

Beiträge zur
Sozialpolitik
und zum
Sozialrecht

KARL FRIEDRICH KÖHLER

41

**Die Ausgestaltung des
Grundrechts auf rechtliches
Gehör im Sozialverwaltungs-
und sozialgerichtlichen
Verfahren**

BEITRÄGE ZUR SOZIALPOLITIK UND ZUM SOZIALRECHT

Band 41

**Die Ausgestaltung des Grundrechts
auf rechtliches Gehör
im Sozialverwaltungs- und
sozialgerichtlichen Verfahren**

Von

Karl Friedrich Köhler,

Ltd. Verwaltungsdirektor,

Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung

ERICH SCHMIDT VERLAG

**Weitere Informationen zu diesem Titel finden Sie im Internet unter
ESV.info/978 3 503 16737 1**

Gedrucktes Werk: ISBN 978 3 503 15636 4
eBook: ISBN 978 3 503 16737 1

ISSN 0175-5994

Alle Rechte vorbehalten
© Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG, Berlin 2016
www.ESV.info

Ergeben sich zwischen der Version dieses eBooks
und dem gedruckten Werk Abweichungen,
ist der Inhalt des gedruckten Werkes verbindlich.

Vorwort

Art. 103 Abs. 1 GG gebietet, dass sowohl die gesetzliche Ausgestaltung des Verwaltungs- als auch des gerichtlichen Verfahrens im Einzelfall ein Maß an rechtlichem Gehör eröffnet, das dem Erfordernis eines wirkungsvollen Rechtsschutzes auch in sozialrechtlichen Streitigkeiten gerecht wird und den Beteiligten die Möglichkeit gibt, sich vor Behörden und Gerichten mit tatsächlichen und rechtlichen Argumenten zu behaupten. Das Recht, vor Verwaltung und Gericht angehört zu werden, stellt sich damit als das „zentrale formalisierte Kommunikationsinstrument im Verfahren“¹ dar. Die Verfahrensbeteiligten haben insbesondere einen Anspruch darauf, sich vor Erlass einer behördlichen oder gerichtlichen Entscheidung zu dem zugrundeliegenden Sachverhalt zu äußern. Dem entspricht die Verpflichtung der Behörden und Gerichte, Anträge und Ausführungen der Beteiligten zur Kenntnis zu nehmen. Damit ist nicht nur die passive Verpflichtung zur Kenntnisnahme von Äußerungen des Bürgers, sondern auch die aktive Gewährung solcher Äußerungen gemeint. So gesehen stellt sich das Anhörungsrecht des Bürgers als Hinweis-, und Auskunft- und Berücksichtigungspflicht der Behörden und Gerichte dar.

Die nähere Ausgestaltung des rechtlichen Gehörs ist den Verfahrensordnungen, im Sozialrecht also insbesondere dem SGB X und dem SGG, überlassen, die im Umfang ihrer Gewährleistungen auch über das von Verfassungs wegen garantierte Maß hinausgehen können. Nicht jeder Verstoß gegen Vorschriften des Verfahrensrechts ist daher zugleich auch eine Verletzung von Art. 103 Abs. 1 GG, wie das BVerfG wiederholt festgestellt hat. Die Schwelle einer solchen Verfassungsverletzung wird aber erreicht, wenn Behörden oder Gerichte bei der Auslegung oder Anwendung des Verfahrensrechts die Bedeutung und Tragweite des Grundrechts auf rechtliches Gehör verkannt haben. Verletzungen einfachrechtlicher Verfahrensvorschriften sind somit im Einzelfall daraufhin zu überprüfen, ob unter Berücksichtigung des Wirkungszusammenhangs aller einschlägigen Normen der betroffenen Verfahrensordnung durch sie das unabdingbare Mindestmaß des verfassungsrechtlich gewährleisteten rechtlichen Gehörs verletzt worden ist.

Die nachstehende Schrift stellt das verfahrensrechtliche „Unrecht“ der Beteiligten im Lichte der aktuellen Rechtsprechung und Literatur dar.

Kassel, im Januar 2016

Karl Friedrich Köhler

¹ Gusy, in Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2. Aufl. 2012, S. 273.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
A. Anhörung im Sozialverwaltungsverfahren	13
I. Rechtliches Gehör in der Ausprägung des § 24 SGB X	13
II. Grundrechtsschutz durch Verwaltungsverfahren	17
III. Abgrenzung zur Anhörung als Mittel der Sachverhaltsaufklärung	21
1. Anhörung i.S.d. § 12 Abs. 3 SGB X	21
2. Anhörung i.S.d. § 21 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 1 SGB X	21
IV. Gesetzgeberische Intention, Tatbestand, Zeitpunkt, Form und Frist der Anhörung	23
1. Gesetzgeberische Intention	23
1.1 Rechtliches Gehör, Menschenwürde und Rechtsstaatsprinzip	24
1.1.1 Rechtliches Gehör (Art. 103 Abs. 1 GG)	24
1.1.2 Achtung der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG)	28
1.1.3 Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG)	31
1.1.4 Art. 41 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union	35
1.2 Verwaltungspraktikabilität vs. Rechtsschutzinteresse	37
1.3 Zusammenfassung	38
2. Tatbestand des § 24 Abs. 1 SGB X	39
2.1 Anzuhörende Personen – Vertretungsberechtigung	39
2.2 Beabsichtigter Erlass eines Verwaltungsaktes im Bereich der Eingriffsverwaltung	40
2.2.1 Regelfall und Abgrenzungen	40
2.2.2 Ausnahmen und entsprechende Anwendungen	47
2.2.3 Exkurs: Anhörung vor Erlass eines begünstigenden Verwaltungsaktes	48
2.3 Zusammenfassung	49
2.4 Anhörungspflicht bei Verschlechterung (reformatio in peius) im Widerspruchsverfahren	49
2.4.1 Belastender Widerspruchsbescheid	49
2.4.2 Anhörungspflicht oder Anhörungsermessen im sozialrechtlichen Widerspruchsverfahren	51

