

Das fehlerhafte Verfahren und seine Folgen im Verwaltungsrecht

von

Dr. Hermann Hill

Professor für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre an der
Juristischen Fakultät der Universität Heidelberg



**R. v. Decker's Verlag, G. Schenck
Heidelberg 1986**

Inhalt

<i>Geleitwort</i>	V
<i>Vorwort</i>	VII

Einführung in die Problematik

I. Relevanz und Aktualität	1
II. Begriffliche Klärungen	5
1. Das Verwaltungsverfahren	5
a) Verwaltungsverfahren im formellen Sinn	6
b) Verwaltungsverfahren im materiellen Sinn	6
2. Das fehlerhafte Verfahren und seine Folgen	8
III. Ziel, Gang und Methode der Untersuchung	9

1. Teil:

Stand der Dogmatik

1. Abschnitt: Historische Vorläufer und Entwicklungslinien

I. Die Lehre vom fehlerhaften Staatsakt	11
II. Der Streit um einheitliche oder differenzierende Fehlerfolgen	13
III. Fehlerfolgen bei einzelnen Staatsakten	15
1. Gesetze und sonstige Rechtsnormen	16
2. Verwaltungsvorschriften	17
3. Verwaltungsakte	17
4. Zusammenfassung und Ausblick	19

2. Abschnitt: Rechtsdogmatischer Befund

<i>1. Kapitel: Gerichtliche Verfahren</i>	20
I. Zivilprozessualer Bereich	21
1. Verfassungsrechtliche Grundlagen	21
2. Zivilprozeßordnung	22
3. Zwangsvollstreckungsrecht	25
4. Freiwillige Gerichtsbarkeit	25
II. Strafprozessualer Bereich	27
1. Verfassungsrechtliche Grundlagen	27
2. Strafprozeßordnung	28
3. Ordnungswidrigkeitenrecht	32
III. Verwaltungsprozessualer Bereich (VwGO, SGG, FGO, VwPO)	33
1. Verfassungsrechtliche Grundlagen	33
2. Verwaltungsgerichtliche Verfahren	34
3. Widerspruchsverfahren (insbes. § 79 Abs. 2 S. 2 VwGO)	39
4. Rechtsbehelfe gegen behördliche Verfahrenshandlungen (§ 44a VwGO)	43
a) Zur Problematik des § 44a VwGO	43

b) Anwendbarkeit des § 44 a S. 1 VwGO	46
c) Ausnahmen von § 44 a S. 1 VwGO	48
IV. Zusammenfassung	54
2. Kapitel: Normsetzungsverfahren	57
I. Verfahren zum Erlaß von Gesetzen	57
1. Bedeutung des Gesetzgebungsverfahrens für Verfassungs- konkretisierung und Rechtserzeugung	57
2. Folgen von Verstößen gegen formelle und materielle Verfassungsnormen	59
3. Folgen einzelner Verstöße gegen das äußere Gesetzgebungsverfahren	61
4. Kontrolle des inneren Gesetzgebungsverfahrens	63
5. Berichtigung fehlerhafter Gesetzesbeschlüsse	65
II. Verfahren zum Erlaß von Rechtsverordnungen	66
1. Überblick über die Folgen von Verfahrensfehlern	66
a) Rechtsverordnungen der Bundesexekutive	66
b) Rechtsverordnungen der Landesexekutive	67
2. Insbesondere: Folgen unterlassener Anhörung	69
3. Grundrechtliche und rechtsstaatliche Gebote zur Regelung des Verfahrens	72
4. Zusammenfassende Würdigung von Verstößen gegen das äußere Verfahren	75
5. Verstöße gegen das sog. innere Verfahren	77
III. Verfahren zum Erlaß von Satzungen	78
1. Probleme örtlicher Rechtsetzung	78
2. Herkömmliche rechtsdogmatische Ansätze	79
a) Allgemeine Grundsätze	79
b) Zuständigkeit	80
c) Form	80
d) Geschäftsordnung	80
e) Genehmigungs- sowie Anzeige- und Vorlagepflichten	81
f) Verkündung	82
3. Neuere gesetzliche Regelungen	83
a) Nordrhein-Westfalen	83
b) Rheinland-Pfalz	84
c) Hessen	84
d) Niedersachsen	85
e) Baden-Württemberg	86
f) Abschließende Würdigung	87
IV. Anhang: Verfahren zum Erlaß von Verwaltungsvorschriften	88
1. Überblick über Verfahrensregelungen und Fehlerfolgen	88
2. Wirkung und Kontrolle fehlerhafter Verwaltungsvorschriften	91
3. Differenzierende Fehlerfolgenbetrachtung	92
a) Dienstvorschriften	92
b) Organisationsregelungen	92
c) Norminterpretierende Verwaltungsvorschriften	93
d) Ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften	93
V. Zusammenfassung	94

