

Nomos**HANDBUCH**

Hufen | Siegel

Fehler im Verwaltungsverfahren

8. Auflage



Nomos

Nomos HANDBUCH

Prof. Dr. Friedhelm Hufen
Johannes Gutenberg-Universität Mainz

Prof. Dr. Thorsten Siegel
Freie Universität Berlin

Fehler im Verwaltungsverfahren

8. Auflage



Nomos

Zitierungsvorschlag: Hufen/Siegel Fehler VerwVerfahren Rn.

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

ISBN 978-3-7560-1035-6

8. Auflage 2025

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2025. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

»Die subjektiven Rechte der Einzelnen auf dem Gebiete des Verwaltungsrechts finden ihren Schutz ebenfalls durch besonders dafür getroffene Vorkehrungen; sie finden ihn aber auch, und vielleicht wirksamer, im ordentlichen Gang der Verwaltungstätigkeit, in welchem ihnen ja die zu ihrem Schutz berufene öffentliche Gewalt von vornherein schon gegenübersteht.«

(Otto Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Band 1, S. 122)

Vorwort zur 8. Auflage

Die Fehler im Verwaltungsverfahren sind eine Querschnittsmaterie, die Friedhelm Hufen bereits im Jahre 1986 erstmalig erkundet und dann über drei weitere Auflagen verfeinert hat. In der 5. und 6. Auflage wurde das Werk sodann unter meiner Mitwirkung unter Wahrung des wissenschaftlichen Anspruchs zu einem Handbuch der Fehlerlehre fortentwickelt. Seit der 7. Auflage liegt die alleinige Verantwortung für das Handbuch bei mir. Gleichwohl werden die »Fehler im Verwaltungsverfahren« stets auch das Werk Friedhelm Hufens bleiben, der sich jedoch auf andere Projekte konzentrieren möchte, insbesondere seine Lehrbücher zu den Grundrechten und zum Verwaltungsprozessrecht.

Die Grundkonzeption des Buches wird uneingeschränkt beibehalten. Denn durch die chronologische Orientierung am Ablauf eines Verwaltungsverfahrens unterscheidet es sich von den immer häufiger anzutreffenden Kommentaren zum Verwaltungsverfahrensgesetz. Aber auch die Grundstruktur, nach der zunächst allgemeine Verfahrensgebote und -fehler behandelt werden, sodann besondere Verfahrensarten und schließlich die Folgen von Verfahrensfehlern, hat sich bewährt.

Die Fehlerlehre sieht sich ständig vor neuen Herausforderungen. Dies gilt insbesondere für die stetig zunehmende Europäisierung und Digitalisierung des Verwaltungsrechts. Trotz dieser teilweise sehr dynamischen Entwicklungen wurde in dieser Auflage die bisherige Randnummernzählung beibehalten. Lediglich der 4. Teil zu den Fehlerfolgen wurde teilweise komprimiert.

Gesetzgebung, Schrifttum und Rechtsprechung befinden sich grundsätzlich auf dem Stand vom 1.9.2024, vereinzelt auch darüber hinaus. Dank für wertvolle Vorarbeiten gebührt Herrn Nuan Jaster, Herrn Finn Knoblauch, Frau Constanze Rothermel sowie Herrn Kubilay Yalçın (alle Freie Universität Berlin). Wegen der raschen Fortentwicklung in einigen der behandelten Teilmaterien bin ich auch weiterhin für Hinweise aus dem Leserkreis dankbar.

