

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. Verwaltungsverfahrenrecht 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 Landesgesetzgeber	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 Widerspruchsver- fahren	111
II. Abhilfe- und Widerspruchsbehörde im sozialrechtlichen Widerspruchs- verfahren	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 Widerspruchsverfahren	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.	Zweckmäßigkeitsprüfung	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 Ausgangsverfahren	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 herab-	
setzen	207
3. Sonstige Unterschiede und Gemeinsamkeiten	208
a) Unzulässige außergerichtliche Rechtsbehelfe	208
b) Rechtsgestaltende und feststellende Verwaltungsakte, Verwal-	
tungsakte 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

212

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 Vorverfah- ren	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