3. Kapitel: <i>Verwaltungsverfahren zum Erlaß einer Einzelmaßnahme</i>	96
I. Verfahren zum Erlaß eines Verwaltungsaktes	96
1. (Nichtförmliches) Verfahren zum Erlaß eines Verwaltungsaktes nach den VwVfGen (§ 10 VwVfG)	96
a) Überblick über Fehlerfolgen und verfassungsrechtliche Bedeutung	96
b) § 45 VwVfG	97
(1) Anwendungsbereich	97
(2) Wirkung der Heilung	98
(3) Bedeutung des § 45 Abs. 2 VwVfG	98
(4) Teleologische Reduktion des § 45 VwVfG i. S. einer realen Fehlerheilung	99
c) § 46 VwVfG	100
(1) Anwendungsbereich	100
(2) Anwendbarkeit im Hinblick auf Klagearten	101
(3) Auswirkungen des § 46 VwVfG auf die Interpretation des § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO	102
(4) Adressaten des § 46 VwVfG	105
(a) Aufhebung durch die Behörde gem. § 48 VwVfG	106
(b) Aufhebung durch das Gericht	106
(c) Aufhebung durch die Widerspruchsbehörde	109
(5) Trennung zwischen gebundenen und Ermessensentscheidungen im Rahmen des § 46 VwVfG	110
(a) Ermessens- und ähnliche Entscheidungen	111
(b) Gebundene Entscheidungen	113
(c) Sog. absolute Verfahrensfehler	114
(6) Logische, erkenntnistheoretische und funktionelle Aspekte des § 46 VwVfG	115
(7) Zur Interpretation der Voraussetzung, „wenn keine andere Entscheidung in der Sache hätte getroffen werden können“ ..	121
2. Besondere Verfahren zum Erlaß eines Verwaltungsaktes nach den VwVfGen	126
a) Förmliche Verfahren	126
b) Planfeststellungsverfahren	127
3. Verfahren zum Erlaß eines Verwaltungsaktes nach dem SGB X (Überblick)	130
4. Verfahren zum Erlaß eines Verwaltungsaktes nach der AO (Überblick)	132
II. Verfahren zum Abschluß eines verwaltungsrechtlichen Vertrages	134
1. Fehlerfolgen bei Verletzung der §§ 57 und 58 VwVfG	134
2. Fehlerfolgen gem. § 59 VwVfG	135
a) Verfassungsmäßigkeit des § 59 VwVfG	135
b) Nichtigkeit gem. § 59 Abs. 1 VwVfG	137
c) Nichtigkeit gem. § 59 Abs. 2 VwVfG	139
(1) § 59 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG	139
(2) § 59 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG	139
(3) § 59 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG	143
3. Landesrechtliche Sonderregelung des § 126 Abs. 3 LVwG SH	144

4. Sonderregelungen für das Verfahren in der Sozial- und Finanz-	
verwaltung	146
a) SGB X	146
b) Abgabenordnung	146
III. Verfahren zur Abgabe einer Zusicherung gem. § 38 VwVfG	147
1. § 38 Abs. 1 VwVfG	147
2. § 38 Abs. 2 VwVfG	148
a) Verweis auf § 44 VwVfG	148
b) Verweis auf § 45 VwVfG	149
c) Kein Verweis auf § 46 VwVfG	149
3. Zusagen außerhalb des Regelungsbereichs des § 38 VwVfG	150
IV. Verfahren zum Erlaß eines Realaktes (Verwaltungstathandeln) —	
Überblick	150
V. Zusammenfassung	152
1. Verfahren zum Erlaß eines Verwaltungsaktes	152
2. Verfahren zum Abschluß eines verwaltungsrechtlichen Vertrages ...	153
3. Verfahren zur Abgabe einer Zusicherung	154
4. Verfahren zum Erlaß eines Realaktes	154
<i>4. Kapitel: Sonderregelungen im Besonderen Verwaltungsrecht</i>	154
I. Baurecht	154
1. Bauplanungsrecht (§§ 155 a ff. BBauG)	154
a) § 155 a Abs. 1 BBauG	154
b) § 155 a Abs. 2 BBauG	159
c) § 155 a Abs. 3 BBauG	163
d) § 155 a Abs. 4 BBauG	163
e) § 155 a Abs. 5 BBauG	165
f) § 155 b Abs. 1 BBauG	166
g) § 155 b Abs. 2 S. 1 BBauG	167
h) § 155 b Abs. 2 S. 2 BBauG	168
i) § 155 c BBauG	171
2. Bauordnungsrecht (Baugenehmigungsverfahren)	172
II. Kommunalrecht	174
1. Kommunales Mitwirkungsverbot	174
2. Unterrichtungspflicht	175
3. Ladungsmängel	176
III. Prüfungsrecht	177
1. Allgemeine Grundsätze	177
2. Besonderheiten des Prüfungsverfahrens	180
IV. Zusammenfassung	181
1. Bauplanungsrecht	181
2. Bauordnungsrecht	182
3. Kommunalrecht	182
4. Prüfungsrecht	183
<i>5. Kapitel: Relevante verfahrensrechtliche Ansätze im materiellen</i>	
<i>Zivilrecht</i>	183
1. Verhaltenspflichten als schuldrechtliche Nebenpflichten	184
2. Folgen der Verletzung schuldrechtlicher Nebenpflichten	186