Berlin, im November 2024

Thorsten Siegel

Inhaltsübersicht

Vorwort zur 8. Auflage	5
Inhaltsverzeichnis	9
Abkürzungsverzeichnis	21
Verzeichnis der Bücher und Kommentare	25
Teil 1: Allgemeine Fragen der Fehlerlehre	43
I. Bedeutung und Probleme	43
II. Wesen des Verwaltungsverfahrens	55
III. Arten des Verwaltungsverfahrens	62
IV. Allgemeine oder bereichsspezifische Fehlerlehre des Verwaltungshandelns? ..	70
Teil 2: Verfahrensgebote und Arten von Verfahrensfehlern	73
I. Das Verwaltungsverfahren als Entscheidungsprozess	73
II. Übergreifende Verfahrensgrundsätze	76
III. Verfahrensfehler vor dem Verfahren?	99
IV. Die Einleitung des Verfahrens	104
V. Die Pflicht zur Sachaufklärung	111
VI. Die Beteiligung anderer Behörden	129
VII. Die Beteiligung Betroffener und spezifische Rechte Beteiligter	133
VIII. Die Beteiligung der anerkannten Umweltvereinigungen	181
IX. Die eigentliche Entscheidung	188
X. Bekanntgabe, Form, Begründung, Rechtsbehelfsbelehrung	196
Teil 3: Besondere Verfahrensarten	217
I. Einführung: »Besonderheiten« im allgemeinen Verfahrensrecht	217
II. Besondere Verfahrensarten im VwVfG	218
III. Das Planfeststellungsverfahren an der »Schnittstelle« zwischen VwVfG und Fachrecht	252
IV. Verwaltungsverfahren mit Regelungsschwerpunkt außerhalb des VwVfG	285
V. Verfahrensfehler bei Entscheidungen, die nicht Verwaltungsakte sind	287
Teil 4: Folgen von Verfahrensfehlern	329
I. Allgemeines	329
II. Unmittelbare Fehlerfolgen	331
III. Sanktionen	336
IV. Die Relativierung der Fehlerfolgen	363
Stichwortverzeichnis	399

Inhaltsverzeichnis

Vorwort zur 8. Auflage	5
Inhaltsübersicht	7
Abkürzungsverzeichnis	21
Verzeichnis der Bücher und Kommentare	25
Teil 1: Allgemeine Fragen der Fehlerlehre	43
I. Bedeutung und Probleme	43
1. Probleme und Herausforderungen	44
a) Zersplitterung und Spezialisierung	44
b) Unterschiedliche Regelungsdichte	45
c) Beschleunigung	45
d) Informelle Verfahren und neue Konfliktlösungsverfahren	47
e) Privatisierung	48
f) Digitalisierung	49
g) Europäisierung	51
h) Resilienz	54
2. Ziele des Buches	54
II. Wesen des Verwaltungsverfahrens	55
1. Funktionen	55
a) Justizielle, präventiv-rechtsschützende und politische Verwaltungsverfahren	55
b) Folgerichtigkeit	56
c) Dienende Funktion?	56
2. Die Rechtsgebundenheit des Verwaltungsverfahrens	57
a) Zur Steuerung der Verwaltung durch Rechtsnormen	57
b) Die rechtliche Steuerung des Verwaltungsverfahrens	60
c) Die Ausrichtung des Verfahrens am materiellen Recht	61
d) Absolute Verfahrensrechte?	61
III. Arten des Verwaltungsverfahrens	62
1. Verwaltungsverfahren im engsten, im weiteren und im weitesten Sinn	62
2. Besonders »fehlersensible« Verfahrensarten	63
a) Das grundrechtsrelevante Verwaltungsverfahren	63
aa) Grundlegende Fragestellungen	64
bb) Arten der Grundrechtsrelevanz des Verfahrens	65
b) Planungs- und Abwägungsentscheidungen	68
c) Beurteilungs- und Ermessensspielräume, unbestimmter Rechtsbegriff	69
IV. Allgemeine oder bereichsspezifische Fehlerlehre des Verwaltungshandelns? ..	70
Teil 2: Verfahrensgebote und Arten von Verfahrensfehlern	73
I. Das Verwaltungsverfahren als Entscheidungsprozess	73
1. Normatives Modell und realer Entscheidungsablauf	73
2. Die Bedeutung der Organisation	75
II. Übergreifende Verfahrensgrundsätze	76
1. Stufenspezifisches und -übergreifendes Verfahrensrecht	76