2.4.3	Zuständigkeit der Widerspruchsstelle	53
3.	Rechtsfolgen bei Verletzung des § 24 Abs. 1 SGB X	54
3.1	Aufhebungsanspruch im Rechtsbehelfsverfahren	54
3.2	Kein Aufhebungsanspruch im Verfahren gem. § 44 SGB X	54
3.3	Wiedereinsetzung in den vorigen Stand	55
3.4	Kostenerstattung gem. § 63 SGB X	55
4.	Anhörungszeitpunkt	56
5.	Anhörungsform	57
6.	Anhörungsinhalt – formalisierte Gelegenheit zur Gel- tendmachung von Interessen	58
6.1	Vorwarnung	58
6.2	Mitteilung der entscheidungserheblichen Tatsa- chen	58
6.3	Aufforderung zur Äußerung	63
6.4	Besonderheiten bei der Anhörung von Ausländern	64
6.5	Behördliche Bereitschaft und Verpflichtung zur Be- ratung	65
7.	Anhörungsfrist	65
7.1	Fristsetzung als Ermessensentscheidung	65
7.2	Sinn und Zweck der Fristsetzung	66
7.3	Länge der Frist	66
7.4	Fristverlängerung	68
V.	Absehen von der Anhörung aufgrund behördlichen Ermes- sens	70
1.	Eilbedürftigkeit der Entscheidung wegen Gefahr im Ver- zuge oder öffentlichen Interesses	71
2.	Drohender Ablauf einer für die Entscheidung maßgebli- chen Frist	75
3.	Keine Abweichung von den tatsächlichen Angaben eines Beteiligten zu seinen Ungunsten	80
4.	Allgemeinverfügungen oder gleichartige Verwaltungsak- te in größerer Zahl	82
5.	Geänderte Verhältnisse bei einkommensabhängigen Leistungen	85
6.	Vollstreckungsmaßnahmen	86
7.	Bagatellfälle	86
8.	Ermessen und Ermessensbegründung	87
VI.	Unbeachtlichkeit des Anhörungsmangels	89
1.	Systematische Vorüberlegungen	89
2.	Zeitliche Wirkung der Heilung	90

3.	Sinn und Zweck der Heilungsvorschriften	90
4.	Keine Nichtigkeit	96
5.	Zuständigkeit für die Heilung des Anhörungsmangels	98
6.	Heilung durch Gewährung von Akteneinsicht?	98
7.	Heilung durch Widerspruchseinlegung?	99
7.1	Herrschende Meinung.....	99
7.2	Kritik	100
7.3	Anforderungen an die Fehlerheilung im Widerspruchsverfahren	101
7.4	Weiterer Bescheid i.S. des § 86 SGG	103
7.5	Nachgeholtte Anhörung zu Ermessensentscheidungen im Widerspruchsverfahren	104
8.	Heilung durch substantiiertes Vorbringen im Klageverfahren?	104
8.1	Rechtslage seit dem 1.1.2001	104
8.2	Verfahren	105
8.2.1	Sozialgerichtliches Verfahren	105
8.2.2	Verwaltungsgerichtliches Verfahren	108
9.	Zusammenfassung	109
VII.	Grenzen der Heilungsmöglichkeit (§ 41 Abs. 2 SGB X)	111
1.	Rechtslage seit dem 1.1.2001	111
2.	Ausschluss der Heilung wegen Überschreitens der instanziellen Grenze	111
3.	Heilung im wiedereröffneten Berufungsverfahren?	111
VIII.	Aussetzung des Verfahrens gem. § 114 Abs. 2 Satz 2 SGG	117
1.	Hintergründe	117
2.	Aussetzung „auf Antrag“	117
3.	Gerichtliche Ermessensentscheidung	119
4.	Verfahrenskonzentration	119
5.	Aussetzung bei gleichzeitigem Vorliegen formeller und materieller Mängel des Verwaltungsaktes?	122
IX.	Kritik an der Heilungsmöglichkeit behördlicher Anhörungsfehler	123
1.	Problem	123
2.	Kaum noch zu rechtfertigende Heilungsmöglichkeit von Anhörungsmängeln	125
3.	Anhörung trotz der nur „dienenden Funktion“ des Verwaltungsverfahrens?	127
4.	Beharrungsvermögen – oder: die „verwaltungspsychologische“ Bestandskraft des Verwaltungsaktes	132
5.	Geänderte Verfahrensphilosophie	134

6.	Gefahr einer Untergrabung der Gesetzesbindung	134
7.	Indienstnahme der Gerichte seitens der Verwaltung	136
8.	Kritik an der VwVfG-Angleichung	139
9.	Verfassungsrechtliche Aspekte	141
10.	Schiefelage der Gewaltenteilung	142
11.	Europarechtliche Aspekte	143
12.	Fazit	143
X.	Relativierung der Bedenken	145
1.	Verfassungskonforme Auslegung	145
2.	Verfassungskonforme Auslegung der §§ 41 Abs. 2 SGB X, 114 Abs. 2 Satz 2 SGG im Schrifttum	146
3.	Verfassungskonforme Auslegung der §§ 41 Abs. 2 SGB X, 114 Abs. 2 Satz 2 SGG in der Rechtsprechung	147
3.1	Rechtsprechung des 4. BSG-Senats	147
3.1.1	Urteil vom 24.7.2001	147
3.1.2	Urteil vom 31.10.2002	154
3.2	Rechtsprechung des 2. BSG-Senats	155
4.	Bewertung	157
B.	Anhörung im Sozialgerichtsverfahren	161
I.	Anhörung gem. §§ 62, 128 Abs. 2 SGG	161
1.	Einleitung	161
2.	Anhörungsberechtigte	163
3.	Anhörungsfrist	163
4.	Inhalt der Anhörung	164
5.	Anhörung in der mündlichen Verhandlung	164
5.1	Relevanz für den Anspruch auf rechtliches Gehör	164
5.2	Ladung und Terminverlegung	165
5.3	Tatsachen und Rechtsfragen	171
5.4	Berücksichtigung des Vorbringens	177
6.	Folgen eines Verstoßes	180
6.1	Allgemeines	180
6.2	Rüge der Verletzung des Rechts auf Gehör beim BSG	181
II.	Anhörung gem. § 153 Abs. 4 Satz 2 SGG	183
1.	Einleitung	183
2.	Inhalt und Zweck der Anhörungsmitteilung nach § 153 Abs. 4 Satz 2 SGG	184
3.	Ermessen des Gerichts	185

4.	Erneute Anhörungsmitteilung nach Änderung der Prozesssituation	186
5.	Anhörungsfrist	187
6.	Nachweis der Anhörung	189
7.	Absoluter Revisionsgrund?	190
III.	Anhörung eines bestimmten Arztes gem. § 109 SGG	192
1.	Einleitung	192
2.	Antragsberechtigter Personenkreis	194
3.	Antrag	195
4.	Arzt i.S. des § 109 SGG	196
5.	Inhalt und Art des Gutachtens	198
6.	Kostenvorschuss	199
7.	Antragsablehnung gem. § 109 Abs. 2 SGG	202
8.	Verhältnis zu § 160 Abs. 2 Nr. 3 SGG	204
C.	Anhörungsrüge	205
I.	Einführung	205
II.	Gesetzgeberische Motive	207
III.	Die außerordentlichen Rechtsbehelfe im Einzelnen	211
1.	Die außerordentliche Beschwerde	211
2.	Die Gegenvorstellung	211
2.1	Die Gegenvorstellung gem. Art. 17 GG	211
2.2	Die „Gegenvorstellung neuer Prägung“	212
IV.	Die Anhörungsrüge gem. § 178a SGG	215
1.	Statthaftigkeit der Anhörungsrüge	215
1.1	Allgemeine Statthaftigkeitsvoraussetzungen	215
1.2	Anhörungsrüge gegen Zwischenentscheidungen (Richterablehnung)	218
2.	Rüge	219
3.	Fristen	221
4.	Form	224
5.	Gehör der anderen Beteiligten	225
6.	Die Entscheidung des Gerichts	226
7.	Vollzugshemmung	227
8.	Verhältnis zur Verfassungsbeschwerde	228
D.	Nachwort	230
	Literaturverzeichnis	231