3. Sonstige Folgen bei Form- und Verfahrensverstößen im allgemeinen Schuldrecht	186
4. Zusammenfassung	187
6. Kapitel: Zwischenergebnis	188

2. Teil:

Entwurf eines Systems der Folgen von Verfahrensfehlern im Verwaltungsrecht

1. Abschnitt: Phänomenologie und Dogmatik der Verfahren in der öffentlichen Verwaltung

<i>1. Kapitel: Standort der öffentlichen Verwaltung in der Funktions- ordnung des Grundgesetzes</i>	189
I. Wandel der Aufgaben der modernen Verwaltung	189
II. Verhältnis zur Gesetzgebung	190
III. Verhältnis zur Rechtsprechung	192
<i>2. Kapitel: Die Bedeutung von Verwaltungsverfahren</i>	193
I. Charakter und Eigenart von Verfahren	193
II. Funktionen von Verfahren	199
1. Rechtsdogmatische Sicht	199
a) Menschenwürde	200
b) Rechtsstaatsprinzip	201
(1) Garantiefunktion für die Richtigkeit bzw. Rationalität der Sachentscheidung	201
(2) Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	203
(3) Grundsatz des fairen Verfahrens	203
(4) Grundsatz der Rechtssicherheit und Verfahrensgerechtigkeit	204
(5) Rechtsschutz- und Kontrollfunktion	205
c) Demokratiegebot	206
d) Sozialstaatsgebot	206
e) Gleichheitsgebot	206
f) Materielle Grundrechte	207
2. Verwaltungswissenschaftliche Sicht	208
a) Ziele des Verwaltungshandelns	208
b) Zielkonflikte	209
3. Entscheidungstheoretische Sicht	210
a) Verfahren als strukturgebende Entscheidungsprämisse	210
b) Entscheidungsprozeß als Verfahren der Informationssammlung und -verarbeitung	211
c) Entscheidungsprozeß als Kommunikationsverfahren	211
4. Sozialwissenschaftliche Sicht	212
a) Verfahren als soziales (Rollen-)System	212
b) Verfahren als staatsbürgerliche Übung	212
c) Edukation, Absicherung und Rationalisierung der Entscheidung	213
5. Funktionsüberlastung	214

III. Vergleich mit anderen Verfahren	215
1. Gesetzgebungsverfahren	215
a) Verfahren als konstitutive bzw. Begriffsvoraussetzung des Gesetzes	215
b) Besonderheiten des Gesetzgebungsverfahrens	215
2. Gerichtliche Verfahren	216
a) Zwecke der gerichtlichen Verfahren	216
b) Funktionales Verhältnis zwischen Verwaltungsverfahren und verwaltungsgerichtlichem Verfahren	217
c) Unterschiede zwischen Verwaltungsverfahren und verwaltungs- gerichtlichem Verfahren	218
d) Verfahrensgrundsätze im Verwaltungsverfahren und verwaltungs- gerichtlichen Verfahren	219
IV. Verhältnis und Abgrenzung zum materiellen Recht	220
1. Gegenseitige Abhängigkeit und Verflochtenheit	220
2. Vorrang des materiellen Rechts bzw. Verfahrensrecht als Sekundärnorm?	221
3. Abgrenzung Verfahrensrecht — materielles Recht	222
a) Verwaltungsverfahrensrecht als materielles Recht aus der Sicht des Gerichtsverfahrensrechts	222
b) Abgrenzungsversuche zwischen materiellem Recht und gerichtlichem Verfahrensrecht	223
c) Sonstige Abgrenzungsversuche	223
V. Zusammenfassung	225
<i>3. Kapitel: Maßgebliche Determinanten des Verwaltungsverfahrens</i>	227
I. Verfahrensbedingungen	227
1. Rechtsnormative Verfahrensbedingungen	227
a) Das Regelungsgefüge des Verwaltungsverfahrens	227
b) Die Konkretisierung und Ausgestaltung der Verfassung durch den Gesetzgeber	228
c) Einfluß verfassungsgestaltender Grundentscheidungen auf die Regelung des Verwaltungsverfahrens	229
d) Grundrechtliche Verfahrensgebote?	229
(1) Art. 1 Abs. 1 GG	229
(2) Spezielle Freiheitsrechte	230
(3) Art. 2 Abs. 1 GG	231
(4) Art. 3 Abs. 1 GG	232
(5) Art. 19 Abs. 4 GG	232
e) Wechselbezüglichkeit von Grundrechten und Verwaltungs- verfahren	233
(1) Einfluß verschiedener Grundrechtsfunktionen auf das Verwaltungsverfahren	233
(a) Abwehrrechte	233
(b) Leistungs- und Teilhabeansprüche	234
(c) Objektive Wertentscheidungen der Verfassung und Schutzpflicht des Gesetzgebers	235
(2) Verhältnis Grundrechte — Verwaltungsverfahren	236

