



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**

**Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

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

**Weitere Informationen zu diesem Titel finden Sie im Internet unter**  
[ESV.info/978 3 503 16736 4](http://ESV.info/9783503167364)

Gedrucktes Werk: ISBN 978 3 503 16736 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](http://www.ESV.info)

Dieses Papier erfüllt die Frankfurter Forderungen der Deutschen Bibliothek  
und der Gesellschaft für das Buch bezüglich der Alterungsbeständigkeit und  
entspricht sowohl den strengen Bestimmungen der US Norm Ansi/Niso Z 39.48-1992  
als auch der ISO Norm 9706.

Druck und Bindung: Druckerei Strauss, Mörlenbach

## 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“<sup>1</sup> 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 „Urrecht“ der Beteiligten im Lichte der aktuellen Rechtsprechung und Literatur dar.

Kassel, im Januar 2016

Karl Friedrich Köhler

---

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

## Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b> .....	5
<b>A. Anhörung im Sozialverwaltungsverfahren</b> .....	13
<b>I. Rechtliches Gehör in der Ausprägung des § 24 SGB X</b> .....	13
<b>II. Grundrechtsschutz durch Verwaltungsverfahren</b> .....	17
<b>III. Abgrenzung zur Anhörung als Mittel der Sachverhaltsaufklärung</b> .....	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
<b>IV. Gesetzgeberische Intention, Tatbestand, Zeitpunkt, Form und Frist der Anhörung</b> .....	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 Geltendmachung von Interessen .....	58
6.1	Vorwarnung .....	58
6.2	Mitteilung der entscheidungserheblichen Tatsachen .....	58
6.3	Aufforderung zur Äußerung .....	63
6.4	Besonderheiten bei der Anhörung von Ausländern	64
6.5	Behördliche Bereitschaft und Verpflichtung zur Beratung .....	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
<b>V.</b>	<b>Absehen von der Anhörung aufgrund behördlichen Ermessens</b> .....	<b>70</b>
1.	Eilbedürftigkeit der Entscheidung wegen Gefahr im Verzuge oder öffentlichen Interesses .....	71
2.	Drohender Ablauf einer für die Entscheidung maßgeblichen Frist .....	75
3.	Keine Abweichung von den tatsächlichen Angaben eines Beteiligten zu seinen Ungunsten .....	80
4.	Allgemeinverfügungen oder gleichartige Verwaltungsakte in größerer Zahl .....	82
5.	Geänderte Verhältnisse bei einkommensabhängigen Leistungen .....	85
6.	Vollstreckungsmaßnahmen .....	86
7.	Bagatellfälle .....	86
8.	Ermessen und Ermessensbegründung .....	87
<b>VI.</b>	<b>Unbeachtlichkeit des Anhörungsmangels</b> .....	<b>89</b>
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
<b>VII.</b>	<b>Grenzen der Heilungsmöglichkeit (§ 41 Abs. 2 SGB X) .....</b>	<b>111</b>
1.	Rechtslage seit dem 1.1.2001 .....	111
2.	Ausschluss der Heilung wegen Überschreitens der instanziellen Grenze .....	111
3.	Heilung im wiedereröffneten Berufungsverfahren? .....	111
<b>VIII.</b>	<b>Aussetzung des Verfahrens gem. § 114 Abs. 2 Satz 2 SGG .....</b>	<b>117</b>
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
<b>IX.</b>	<b>Kritik an der Heilungsmöglichkeit behördlicher Anhörungsfehler .....</b>	<b>123</b>
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
<b>X.</b>	<b>Relativierung der Bedenken</b> .....	<b>145</b>
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>B.</b>	<b>Anhörung im Sozialgerichtsverfahren</b> .....	<b>161</b>
<b>I.</b>	<b>Anhörung gem. §§ 62, 128 Abs. 2 SGG</b> .....	<b>161</b>
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 Terminsverlegung .....	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
<b>II.</b>	<b>Anhörung gem. § 153 Abs. 4 Satz 2 SGG</b> .....	<b>183</b>
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
<b>III.</b>	<b>Anhörung eines bestimmten Arztes gem. § 109 SGG</b> .....	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
<b>C.</b>	<b>Anhörungsrüge</b> .....	205
<b>I.</b>	<b>Einführung</b> .....	205
<b>II.</b>	<b>Gesetzgeberische Motive</b> .....	207
<b>III.</b>	<b>Die außerordentlichen Rechtsbehelfe im Einzelnen</b> .....	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
<b>IV.</b>	<b>Die Anhörungsrüge gem. § 178a SGG</b> .....	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
<b>D.</b>	<b>Nachwort</b> .....	230
	<b>Literaturverzeichnis</b> .....	231