A. Anhörung im Sozialverwaltungsverfahren

I. Rechtliches Gehör in der Ausprägung des § 24 SGB X

Entscheidungsprozesse sind Kommunikationsprozesse. Daher ist den Verfahrensbeteiligten i.S. des § 12 SGB X „vor“ Erlass eines in ihre Rechts eingreifenden Verwaltungsaktes nach § 24 Abs. 1 SGB X grundsätzlich Gelegenheit zu geben, sich zu den entscheidungserheblichen Tatsachen zu äußern. Die Regelung ist den für das sozialgerichtliche Verfahren geltenden Vorschriften (§§ 62 und 128 Abs. 2 des Sozialgerichtsgesetzes – SGG) nachgebildet, wonach den Beteiligten vor jeder Entscheidung rechtliches Gehör zu gewähren ist, und das Urteil nur auf Tatsachen und Beweisergebnisse gestützt werden darf, zu den sich die Beteiligten äußern konnten. Das Recht auf Anhörung war schon lange vor seiner Kodifizierung in § 28 VwVfG (1976) bzw. § 24 SGB X (1981) als Ausdruck sowohl des rechtlichen Gehörs als auch des fairen rechtsstaatlichen Verfahrens fester Bestandteil der allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsrechts.¹

Die aus § 24 Abs. 1 SGB X resultierende Verfahrenspflicht der Behörde korrespondiert mit dem Recht der Beteiligten auf Anhörung. Damit soll es den am Verwaltungsverfahren Beteiligten ermöglicht werden, auf den Gang und das Ergebnis des Verfahrens dadurch Einfluss zu nehmen, dass die Behörde im Rahmen ihrer beabsichtigten Entscheidung die nach der Anhörung abgegebenen Stellungnahmen ernsthaft in Erwägung zu ziehen hat.² Die Regelung über die Anhörung im Verwaltungsverfahren ist Teil des behördlichen Kommunikationsprozesses. Sie verpflichtet zum einen die Verwaltung, den Bürger vor Erlass einer in seine Rechte eingreifenden Entscheidung über die insoweit relevanten Tatsachen zu informieren. Zum anderen gewinnt die Verwaltung durch die Anhörung aber auch (weitere) Informationen, die es ihr ermöglichen, die notwendige Kommunikation zu steuern und zu beeinflussen.³

Im Rahmen der gebotenen Anhörung ist dem Adressaten des beabsichtigten Verwaltungsaktes die von der Behörde beabsichtigte Maßnahme zunächst anzukündigen (Vorwarnfunktion). Sodann sind ihm die entscheidungserheblichen Tatsachen konkret mitzuteilen, denn nur bei deren Kenntnis hat er „Gelegenheit zur Stellungnahme“. Entscheidungserheblich i.S. von § 24 Abs. 1 SGB X sind alle Tatsachen, die zum Ergebnis der Verwaltungsentscheidung beigetragen haben, letztlich also alle Tatsachen, auf die sich die Verwaltung zur Begründung

¹ Hufen, Fehler im Verwaltungsverfahren, 4. Aufl. 2002, Rdnr. 178.

² Kopp/Ramsauer, VwVfG, 13. Aufl. 2012, § 28 Rdnr. 12.

³ Kugelmann, Die informatorische Stellung des Bürgers, 2001, S. 25.

ihrer Entscheidung stützt. Schließlich ist der Beteiligte aufzufordern, innerhalb einer angemessenen Überlegungs- und Äußerungsfrist, in der die Postlaufzeiten noch nicht enthalten sind, Stellung zu nehmen.

Die Regelung des § 24 SGB X ist im Hinblick auf die gegenseitigen Informationsrechte und -pflichten im Rahmen eines sozialversicherungsrechtlichen Verwaltungsverfahrens von besonderer Bedeutung. Dem Verwaltungsverfahren liegt zwar klassischerweise „die Konzeption einer grundsätzlich bei der Behörde liegenden Wahrnehmungszuständigkeit für die Erzeugung relevanten Entscheidungswissens“⁴ zugrunde. So gesehen dient die Anhörung der Verfahrensbeteiligten stets auch der Umsetzung der der Behörde nach § 20 SGB X obliegenden Pflicht zur Sachverhaltsermittlung.⁵ Die Behörde kann sich erst durch die Anhörung der Beteiligten letztlich ein abschließendes Bild von den entscheidungsrelevanten Tatsachen machen. Das Beteiligtegehör ist aber andererseits auch das geeignetste Mittel, um eine Vielzahl von Informationen seitens der Beteiligten in das Verwaltungsverfahren einzuspeisen, um somit nicht der jeder Vernehmung oder Befragung anhaftenden Gefahr einer durch zielgerichtete Fragestellungen bewirkten frühzeitigen Informationsselektion zu erliegen und dadurch unbewusst für die Entscheidung wichtige Daten zu vernachlässigen.

Sinn und Zweck der Regelung des § 24 Abs. 1 SGB X ist es somit einerseits, die Verwaltungstätigkeit für den Bürger transparent zu machen. Daneben bezweckt die Regelung aber auch und vor allem, einen späteren Rechtsstreit dadurch zu vermeiden, dass der Adressat des beabsichtigten Verwaltungsaktes – nunmehr in Kenntnis der entscheidungserheblichen Gründe der geplanten negativen Behördenentscheidung – in die Lage versetzt wird, bereits im Vorfeld einen gewichtigen Grund vorzubringen, der (im letzten Moment doch noch) zu einer positiven Behördenentscheidung bzw. zum Unterlassen eines belastenden Verwaltungsaktes führen könnte. So gesehen beinhaltet die Anhörung auch das Recht des Bürgers, die Verwaltung zu informieren.⁶ Kurz, „Information in diesem Verständnis hat Bedeutung und Geltung für jeden, der sie sucht oder gibt.“⁷ Angesichts dieser Erkenntnis ist es im Nachhinein zu begründen, dass sich der Gesetzgeber nach anfänglichem Zögern⁸ entschlossen hat, die §§ 24 SGB X und 28 VwVfG nicht als Ermessensnormen auszugestalten.

⁴ Röhl, in: ders. (Hrsg.), Wissen – Zur kognitiven Dimension des Rechts, 2010, S. 65, 84 f.

⁵ Vgl. dazu unter A. III.