(a) Annex- bzw. Komplementärfunktion des Verfahrensrechts im Hinblick auf materielle Grundrechte	236
(b) Verfahren als Kompensation für materielle Rechtsverluste oder Rechtsnachteile	237
(3) Abhängigkeit der Grundrechte vom Verwaltungsverfahren ..	238
(a) Konstitutive Wirkung des Verfahrens	238
(b) Konkretisierende oder regelnde Wirkung durch Verfahren ..	239
(c) Einschränkende oder entziehende Wirkung durch Verfahren	239
(d) Voraussetzungen der Grundrechtsausübung schaffende Wirkung von Verfahren	239
f) Inhalt und Reichweite einer grundrechtlich gebotenen gesetzlichen Verfahrensausgestaltung	240
(1) Grundrechtliche Mindestanforderungen und Rahmen- vorgaben	240
(2) Grundrechtliche Maßstäbe zur differenzierenden Abwägung	241
(3) Grundrechtsadäquate Berücksichtigung des Interessenumfeldes des jeweiligen Grundrechts	242
g) Grundrechtliche Gebote zur Regelung von Verfahrens- fehlerfolgen	243
2. Organisatorische und kompetenzielle Verfahrensbedingungen	244
a) Rechtliche Bedeutung	244
b) Faktische Ausstattung	245
3. Instrumentale Verfahrensbedingungen	247
a) Handlungs- und Entscheidungstypen	247
b) Entscheidungsarten bzw. -maßstäbe	249
(1) Gebundene Entscheidungen	249
(2) Entscheidungen mit Spielraum	250
(3) Entscheidungen mit Spielraum, aber interner Bindung	251
4. Harmonisierung der Verfahrensbedingungen mit spezifischen Aspekten von Verwaltungsverfahren	251
a) Verfahrensgegenständliche Aspekte	251
b) Situative Aspekte	252
c) Wirkungsbezogene Aspekte	252
II. Verfahrensziele und Verfahrensgegenstand	253
1. Verhältnis Verfahrensziele — Verfahrensgegenstand	253
2. Verfahrensziele	253
a) Festlegung der Ziele durch koordiniertes Zusammenwirken zwischen Gesetzgeber und Verwaltung	253
b) Materielle Ziele als Ober-, Mittel- und Unterziele	254
c) Formelle Ziele	255
3. Verfahrensgegenstand	256
a) Definition und Bedeutung des Verfahrensgegenstandes	256
b) Veränderung des Verfahrensgegenstandes im Verwaltungs- verfahren	256
c) Wirkungen des Verfahrensgegenstandes	257

III. Verfahrensstruktur	258
1. Grundlegende Strukturfragen	258
a) Begriff und Bedeutung der Verfahrensstruktur	258
b) Einheit oder Parallelität des bzw. der Verfahren	260
2. Strukturtypen	261
a) Zweiseitigkeit	261
b) Dreiecksverhältnis	262
c) Komplexe, mehrdimensionale Verwaltungsverhältnisse	263
3. Rechtsstellung und Funktion der Verfahrenssubjekte als grundlegende Strukturelemente	265
a) Entscheidende und mitwirkende Behörden	265
(1) Entscheidende Behörde	265
(2) Mitwirkung anderer Behörden	266
(3) Mitwirkung als Verwaltungsverfahren i. S. d. § 9 VwVfG? ...	266
(4) Mitwirkung von Ausschüssen	267
(5) Folgen fehlerhafter oder unterbliebener Mitwirkung	267
b) Beteiligte und betroffene Bürger, Gruppen und Verbände	267
(1) Öffentlichkeits- oder Jedermannsbeteiligung	268
(2) Individualinteressenbeteiligung	268
(3) Rechtsbetroffene	268
(4) Beteiligte gem. § 13 VwVfG	269
(a) Beteiligungsfähigkeit und formeller Beteiligtenbegriff ...	269
(b) Rechtsstellung der Beteiligten gem. § 13 VwVfG	269
(c) Sonstige Beteiligtenbegriffe	269
(d) Mitwirkungslasten	270
4. Beziehungen (Rechtsverhältnisse) zwischen den Strukturelementen (Verfahrenssubjekten)	271
a) Rechtsverhältnis als verdichtete Beziehung von Rechtssubjekten .	272
b) Arten der Rechtsverhältnisse im Verwaltungsrecht	273
c) Dogmatische Eigenständigkeit eines Verwaltungsverfahrens- rechtsverhältnisses	275
d) Rechtsqualität des Verfahrensrechtsverhältnisses	276
e) Verwaltungsverfahrensverhältnis als abgestuftes System der Verrechtlichung und Rechtssubjektivierung	277
f) Beteiligungsverhältnis gem. § 13 VwVfG	280
g) Verfahrenskontakt bzw. Vorverfahrensverhältnis	281
IV. Verfahrensablauf	281
1. Materielle gesetzliche Verfahrensbegriffe und Entscheidungs- strukturen	282
a) Unbestimmte Rechtsbegriffe, insbesondere sog. Zielformel- begriffe	282
b) Materielle Regelungsstrukturen (Verbote mit Erlaubnis- oder Befreiungsvorbehalt)	284
c) Entscheidungsstruktur des Ermessens	285
2. Gliederungen und Stufungen im Verfahrensablauf	285
a) Sog. inneres Verfahren (Prozeß der Entscheidungsbildung)	286
b) Sog. äußeres Verfahren (Gliederung des Verfahrensablaufs)	287

