wenn für eine Klage aus dem Wehrdienstverhältnis der Verwaltungsrechtsweg gegeben ist. Somit ist das Beschwerdeverfahren der einheitliche Rechtbehelf im Rahmen der WBO, unabhängig davon, ob es sich um eine truppendienstliche Angelegenheit oder um eine Verwaltungsangelegenheit handelt. Das Ziel, dem Beschwerdeführer ein einheitliches Rechtsschutzmittel zur Verfügung zu stellen, ist Grund für den Abschluss des allgemeinen Widerspruchsverfahrens.¹²

Ein bedeutendes Beispiel für ein eigenständiges Vorverfahren, das nach Erlass der VwGO eingeführt wurde, enthält das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, das die Vergabe öffentlicher Aufträge ab einem bestimmten Schwellenwert zum Gegenstand hat. Bei dem sogenannten Nachprüfungsverfahren, das in §§ 155 ff. GWB geregelt ist, handelt es sich um ein besonderes Verwaltungsverfahren, das mit dem Widerspruchsverfahren der §§ 68 ff. VwGO vergleichbar ist und gerichtsähnlich ausgestaltet wurde.¹³ Gegen die Entscheidungen der Vergabekammer ist gemäß § 171 GWB die sofortige Beschwerde zulässig, über die die Vergabesenate bei den Oberlandesgerichten entscheiden.¹⁴

Außergerichtliche Verfahren eigener Art, die Sachurteilsvoraussetzung für die sozialgerichtliche Klage sind,¹⁵ enthält das fünfte Buch des Sozialgesetzbuches. Diese Verfahren vor Beschwerdeausschüssen betreffen gemäß § 97 SGB V Fragen der Zulassung zur vertragsärztlichen Versorgung und gemäß § 106 SGB V die Wirtschaftlichkeitsprüfung in der vertragsärztlichen Versorgung. Sie gelten nach § 97 Abs. 3 S. 2 und § 106 Abs. 5 S. 3 SGB V als Vorverfahren i. S. d. § 78 SGG. Dennoch sind sie mit dem Widerspruchsverfahren nicht identisch, sondern als Verfahren eigener Art ausgestaltet.¹⁶

II. Gemeinsamkeiten und Unterschiede der außergerichtlichen Vorverfahren

Die Zugehörigkeit zum Verwaltungsrecht im weiteren Sinne und die Eigenart als Sachurteilsvoraussetzung sind die bedeutendsten Gemeinsamkeiten

¹² BT-Drs. 2/2359 S. 7; *Dau*, WBO, § 23 Rn. 2.

¹³ *Kus*, in: *Kulartz/Kus/Portz/Prieß*, GWB, § 155 Rn. 14; *Noch*, Vergaberecht, Kapitel A Rn. 1080; *Siegel*, Europäisierung des Öffentlichen Rechts, Rn. 457 f.

¹⁴ BT-Drs. 13/9340 S. 20: Diese zivilgerichtlichen Vergabesenate sind zuständig, da sich die öffentlichen Auftraggeber bei der Vergabe von Aufträgen zivilrechtlich betätigen.

¹⁵ *Engelhard*, in: *Hauck/Noftz*, SGB V, § 106 Rn. 594.

¹⁶ BSGE 59, 216 (217); 74, 59 (61); *Engelhard*, in: *Hauck/Noftz*, SGB V, § 106 Rn. 595; *Schmidt*, in: *Meyer-Ladewig/Keller/Leitherer/Schmidt*, SGG, § 78 Rn. 5b.