⁶ Kugelmann, Die informatorische Stellung des Bürgers, 2001, S. 25.

⁷ Janich, Was ist Information, 2006, S. 19.

⁸ Zur Entstehungsgeschichte vgl. Meyer/Borgs, VwVfG, 2. Aufl. 1982, § 28 Rdnr. 1.

Grundsätzlich gilt, dass Verfahrensfehler, die sich nicht auf das materielle Ergebnis einer Verwaltungsentscheidung auswirken, unbeachtlich sind und keinen Anspruch auf Aufhebung des Verwaltungsaktes begründen (§ 42 Satz 1 SGB X). Ausgenommen von dieser Regelung sind Fehler in Gestalt der unterlassenen oder fehlerhaften, aber nach des § 24 SGB X gebotenen Anhörung. Diesbezüglich besteht, unabhängig von der ggf. zu konstatierenden Rechtmäßigkeit der getroffenen Sachentscheidung, ein gerichtlich durchsetzbarer Anspruch auf Aufhebung der Entscheidung (§ 42 Satz 2 SGB X). Der beklagte Sozialversicherungsträger kann die gerichtliche Aufhebung seines verfahrenfehlerhaften Bescheides allerdings dadurch abwenden, dass er den Fehler nachträglich heilt. Bis zum Ende des letzten Jahrhunderts war eine solche Heilung nur bis zum Abschluss des Widerspruchsverfahrens zulässig. Seither besteht die Möglichkeit zur Heilung eines Verfahrens- oder Formfehlers bis zum Abschluss der letzten Tatsacheninstanz eines verwaltungs- oder sozialgerichtlichen Verfahrens (§ 41 Abs. 2 SGB X). Nach § 114 Abs. 2 Satz 2 SGG kann das Gericht auf Antrag die Verhandlung zur Heilung von Verfahrens- oder Formfehlern aussetzen, wenn dies i.S. der Verfahrenskonzentration sachdienlich ist.

Die gemeinsame ratio dieser drei Regelungen (§§ 41 Abs. 2, 42 Satz 2 SGB X, § 114 Abs. 2 Satz 2 SGG) besteht in dem neu eingeführten und in § 114 Abs. 2 Satz 2 SGG sowie § 94 Satz 2 VwGO ausdrücklich benannten Gebot der Verfahrenskonzentration. Damit soll ausgeschlossen werden, dass ein im Ergebnis rechtmäßiger Verwaltungsakt wegen seiner fehlerhaften Entstehung „durch stattgebendes Anfechtungsurteil aufgehoben werden muss, dann aber erneut erlassen und unter Umständen nochmals der gerichtlichen Überprüfung unterworfen wird.“⁹ Der Aufhebungsanspruch aus § 42 Abs. 1 SGB X entsteht, sobald der mit einem Anhörungsfehler behaftete Verwaltungsakt mit seiner Bekanntgabe für den Adressaten wirksam geworden ist (§§ 37, 39 SGB X). Er erlischt, falls einer der drei rechtsvernichtenden (materiell-rechtlichen) Einwände vorliegt, nämlich wenn

- der Betroffene auf den Aufhebungsanspruch verzichtet,
- der Betroffene den Anspruch verwirkt oder
- der Verwaltungsträger die Anhörung wirksam nachholt.

Das Gericht hat in jedem Stand des Verfahrens – auch ohne Rüge des Klägers¹⁰ – zu prüfen, ob die anhörungspflichtige Behörde dem Anhörungsgebot entsprochen hat.¹¹

⁹ Vgl. BT-Drucks. 13/3993, S. 12 und BT-Drucks. 13/1433, S. 12.

¹⁰ A.A. Schur, DAngVers 1988, 446, 451.

Eine unterbliebene Anhörung steht einem sachlich-rechtlichen Anhörungsfehler gleich und begründet grundsätzlich eine Pflicht zur Aufhebung des Verwaltungsaktes.¹²

Mit den die Behörde gegenüber dem Bürger extrem begünstigenden Regelungen der §§ 41 Abs. 2, 42 Satz 2 SGB X und § 114 Abs. 2 Satz 2 SGG räumt der Gesetzgeber der Verwaltung die Möglichkeit ein, eine gegen sie gerichtete zunächst begründete Klage nachträglich unbegründet zu machen. Dieser offensichtliche Eingriff in die Garantie effektiven Rechtsschutzes (vgl. Art. 19 Abs. 4 GG) wird, wie noch näher darzustellen ist, mit dem Ziel gerechtfertigt, den Bestand von Verwaltungsentscheidungen zu sichern. Dieses Ansinnen ist indes nicht unproblematisch, weil es den Rechtsschutz des Bürgers diesem eher pragmatischen Ziel unterordnet.

Es drängt sich deshalb die Frage auf, warum der Gesetzgeber zunächst die Verfahrensregelung des § 24 Abs. 1 SGB X geschaffen hat, um anschließend ihre Nichtbeachtung sanktionslos zu stellen. Nachstehend erfolgt deshalb auch und insbesondere eine kritische Auseinandersetzung mit der seit 2001 bestehenden Rechtslage bezüglich der Heilung von Anhörungsfehlern und der Versuch, dem Trend entgegenzuwirken, die Anhörung ihrer Bedeutung zu berauben und vergessen zu lassen, dass es sich dabei um eines der wichtigsten Verfahrensrechte des Bürgers handelt.

¹¹ Etwas anderes gilt nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz des Landes Schleswig-Holstein: Gem. § 114 Abs. 2 Satz 2 LVwG können Handlungen im verwaltungsgerichtlichen Verfahren nicht mehr nachgeholt werden, soweit ihre Nichtvornahme bis zum Abschluss des Widerspruchsverfahrens gerügt wurde.

¹² BSG, 19.2.1992, GS 1/89, SozR 3-1300 § 24 Nr. 6; BSG, 31.10.2002, B 4 RA 15/01 R, SozR 3-1300 § 24 Nr. 22.

II. Grundrechtsschutz durch Verwaltungsverfahren

Das Verwaltungsverfahren verfolgt primär den Zweck, staatliche Aufgaben zu erfüllen, dabei jedoch auch und zugleich die individuellen Rechte der Verfahrensbeteiligten zu wahren. Es hat also eine doppelte Funktion: zum einen ist es Gesetzesvollzug, zum anderen dient es dem individuellen Rechtsschutz des Bürgers, indem es bereits im Vorfeld der Verwaltungsentscheidung eigenständige Rechtspositionen verbürgt.¹³ Wenn demnach das Verwaltungsverfahren staatliche Entscheidungen gegenüber dem Einzelnen erzeugt, bedarf es auch einer Verrechtlichung, die allein imstande ist, ein faires und objektives Verfahren zu ermöglichen.¹⁴ Vor diesem Hintergrund bieten die Vorschriften des Verwaltungsverfahrensrechts Informationsrechte und Kommunikationschancen gleichermaßen.