c) Abschnittsweise Erledigung der Entscheidung (Verfahrensstufung)	287
(1) Begriff und Abgrenzung der gestuften Verfahren	288
(2) Sinn und Zweck der Verfahrensstufung	289
(3) Bindungswirkung der Vorentscheidung bei der Verfahrensstufung	290
(4) Kriterien für die Verfahrensstufung durch den Gesetzgeber ..	291
(5) Kriterien für die Regelung der Verfahrensfehlerfolgen bei gestuften und komplexen Entscheidungen	291
3. Verfahrensarten	292
a) Kriterien für die Wahl der Verfahrensart durch den Gesetzgeber .	293
b) Überblick über herkömmliche Verfahrensarten	293
(1) Internes und externes Verfahren	293
(2) Nichtförmliche und förmliche Verfahren	294
(3) Planfeststellungs- und sonstige Planungsverfahren	294
(4) Rechtsbehelfsverfahren	295
(5) Vollstreckungsverfahren	295
(6) Ordnungswidrigkeitenverfahren	296
(7) Massenverfahren	296
c) Neuartige Ansätze und Entwicklungen	297
4. Verfahrensstil	297
V. Zusammenfassung	299

2. Abschnitt: Verfahrensfehler

<i>1. Kapitel: Fehlen der Verfahrensvoraussetzungen</i>	301
<i>2. Kapitel: Verfahrensartfehler und Anspruch auf bestimmtes Verfahren</i> ...	302
I. Verfahrensartfehler	302
1. Begriff und Bedeutung	302
2. Folgen eines Verfahrensartfehlers nach der Rechtsprechung	303
II. Anspruch auf Durchführung eines bestimmten Verfahrens	304
<i>3. Kapitel: Fehler innerhalb eines Verfahrens</i>	306
I. Maßstäbe für das Vorliegen von Fehlern	306
1. Grundgesetz	306
2. Rechtsnormative, insbesondere gesetzliche Anordnungen (Art. 20 Abs. 3 GG)	308
a) Außenwirksamkeit	308
b) Verbindlichkeit	308
c) Bestimmtheit	308
3. Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG)	309
4. Innenrecht	311
5. Allgemeine Verfahrensgrundsätze	311
6. Verfahrenszwecke	313
7. Verfahrensmißbrauch	313
II. Voraussetzungen für das Vorliegen von Fehlern	314
1. Anfang der Fehlerausführung und Fehlervollendung	314
2. Verschulden als Voraussetzung des Fehlers bzw. seiner Folgen?	315

4. Kapitel: Fehler außerhalb eines konkreten Verwaltungsverfahrens	316
I. Sozialer Kontakt zur Verwaltung	316
1. Verletzung von Pflichten der Behörde	316
2. Verletzung von Pflichten des Bürgers	317
II. Organstreitigkeiten	317
5. Kapitel: Abgrenzung der Verfahrensfehler von inhaltlichen Fehlern	318
I. Grundsätzliche Abgrenzung	318
1. Relevanz	318
2. Abgrenzung der Vorschriften	318
3. Abgrenzung der Fehler im Sinne eines Verstoßes gegen diese Vorschriften	318
II. Interdependenz von Verfahren und Entscheidung	319
III. Handlungs- und Entscheidungsarten mit Verfahrensstruktur	319
1. Überblick	319
2. Planerisches Abwägen	320
3. Handlungsermessen	320
4. Unbestimmte Rechtsbegriffe mit Beurteilungsspielraum	322
5. Kriterien für die unterschiedliche Behandlung der Folgen von Verfahrensfehlern bei Abwägungs- und Ermessensentscheidungen	323
a) Reichweite des Entscheidungsspielraums	323
b) Handlungstyp der Entscheidung	323
6. Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung	324
IV. Doppelfunktionelle Verfahrenshandlungen	324
1. Begriff und Bedeutung	324
2. Relevanz bei Fehlerfolgeregelungen	325
a) § 45 VwVfG	325
b) § 46 VwVfG	326
c) § 155 a Abs. 1 BBauG	326
3. Doppelfunktionelle Verfahrenshandlungen im einzelnen	326
a) Antrag, Zustimmung, Verzicht	326
b) Begründung	327
c) Anhörung	328
d) Mitwirkung eines Ausschusses oder einer Behörde	328
e) Genehmigung und Bekanntmachung	329
f) Entwicklungsgebot	330
Zusammenfassung zum 2. Abschnitt	331