Das Verwaltungsverfahren bezweckt aber nicht nur eine gut informierte, sondern auch eine effizient handelnde Verwaltung. „Effizienz“¹⁵ steht dabei als Kürzel für einen bestimmten Realisierungsgrad des umfassenden Verwaltungsauftrags, der in neuerer Zeit auch unter dem Stichwort der „Verfahrensbeschleunigung“ zunehmend in Erscheinung tritt. Darauf wird an späterer Stelle zurückzukommen sein. „Verwaltungseffizienz ist die möglichst gute Verwirklichung des Rechts- und Sachauftrags der Verwaltung in der zeitlichen, finanziellen und quantitativen Dimension.“¹⁶ Nicht nur die rechtmäßig und sachlich richtig, sondern die zugleich auch rechtzeitig und wirtschaftlich handelnde Verwaltung steht im Focus der modernen Verwaltungslehre.

Verwaltungseffizienz und Individualschutz stehen sich aber nicht etwa antinomisches gegenüber.¹⁷ Begreift man nämlich Verwaltungseffizienz als die optimale Verwirklichung der in Verfassung und einfachem Recht normierten Ziele und Aufgaben, dann verfolgt das Verwaltungsverfahren auch den Zweck, dabei eben gerade solcher Rechtsnormen anzuwenden und zu vollziehen, in denen es insbesondere durch die Verpflichtung, kollidierende Belange abzuwägen, jedenfalls auch um den Schutz von Individualinteressen geht.¹⁸

¹³ Kugelmann, Die informatorische Stellung des Bürgers, 2001, S. 27 m.w.N.

¹⁴ Kugelmann, Die informatorische Stellung des Bürgers, 2001, S. 36 m.w.N.

¹⁵ Hoffmann-Riem, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, 1998, S. 11 ff.

¹⁶ Wahl, VVDStRL 41 (1983), S. 151, 163.

¹⁷ v. Mutius, NJW 1982, S. 2150, 2152 m.w.N.

¹⁸ Steinberg, DÖV 1982, S. 619, 621.

Das Recht auf Anhörung wird in diesem Kontext völlig zu Recht als „das Vorzeigerecht des Verwaltungsverfahrens“ bezeichnet.¹⁹ Diese Einschätzung resultiert nicht zuletzt aus der Erkenntnis, dass der Gesetzgeber mit der Verankerung des Anhörungsrechts im Verwaltungsverfahren (§ 24 SGB X, § 28 VwVfG) grundrechtskonkretisierend tätig geworden ist. In der Literatur wird die Anhörung deshalb auch zum „Bestand an verfassungsrechtlichen Mechanismen zur Sicherung von Grundrechten“ gezählt.²⁰ Spätestens seit der Mülheim-Kärlich-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) ist die Einsicht gereift, dass Grundrechte die Gestaltung des behördlichen Verfahrens beeinflussen, wenn die behördliche Entscheidung ein Grundrecht berührt. Grundrechte – so sagt das Gericht in seinem Beschluss vom 20.12.1979²¹ – beeinflussen nicht nur das gesamte materielle, sondern auch das Verfahrensrecht, soweit dieses für einen effektiven Grundrechtsschutz von Bedeutung ist. Dies bedeute zwar nicht, dass jeder Verfahrensfehler bereits als Grundrechtverletzung zu werten sei; eine derartige Verletzung komme aber dann in Betracht, wenn die Behörde solche Verfahrensvorschriften außer Acht lasse, die der Staat in Erfüllung seiner Pflicht zum Schutz der in Art. 2 Abs. 2 GG genannten Rechtsgüter erlassen habe. Ossenbühl²² will diese Aussagen des BVerfG zwar auf das atomrechtliche Genehmigungsverfahren beschränkt wissen, räumt aber gleichwohl ein, dass von der Entscheidung ein Impuls ausgehe, der „eher dazu motiviert, in ihm den Beginn einer Revolutionierung des einfachen Gesetzesrechts betreffend das Verwaltungsverfahren zu sehen.“

Spätestens mit dieser Entscheidung hat der Gedanke der „Verfahrensgerechtigkeit als subsidiäre Legitimation staatlicher Entscheidungen“²³ auch das Verwaltungsverfahren erreicht.

¹⁹ Steiner, NZS 2002, S. 113, 116; vgl. auch Winter, SozVers 1982, S. 197: „überragende Bedeutung unter den sonstigen Verfahrensvorschriften“, Kugelmann, Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers, 2001, S. 25: „zentrales Verfahrensrecht“; Hufen, Fehler im Verwaltungsverfahren, 4. Aufl. 2002, Rdnr. 177: „praktisch und rechtlich wohl bedeutsamste Wirkung der Beteiligtenstellung“; Clausen, in: Knack, VwVfG, 8. Aufl. 2004, § 28 Rdnr. 4: „wichtigstes Mittel zur Verwirklichung ihrer Rechte“; Siegmund, in: Brandt/Sachs, Handbuch Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, 3. Aufl. 2009, B Rdnr. 9 (S. 21): „eines der bedeutsamsten Verfahrensrechte“; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 13. Aufl. 2012, § 28 Rdnr. 1: „wichtigstes Verfahrensrecht“; Schneider, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2. Aufl. 2012, S. 587: „fundamentaler Grundsatz eines rechtsstaatlichen Verwaltungsverfahrens“; zur Bezeichnung als „Verfahrensgrundrecht“ vgl. Gusy, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2. Aufl. 2012, S. 273 m.w.N.

²⁰ Kugelmann, Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers, 2001, S. 242.

²¹ 1 BvR 385/77, BVerfGE 53, 30, 65.

²² NJW 1981, S. 375 f.; DÖV 1981, S. 10

²³ Höffe, Art. Verfahrensgerechtigkeit, in: RGG, Bd. 3, 4. Aufl. 2000, Sp. 706 f.