3. Abschnitt: Verhältnis Verfahrensfehler — Folgeregelungen

1. Kapitel: Verfassungsrechtliche Gebote zur Regelung von Verfahrens- fehlerfolgen	332
I. Gebot der sach- bzw. systemgerechten Differenzierung der Sanktionen	332
II. Gebot bestimmter Sanktionen, insbesondere Gleichstellung mit Folgen materieller Fehler?	334
a) Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG)	335
b) Materielle Freiheitsgrundrechte	335

c) Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG)	335
d) Gebot effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG)	336
e) Grundsatz der Funktionentreue	336
f) Allgemeine rechtsstaatliche Grundsätze	337
2. Kapitel: Kriterien für Verfahrensfehlerfolgen	339
I. Handlungstyp	341
1. Dogmatischer Standort	341
a) Öffentlich-rechtliche — privatrechtliche Handlung	341
b) Interne — externe Handlungen	342
c) Regelungen — Realakte	342
d) Normsetzung — Allgemeinverfügung — Einzelakt	342
e) Gegenseitiges (Verfahrens-)Rechtsverhältnis	343
2. Funktion	343
3. Adressatenkreis	344
4. Handlungstypunabhängige Fehlermerkmale	344
II. Entscheidungsgegenstand	345
1. Eingriffs- und Leistungsbereich	345
2. Grundrechtsrelevanz	346
3. Programmkompetenz und Eigenverantwortung der Verwaltung	346
4. Administrative Handlungsvoraussetzungen und Ressourcen	347
5. Mittlerer Differenzierungs- und Abstraktionsgrad bei der Ordnung der Sach- und Rechtsbereiche	348
III. Regelungsgehalt der Entscheidung	349
1. Eingriff (im weiteren Sinn)	349
2. Leistung (im weiteren Sinn)	349
3. Feststellung, Gestaltung, Einigung	349
4. Teil- oder abschließende Entscheidung	350
5. Wechselseitiger Einfluß der Rechtsschutzmöglichkeiten	350
IV. Entscheidungsebene	351
1. Begriff und Abgrenzung	351
2. Wirkungsgrad der Entscheidung auf der jeweiligen Ebene	351
3. Verknüpfung der höheren mit der unteren Entscheidungsebene	351
a) Unmittelbare oder mittelbare Betroffenheit durch höhere Ebene .	351
b) Verbindliche oder vorbereitende Regelung durch höhere Ebene ..	352
4. Verknüpfung der unteren mit der höheren Entscheidungsebene	352
V. Struktur der beteiligten Interessen	353
1. Interessengegensätze und polygonale Interessenverhältnisse	353
a) Interessengegensätze	353
b) Interessengeflechte	353
2. Verfahrensfehlerfolgen bei komplexen Interessenverhältnissen	354
a) Verhältnismäßige Abwägung	354
b) Wiederherstellung der Rechts- und Interessensymmetrie	355
3. Interessengerechte Folgenregelungen	356
a) Interessenabwägung durch Verwaltung und Gericht	356
b) Interessenabwägung durch den Gesetzgeber	356
(1) Absolute Aufhebungsgründe	357
(2) Relative Aufhebungsgründe	358
(3) Bedingte Aufhebungsgründe	358

VI. Entscheidungs- und Verfahrensart	358
1. Entscheidungsarten	358
a) Entscheidungen mit Spielraum	359
b) Gebundene Entscheidungen	360
c) Kollegialentscheidungen	362
2. Verfahrensarten	362
a) Verfahrenszweckorientierte Fehlerfolgenregelung	362
b) Phasenorientierte Fehlerfolgenregelung	364
c) Fehlerfolgen beim Massenverfahren	365
VII. Art und Bedeutung der Verfahrensvorschrift	365
1. Rechtscharakter und Verbindlichkeit	365
2. Grammatisch-logische Auslegung	366
3. Systematische Auslegung	366
4. Historische Auslegung	367
5. Teleologische Auslegung	367
6. Zusammenfassung	368
VIII. Art und Bedeutung des Fehlers im Verfahren	368
1. Materielle Kriterien	369
a) Schwere des Fehlers	369
b) Offensichtlichkeit des Fehlers	369
c) Kausalität des Fehlers	370
d) Materielle Beschwer	371
2. Funktionale Kriterien	372
3. Insbesondere: Absolute Fehler	373
a) Rechtsnormative Regelungen	373
(1) Überblick	373
(2) § 44 VwVfG	374
b) Rechtsnormative Anhaltspunkte für Erweiterungen des Anwendungsbereichs der absoluten Verfahrensfehler	374
(1) § 42 S. 2 SGB X	374
(2) Revisionsrechtliche Regelungen der §§ 138 VwGO, 551 ZPO ..	375
c) Grundsätzliche rechtsnormative Ableitung absoluter Verfahrens- fehler	377
(1) Grundrechte	377
(2) Rechtsstaatsprinzip	378
(3) Demokratieprinzip	379
(4) Sozialstaatsprinzip	380
(5) Funktionsordnung (Verwaltungsvorbehalt)	380
(6) Zusammenfassung	380
d) Zusammenhang und Abwägung mit anderen Kriterien	381
IX. Art und Ausmaß der grundrechtlichen Verfahrensrelevanz	381
1. Art der Abhängigkeit (Angewiesenheit auf Verfahren)	382
2. Ansatzpunkt des Verfahrens im Hinblick auf die Grundrechts- verwirklichung	383
3. Wirkungen der Verfahrensfehler auf Grundrechte	383
4. Abwägung durch den Gesetzgeber	385
X. Vorhandensein und Effektivität von Rechtsschutz- und sonstigen Kontrollmöglichkeiten	386