Auch der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) betont die herausragende Stellung verwaltungsverfahrenrechtlicher Gewährleistungen, wenn er darauf hinweist, dass der Beachtung der Garantien, die die Gemeinschaftsrechtsordnung in den Verwaltungsverfahren gewährt, eine umso größere Bedeutung zukommt, je mehr die Organe der Gemeinschaft über ein weites Ermessen verfügen.²⁴ Seither ist zuweilen gar davon die Rede, dass es sich bei den Regelungen des Verwaltungsverfahrenrechts um nichts Geringeres als „konkretisiertes Verfassungsrecht“ handele.²⁵ Das mag etwas überzogen sein, wenngleich der gut gemeinte Kern dieser Aussage nicht ignoriert werden sollte. Immerhin lässt sich aus Art. 1 Abs. 1 GG – sozusagen als Leitbild des Sozialverwaltungsverfahrenrechts – die staatliche Verpflichtung entnehmen, den Bürger nicht zum Objekt der Verwaltung verkommen zu lassen.²⁶

In Bezug auf das hier in Rede stehende Anhörungsrecht der Beteiligten im Verwaltungsverfahren hat das Bundessozialgericht (BSG) zwar eindeutig Stellung bezogen, indem es ausführt, dass dem Verfassungsgebot des rechtlichen Gehörs gem. Art. 103 Abs. 1 GG allein im Verfahren vor Gericht, und nicht im Verwaltungsverfahren, Grundrechtsqualität zukomme.²⁷ Gleichwohl lässt sich aus zahlreichen Entscheidungen des Gerichts entnehmen, dass die verfassungsrechtlichen Strukturprinzipien, insbesondere die Grundrechte, wichtige Vorgaben für das sozialrechtliche Verwaltungsverfahren enthalten. Auch hier gilt ohne weiteres die Erkenntnis, dass materielle Rechtsverwirklichung verfahrensabhängig ist.²⁸ Steiner führt zahlreiche Fälle auf, in denen weitere grundrechtliche Bezugspunkte vorstellbar sind.²⁹ So fordert beispielsweise § 9 SGB X, dass das Verwaltungsverfahren zügig durchzuführen ist. Das Beschleunigungsgebot hat zwar keinen allgemeinen Verfassungsrang;³⁰ zuweilen wird es aber Fälle geben, in denen sich aus Art. 12 Abs. 1 GG das Gebot zur „Herstellung von Entscheidungsreife innerhalb einer angemessenen Bearbeitungszeit“³¹ ergibt, weil beispielsweise nur die schnelle Verwaltungsentscheidung der Bundesagentur für Arbeit dem Antragsteller rasch zu einem neuen Arbeitsplatz verhilft. In gleicher Weise erfordert die zeitnahe Erfüllung wohlverworbener, durch Art. 14 Abs.

²⁴ EuGH, 18. 9. 1995, Slg 1995, II-2593 (2618). Vgl. auch EuGH, Slg 1989, 3343; Slg 1992, I-2268; Slg 1991, I-5495; Slg 1994, II-1181.

²⁵ Zurückhaltend BVerfG, 20.12.1979, 1 BvR 385/77, BVerfGE 53, 30, 65.

²⁶ Vgl. BVerfG, 16.7.1969, 1 BvL 19/63, BVerfGE 27, 1, 6.

²⁷ BSG, 11.3.1982, 5b/5 RJ 150/80, BSGE 53, 167, 169.

²⁸ Steiner, NZS 2002, 113, 114.

²⁹ Steiner, NZS 2002, S. 113, 114.

³⁰ Ziekow, in: ders. (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, 1998, S. 51, 54 ff.

³¹ Wallerath, in: v. Maydell/Ruland (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch, 2. Aufl. 1996, 12. Verwaltungsverfahren, Rz 5.

1 GG geschützter Rechte die zügige Entscheidung über den Rentenanspruch. Nicht zuletzt besitzt auch Art. 103 Abs. 1 GG eine Ausstrahlungskraft, die eindeutig in den Bereich des Verwaltungsverfahrens einwirkt. Wenn nämlich der grundrechtliche Anspruch auf rechtliches Gehör nicht nur der Gewährleistung sachrichtiger Entscheidungen, sondern auch der Wahrung der Subjektstellung der Beteiligten im gerichtlichen Verfahren dient,³² kann insoweit für das Verwaltungsverfahren wegen der vergleichbaren Schutzbedürftigkeit der daran Beteiligten nichts anderes gelten. Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs wiederum steht in einem funktionalen Zusammenhang mit der Rechtsschutzgarantie. Diese sichert den Zugang zum Verfahren, während jener auf einen fairen und angemessenen Verfahrensablauf zielt. Die in Art. 19 Abs. 4 GG gewährleistete Rechtswegeröffnung hat also nicht nur eine formelle, sondern auch eine materielle Dimension. Wer bei Gericht formell angekommen ist, soll dort auch substantiell gehört werden. Ein Gericht, das im Verfahren einen Gehörsverstoß begeht, vereitelt dem Bürger die Möglichkeit, eine Rechtsverletzung effektiv geltend zu machen.

Der Anspruch auf rechtliches Gehör gehört deshalb zu den grundlegenden Anforderungen, die an jedes rechtsstaatliche Verfahren zu stellen sind. Durch § 24 Abs. 1 SGB X ist er dem Grunde nach auch für das Verwaltungsverfahren der Sozialversicherungsträger anerkannt worden.

³² Vgl. BVerfG, 30.4.2003, 1 PBvU 1/02, BVerfGE 107, 395, 409; hierauf und auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, die für die Feststellung einer Verletzung des Rechts auf ein faires Verfahren (Art. 6 Abs. 1 EMRK), das den Anspruch auf rechtliches Gehör einschließt, ausdrücklich der Beruhensfrage keine entscheidende Bedeutung zumisst, sofern der Anspruch auf rechtliches Gehör in seiner Funktion als Grundlage für das Vertrauen der Verfahrensbeteiligten in die Arbeit der Justiz berührt ist (vgl. EGMR, 21.2.2002, Ziegler v. Switzerland – 33499/96 –, Rdnr. 38; EGMR, 19.5.2005, Steck-Risch et al. v. Liechtenstein – 63151/00 –, Rdnr. 57; vgl. auch EGMR, 3.7.2008, Vokoun c. République Tchèque – 20728/05 –, Rdnr. 25 ff., und EGMR, 18.10.2007, Asnar c. France – 12316/04 –, Rn. 24 ff.), hat das BVerfG angesichts einer verbreiteten Praxis der Gerichte, Strafgefangenen die Stellungnahme der Gegenseite wegen deren rein rechtsbezogenen Inhalts oder wegen aus sonstigen Gründen unterstellter mangelnder Entscheidungserheblichkeit möglicher Erwidierungen regelmäßig nicht zur Kenntnis zu geben, mehrfach hingewiesen (vgl. BVerfG, 15.11.2010, 2 BvR 1183/09, juris; BVerfG, 2.3.2011, 2 BvR 43/10 u.a., juris; BVerfG, 21.3.2011, 2 BvR 301/11, juris).

III. Abgrenzung zur Anhörung als Mittel der Sachverhaltsaufklärung

Nicht nur in § 24 Abs. 1 SGB X, sondern auch in § 12 Abs. 3 sowie in § 21 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SGB X bezieht sich der Gesetzgeber auf den Terminus „Anhörung“, indem er dort von „anzuhören“ bzw. „anhören“ spricht.