1. Rechtsschutzformen und Sachentscheidungsvoraussetzungen	386
2. Zielrichtung des Rechtsschutzes	387
3. Folgen der Unterlassung von Rechtsschutz- und sonstigen Kontrollmöglichkeiten	388
4. Effektivität des Rechtsschutzes	388
a) Funktionell-rechtliche Zuordnung der Kompetenzen von gerichtlichem und Verwaltungsverfahren	388
b) Beschränkungen des Rechtsschutzes in zeitlicher Hinsicht	389
c) Beschränkungen des Rechtsschutzes in subjektiver Hinsicht	390
d) Interessensituation der gerichtlichen Verfahren	390
5. Verfahrensfehler der Verwaltung und vorläufiger Rechtsschutz	390
6. Zusammenwirken von § 44 a VwGO und § 46 VwVfG	391
7. Sonstige Kontrollmöglichkeiten	391
Zusammenfassung zum 3. Abschnitt	392
4. Abschnitt: Grundprobleme der Verfahrensfehlerfolgen	
<i>1. Kapitel: Rechtswidrigkeit als Folge der Fehlerhaftigkeit</i>	393
I. Begriff und Abgrenzung der Rechtswidrigkeit	393
1. Begriff der Rechtswidrigkeit im öffentlichen Recht	393
2. Abgrenzung der Rechtswidrigkeit	396
a) Zur Unzulässigkeit	396
b) Zur Unrichtigkeit	397
c) Zur Pflichtwidrigkeit	398
II. Formelle und materielle Rechtswidrigkeit	398
1. Begriff der Rechtswidrigkeit vor und nach Erlass des VwVfG	398
2. Rechtswidrigkeit aus formellen Gründen	399
a) „Heilung“ der Rechtswidrigkeit aus formellen Gründen durch gerichtliche Entscheidung	399
b) Aufhebung des Verfahrens?	399
c) Sanktionen bei Rechtswidrigkeit aus formellen Gründen	400
3. Aufhebung eines Verwaltungsaktes allein wegen Rechtswidrigkeit aus formellen Gründen	401
a) Kausalität des Verfahrensfehlers	401
b) Absolute Verfahrensfehler	401
c) Entscheidungen mit Spielraum	402
III. Objektive und subjektive Rechtswidrigkeit (subjektive Rechtsverletzung)	403
1. Klagebefugnis (§ 42 Abs. 2 VwGO)	403
a) Mögliche Verletzung einer subjektiv-rechtlichen Verfahrensposition	403
b) Mögliche Verletzung einer materiellen Rechtsposition	404
2. Subjektive Rechtsverletzung (§ 113 Abs. 1 S. 1 VwGO)	406
IV. Zusammenfassung der Wirkung des § 46 VwVfG auf § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO	407
1. Differenzierung nach Entscheidungsarten	407
a) Ermessensentscheidungen	407
b) Gebundene Entscheidungen	407
2. Auswirkungen des § 46 VwVfG auf die Interpretation des § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO	408

2. Kapitel: Zuordnung von Verfahrensfehlerfolgen	409
I. Einheitlichkeit oder Aufspaltung der Folgen?	409
1. Aufspaltung nach Kontrollorganen	409
2. Aufspaltung nach Teilbereichen der Rechtsordnung	411
3. Aufspaltung nach den Betroffenen	411
a) Relative Rechtsverletzung	411
b) Relative Wirkung von Rechtsbehelfen	412
II. Kompetenz zur Folgenzuordnung, insbesondere angesichts der Problematik komplexer Entscheidungsverfahren	412
1. Problematik der geltenden Regelung	412
2. Folgenzuordnung durch die Verwaltung	415
3. Folgenzuordnung durch das Gericht	416
a) Bestehende Sanktionsbefugnisse des Gerichts	416
b) Erweiterte Vorgabe abstrakter Sanktionstypen durch den Gesetzgeber	416
c) Gesetzliche Vorgabe von Abwägungsmaßstäben und Abwägung der Verfahrensfehlerfolgen durch das Gericht im Einzelfall	417
d) Erweiterte Sanktionsbefugnisse des Gerichts entsprechend der Entscheidungsart	419
Zusammenfassung zum 4. Abschnitt	421