1. Anhörung i.S. des § 12 Abs. 3 SGB X

Nach § 12 Abs. 3 SGB X wird derjenige, der anzuhören ist, ohne nach § 12 Abs. 1 SGB X Beteiligter des Verwaltungsverfahrens zu sein, nicht schon durch diese Art der „Anhörung“ zum Beteiligten. Soll ein nicht begünstigender Verwaltungsakt gegenüber einem nach § 24 Abs. 1 SGB X anzuhörenden Adressaten erlassen werden, so ist dieser Adressat bereits nach § 12 Abs. 1 Nr. 2 SGB X Beteiligter des Verwaltungsverfahrens kraft Gesetzes, so dass § 12 Abs. 3 SGB X nicht auf diesen Personenkreis zugeschnitten sein kann.

Es gibt hingegen zahlreiche Dritte, die in einem Verwaltungsverfahren eines Beteiligten mitwirken und dort auch angehört werden, ohne Beteiligte i.S. des § 12 Abs. 1 SGB X zu sein. Man denke etwa an um Auskunft ersuchte Behörden, Sachverständige oder Zeugen, die im Rahmen der Amtsermittlung (vgl. § 20 SGB X) zu einer Frage oder zu einem Sachverhalt Stellung nehmen oder ihre Wahrnehmungen schildern. Nur weil die das Verfahren führende Behörde die vorstehend genannten Beweismittel (vgl. § 21 SGB X) einsetzt und zu Wort kommen lässt, ihnen zuhört, sie anhört, werden die genannten Personen und Institutionen nicht zu Beteiligten mit den diesen zukommenden Rechten, wie beispielsweise dem Akteneinsichtsrecht nach § 25 SGB X.³³

2. Anhörung i.S. des § 21 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 1 SGB X

Nach § 21 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 1 SGB X kann die Behörde „Beteiligte anhören“. Mit der Anhörung i.S. des § 24 Abs. 1 SGB X hat dies allenfalls am Rande etwas zu tun.

§ 21 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SGB X fungiert im Rahmen der Sachverhaltsermittlung, wobei der Beteiligte als Beweismittel eingesetzt wird, während § 24 SGB X ausschließlich der Wahrnehmung von Beteiligteninteressen bei Eingriffen in deren Rechtssphäre dient.

³³ Löcher, Die Anhörung im Sozialverwaltungsverfahren, 2005, S. 15.

Die Behörde ermittelt den Sachverhalt nach § 20 Abs. 1 SGB X von Amts wegen. Sie bestimmt Art und Umfang der Ermittlungen und ist dabei an das Vorbringen und an die Beweisanträge der Beteiligten nicht gebunden. Sie hat nach § 20 Abs. 2 SGB X alle für den Einzelfall bedeutsamen, auch die für die Beteiligten günstigen Umstände zu berücksichtigen. So gesehen ist es selbstverständlich, dass auch die Verfahrensbeteiligten i.S. des § 12 SGB X im Rahmen der Sachverhaltsermittlung selbst zu Wort kommen müssen. Oftmals können sie als unmittelbar oder mittelbar Betroffene zur Sachverhaltsaufklärung mehr beitragen als beispielsweise Zeugen, ganz abgesehen davon, dass letztere in vielen Fällen gar nicht existieren.

Wenngleich die Anhörung nach § 21 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alt. 1 SGB X somit primär als Mittel der behördlichen Sachverhaltsaufklärung fungiert, dient sie doch zumindest mittelbar auch den auf diese Weise angehörten Beteiligten.

IV. Gesetzgeberische Intention, Tatbestand, Zeitpunkt, Form und Frist der Anhörung

1. Gesetzgeberische Intention

§ 24 Abs. 1 SGB X bezweckt primär die Information der Behörde durch den Bürger. Die Vorschrift überträgt den im gerichtlichen Verfahren geltenden Grundsatz des rechtlichen Gehörs (vgl. Art. 103 GG, § 128 SGG) auf das Verwaltungsverfahren³⁴ mit der Folge, dass auch einer Verwaltungsentscheidung nur solche Tatsachen und Beweisergebnisse zugrunde gelegt werden dürfen, zu denen die Beteiligten zuvor Gelegenheit zur Stellungnahme hatten. Die Anhörung soll dem Betroffenen somit bereits im Verwaltungsverfahren die Möglichkeit sichern, alle ihm günstigen rechtlichen und tatsächlichen Umstände, die für die Entscheidung erheblich werden können, vorzubringen.³⁵ Damit ist das Recht auf Anhörung das wichtigste Recht des Beteiligten im Verwaltungsverfahren.³⁶ Zusammen mit dem Antragsrecht, dem Anspruch auf ordnungsgemäße Beratung (§ 14 SGB I)³⁷, dem Recht auf Akteneinsicht (§ 25 SGB X) und dem Anspruch auf eine angemessene Begründung (§ 35 SGB X) dient es sowohl dem subjektiven Rechtsschutz als auch der Förderung der Akzeptanz verwaltungsrechtlicher Entscheidungen.

Sinn und Zweck der Anhörung ist es mithin, die verfahrensrechtliche Stellung der Beteiligten und ihr Vertrauen auf die unvoreingenommene und unparteiliche (§§ 16, 17 SGB X) sowie ergebnisoffene (§ 20 Abs. 2 Halbs. 2 SGB X) und sorgfältige (§ 20 Abs. 1 Satz 1 SGB X) Verfahrensleitung des zum Eingriff berufenen Verwaltungsträgers zu stärken.³⁸ Nicht zuletzt soll der Bürger vor „Überraschungsentscheidungen“, die das Vertrauensverhältnis zwischen ihm und der Verwaltung belasten würden, geschützt werden.³⁹ Damit dient die Anhörung

³⁴ Vgl. dazu ausführlich Krasney, NVwZ 1986, S. 337 ff.; Schultes, Mitt. d. LVA Oberfranken, 1989, S. 137 ff.; Finkenbusch, WzS 1994, S. 33 ff.; Bonnermann, SGB 1996, S. 7 ff.; Schur, DAngVers 1996, S. 175 ff.; Roller, WzS 2012, S. 231, 232; Kugelmann, Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers, 2001, S. 242.

³⁵ BSG, 31.10.2002, B 4 RA 15/01 R, SozR 3-1300 § 24 Nr. 22.

³⁶ Leopold, in: Jansen (Hrsg.), § 24 SGB X, Rdnr. 4; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 13. Aufl. 2012, § 28 Rdnr. 1.

³⁷ Dazu Köhler, ZfSH/SGB 2015, S. 181 ff.

³⁸ BSG, 31.10.2002, B 4 RA 15/01 R, SozR 3-1300 § 24 Nr. 22.

³⁹ BSG, 7.7.2011, B 14 AS 153/10 R, SozR 4-4200 § 38 Nr. 2, Rdnr. 25; zum Zweck der Anhörungspflicht vgl. weiterhin BSG, 7.2.1985, 9a RVs 10/83, SozR 1300 § 24 Nr. 7 sowie BSG, 15.5.1985, 5b RJ 40/84, SozR 1300 § 24 Nr. 9, jeweils m.w.N.; Lang, in: Diering/Timme/Waschull, SGB X, 3. Aufl. 2011, § 24 Rdnr. 1.

am Ende sowohl der Wahrung der Rechte des Beteiligten als auch einer i.S. des § 20 SGB X sachgerechten Amtsermittlung.⁴⁰

1.1 Rechtliches Gehör, Menschenwürde und Rechtsstaatsprinzip

Während die Anhörung des Beteiligten (§ 12 SGB X) gem. § 21 Abs. 1 Nr. 2 SGB X als gesetzlich vorgesehenes Beweismittel vor allem der behördlichen Sachverhaltsermittlung dient,⁴¹ konkretisiert das in § 24 SGB X geregelte Anhörungsrecht in erster Linie den mit Verfassungsrang ausgestatteten Grundsatz des rechtlichen Gehörs (Art. 103 Abs. 1 GG),⁴² wenngleich die zuletzt genannte Verfassungsnorm, wie noch zu zeigen sein wird, auf das Verwaltungsverfahren nicht anzuwenden ist. Es besteht jedenfalls Einigkeit darüber, dass der Anspruch der Beteiligten auf Anhörung im Verwaltungsverfahren verfassungsrechtlich geboten ist.⁴³

1.1.1 Rechtliches Gehör (Art. 103 Abs. 1 GG)

Art. 103 Abs. 1 GG garantiert dem Bürger einen Anspruch auf rechtliches Gehör. Rechtliches Gehör bedeutet – vor Gericht ebenso wie im Verwaltungsverfahren –, dass die Entscheidung nur auf solche Umstände gestützt werden darf, zu denen sich der Beteiligte vorher äußern konnte.⁴⁴ Die Garantie rechtlichen Gehörs aus Art. 103 Abs. 1 GG verpflichtet die Gerichte, die Ausführungen der Prozessbeteiligten zur Kenntnis zu nehmen und in Erwägung zu ziehen.⁴⁵

Eng damit zusammen hängt das ebenfalls aus Art. 103 Abs. 1 GG folgende Verbot von „Überraschungsentscheidungen“. Mit diesem Verbot soll verhindert

⁴⁰ Clausen, in: Knack, VwVfG, 8. Aufl. 2004, § 28 Rdnr. 4; Lang, in: Die-ring/Timme/Waschull, SGB X, 3. Aufl. 2011, § 24 Rdnr. 1; Roller, WzS 2012, S. 231, 232 mit umfassenden Nachweisen aus Rechtsprechung und Literatur.

⁴¹ Vgl. dazu ausführlich Köhler, Kausalität, Finalität und Beweis – Wertungsentscheidungen im Verwaltungsverfahren der gesetzlichen Unfallversicherung, 2001, S. 46 ff.; Bartels, Die Anhörung Beteiligter im Verwaltungsverfahren, 1985, S. 19 ff.

⁴² Vgl. BSG, 28.7.1977, 2 RU 31/77, BSGE 44, 207, 211; Waschull, in: Die-ring/Timme/Waschull, SGB X, 3. Aufl. 2011, § 41 Rdnr. 15; Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Aufl. 2009, § 19 Rdnr. 20 (S. 490), spricht vom „rechtlichen Gehör im Verwaltungsverfahren“.

⁴³ Feuchthofen, DVBl. 1984, S. 170 ff.; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 13. Aufl. 2012, § 28 Rdnr. 3; ablehnend: Schilling, VerwArch 78 (1987), S. 45 m.w.N.

⁴⁴ BVerfG, 19.5.1992, 1 BvR 986/91, BVerfGE 86, 133, 144 m.w.N.; Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Aufl. 2009, § 19 Rdnr. 20 (S. 490).

⁴⁵ BVerfG, 8.7.1997, 1 BvR 1621/94, BVerfGE 96, 205, 216; std. Rspr.

werden, dass eine Entscheidung auf Gesichtspunkte gestützt wird, zu denen die Beteiligten nicht haben Stellung nehmen können, weil dazu aus ihrer Sicht keine Veranlassung bestand. Dementsprechend darf die Entscheidung nicht auf Tatsachen und sonstige Gründe gestützt werden, die im Verfahren nicht erörtert worden sind. Auch bei neuer Tatsachen- bzw. Beweiswürdigung, mit der bisher nicht zu rechnen war, besteht eine Hinweispflicht.⁴⁶ Es gibt allerdings nach der Rechtsprechung des BSG keinen allgemeinen Erfahrungssatz, demzufolge die zur Entscheidung berufene Stelle verpflichtet wäre, die Beteiligten vor einer Entscheidung auf eine in Aussicht genommene Beweiswürdigung hinzuweisen oder die für ihre Überzeugungsbildung möglicherweise leitenden Gesichtspunkte zuvor mit den Beteiligten zu erörtern.⁴⁷

Eine dem verfassungsrechtlichen Anspruch genügende Gewährung rechtlichen Gehörs setzt zudem voraus, dass die Verfahrensbeteiligten bei Anwendung der von ihnen zu verlangenden Sorgfalt zu erkennen vermögen, auf welchen Tatsachenvortrag es für die Entscheidung ankommen kann.⁴⁸ Damit korrespondiert auf Seiten des Bürgers das Recht,

- sich über den Verfahrensstoff zu informieren, wozu auch ein Recht auf Akteneinsicht (§ 25 SGB X) gehört,
- sich vor dem Erlass einer Entscheidung in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht hinreichend äußern zu können, wobei es dem Betroffenen freisteht, ob er von dieser Möglichkeit Gebrauch macht oder nicht,
- dass sich die zur Entscheidung berufene Stelle mit seinem Vorbringen inhaltlich befasst und das Vorbringen bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt und
- durch Zugang Kenntnis von der Entscheidung zu erhalten.

Dabei wird man grundsätzlich davon auszugehen haben, dass die Verwaltung das entgegengenommene Beteiligtenvorbringen auch zur Kenntnis genommen und in Erwägung gezogen hat, ohne dass sie verpflichtet wäre, sich in den Gründen ihrer Entscheidung mit jedem einzelnen Punkt dieses Vorbringens ausdrücklich zu befassen. Geht die Behörde jedoch auf den wesentlichen Kern des Tatsachenvortrags eines Beteiligten zu einer entscheidungserheblichen Frage nicht ein, lässt dies auf die Nichtberücksichtigung des Vortrags schließen,

⁴⁶ Vgl. BSG, 12.12.1990, 11 RAr 137/89, SozR 3-1500 § 62 Nr. 2; BSG, 15.10.1986, 5b RJ 24/86, SozR 1500 § 62 Nr. 20.

⁴⁷ BSG, 21.6.2000, B 5 RJ 24/00 B, SozR 3-1500 § 112 Nr. 2.

⁴⁸ Vgl. BVerfG, 20.9.2012, 1 BvR 1633/09, juris; BVerfG, 29.5.1991, 1 BvR 1383/90, BVerfGE 84, 188, 190.