5. Abschnitt: System der Verfahrensfehlerfolgen

1. Kapitel: Verfahrensfehler-Folgen-Systeme	422
I. Systemansätze	422
1. Allgemeine Systemansätze	422
2. Spezialgesetzliche Systemansätze	423
II. Systeme, insbesondere Verfahrensfehlerfolgen und Rechtswidrigkeit ..	423
1. „Unzulässigkeits“-System	424
2. Entscheidungsbezogenes System	425
3. Rechtswidrigkeits-System	427
2. Kapitel: System der Verfahrensfehler-Folgen anhand der geltenden Dogmatik	427
I. Unmittelbare, primäre Folgen des Verfahrensfehlers für die Entscheidung	427
1. Rechtmäßigkeit der Entscheidung	427
a) Ausschluß der Rechtswidrigkeit wegen Geringfügigkeit des Verfahrensfehlers	427
b) Ausschluß der Rechtswidrigkeit durch andersartige Rechtsfolge .	428
c) Beseitigung der Rechtswidrigkeit	429
(1) Heilung gem. § 45 VwVfG	429
(2) Heilung gem. § 155 a Abs. 5 BBauG	431
(3) Sonstige Heilungstatbestände	432
(4) Unbeachtlichkeit und Beseitigung des Mangels	433
(5) Umdeutung	433
d) Ausschluß der Rechtswidrigkeit wegen Wegfalls der Beschwer durch den Verfahrensfehler	434

(1) Wegfall der (Verfahrens-)Beschwer durch Erreichung des Zwecks der Verfahrensvorschrift	434
(2) Wegfall der (Verfahrens-)Beschwer durch Kompensation des Verfahrensfehlers	435
2. Rechtswidrigkeit, aber Wirksamkeit der Entscheidung	436
a) Anspruch auf Aufhebung der rechtswidrigen, aber wirksamen Entscheidung	437
b) Kein Anspruch auf Aufhebung der rechtswidrigen, aber wirksamen Entscheidung	437
(1) Gesetzliche Regelungen	437
(2) Verzicht auf die Geltendmachung von Verfahrensfehlern	438
(3) Verwirkung	442
3. Nichtigkeit der Entscheidung aufgrund des Verfahrensfehlers	443
4. Nichtzustandekommen der Entscheidung	444
II. Mittelbare und sekundäre Folgen des Verfahrensfehlers	445
1. Mittelbare Folgen für dieses und andere Verfahren	445
a) Folge- und Fernwirkungen	445
b) Präklusion	445
2. Sekundäre materielle Folgen	448
a) Schadensersatz- und Entschädigungsansprüche	448
(1) Schadensersatzansprüche aus Verfahrensrechtsverhältnis ...	448
(2) Spezielle deliktische Schadensersatz- bzw. Entschädigungsansprüche	449
(3) Allgemeiner deliktischer Schadensersatzanspruch aus Amtspflichtverletzung	452
b) Folgenbeseitigungs- und sonstige Folgeansprüche	456
(1) Folgenbeseitigungsanspruch	456
(2) Herstellungsanspruch	459
III. Folgen des Verfahrensfehlers für die Kontrolle durch die Verwaltung ...	460
IV. Folgen des Verfahrensfehlers für die gerichtliche Kontrolle	462
1. Isolierte gerichtliche Angreifbarkeit des Verfahrensfehlers	462
2. Anfechtungsklage	462
3. Verpflichtungsklage	464
4. Fortsetzungsfeststellungsklage analog § 113 Abs. 1 S. 4 VwGO	465
5. Feststellungsklage	467
6. Normenkontrolle gem. § 47 VwGO	468
7. Einstweiliger Rechtsschutz	468
a) § 80 Abs. 5 VwGO	468
b) § 123 Abs. 1 VwGO	471
8. Kosten	471
Zusammenfassung zum 5. Abschnitt	472

3. Teil:

Bilanz und rechtspolitischer Ausblick

I. Adäquate Regelungsdichte	474
1. Abbau von Verfahrensregelungen	475
2. Verzicht auf Verfahrensregelungen	475
3. Regelung bisher un geregelter Verfahren	475

II. Prinzipielle Fragen einer Modifizierung der Verfahrensfehlerfolgen ...	477
1. Bereichsspezifische oder einheitliche gesetzliche Regelung	477
2. Beteiligung der Gerichte an der Zuordnung der Folgen von Verfahrensfehlern	477
III. Verfahrensgerechte Neuregelung einzelner Verfahrensfehlerfolgen	479
1. §§ 45, 46 VwVfG	479
2. Gestufte Entscheidungen	480
3. Verwaltungsrechtlicher Vertrag	480
4. §§ 155 a ff. BBauG	480
5. Regelungen der Gemeinde- und Kreisordnungen	481
6. § 44a VwGO	481
7. Weitere Einzelfragen	481
IV. Einfluß verfahrensbezogenen Denkens auf Verfahren und Verfahrens- fehlerfolgen	482
1. Verfahren als prozessuale Rechtsverwirklichung	482
2. Systemcharakter des Verfahrens	482
<i>Literaturverzeichnis</i>	483
<i>Stichwortverzeichnis</i>	519