Inhaltsverzeichnis

2. Transparenz und Vorhersehbarkeit, Vertrauenschutz	77
3. Verhältnismäßigkeit als Verfahrensprinzip	78
4. Effizienz und Zügigkeit	79
5. Gleichbehandlung im Verfahren, Pluralität und Minderheitenschutz	81
6. Ausschluss befangener Amtsträger, Sicherung von Objektivität und Unvoreingenommenheit	85
a) Allgemeines – zum Wandel eines Verfahrensproblems	85
b) Einzelne Gruppen ausgeschlossener Amtspersonen	87
c) Insbesondere: § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 und Nr. 6 VwVfG	88
d) Der Auffangtatbestand des § 20 Abs. 1 S. 2 und 3 VwVfG	91
e) Sonderregelung für Ausschüsse (§ 20 Abs. 4)	92
f) Reichweite des Verbots des Tätigwerdens, konkrete Fehler	93
g) Die Ersetzung des befangenen Amtsträgers	94
h) Rechtsfolgen bei Tätigwerden einer ausgeschlossenen Amtsperson	95
aa) Rechtswidrigkeit oder Nichtigkeit?	95
bb) Rechtsschutz	95
cc) Heilungsmöglichkeit?	95
dd) Unbeachtlichkeit?	96
ee) Selbstständiges Ablehnungsrecht?	96
ff) Handlungsmöglichkeiten des betroffenen Amtsträgers	96
i) Der Auffangtatbestand des § 21 VwVfG: Besorgnis der Befangenheit ..	97
aa) Zweck der Regelung	97
bb) Befangenheitsgründe	97
cc) Verfahren	98
dd) Rechtsfolgen	98
III. Verfahrensfehler vor dem Verfahren?	99
1. Empirischer Befund	99
a) »Informelle Vorverfahren«	99
b) Insbesondere Mediation und andere Formen der Konfliktmittlung	99
2. Grundsätzliche Zulässigkeit informeller Verfahren	100
3. Verhältnis zum »echten« Verwaltungsverfahren	101
4. Rechtliche Grenzen: Fehlerinfizierung?	101
a) Konkrete Fehler durch unzulässige Vorabbindungen	102
b) Infizierung mit weiteren Fehlern?	103
IV. Die Einleitung des Verfahrens	104
1. Die Wahl der richtigen Verfahrensart	104
a) Allgemeines	104
b) Auswirkungen der Beschleunigungsgesetzgebung	105
c) Abgrenzung von der prozessualen Durchsetzbarkeit	106
d) Recht auf Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung?	106
2. Antragsbedürfnis	108
a) Möglichkeiten der Verfahrenseinleitung	108
b) Antragsbedürftige Verfahren	108
c) Besonderheiten in digitalisierten Verfahren	109
V. Die Pflicht zur Sachaufklärung	111
1. Zur Bedeutung des Faktors Information im Verwaltungsverfahren	111
2. Die Reichweite des Untersuchungsgrundsatzes	113
3. Mitwirkungs- und Argumentationslasten für Beteiligte	114
4. Die notwendige Hinzuziehung wissenschaftlichen und technischen Sachverständs	116

5. Zusammenfassung: Fehler bei der Sachaufklärung	119
6. Spezifische Fehlerfolgen	120
7. Grenzen der Sachaufklärung	121
a) Die geänderte Problemstellung	121
aa) Klassisches Verständnis: Informationsfluss als »Innenrecht« der Verwaltung	122
bb) Verständniswandel: Sensibilisierung der Rechtsordnung für Informationsübergriffe	122
cc) Besondere Relevanz des Datenschutzrechts	123
b) Ermittlungs- und Beweisverbote	125
c) Verwertungsverbote	126
d) Ausnahmen vom Verwertungsverbot	127
e) Spezifische Fehlerfolgen	129
VI. Die Beteiligung anderer Behörden	129
1. Die Formalisierung der Behördenbeteiligung	129
2. Wesen und Abgrenzung zur anderen Beteiligungsregelungen	130
3. Arten und Ausgestaltung der Behördenbeteiligung	130
4. Fehler bei der Behördenbeteiligung	131
5. Die Behördenpräklusion	131
6. Folgen einer unzureichenden Beteiligung	132
7. Behördenbeteiligung im Europäischen Verwaltungsverbund	132
VII. Die Beteiligung Betroffener und spezifische Rechte Beteiligter	133
1. Die Beteiligung Betroffener	133
a) Abgrenzung zu anderen Beteiligungsregelungen	133
aa) Erfordernis eines »subjektiven Einschlags«	133
bb) Fokussierung auf die Betroffenheit im engeren Sinn	133
cc) Abgrenzung von der Betroffenheit im weiteren Sinn	134
dd) Abgrenzung von der Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit	134
ee) Abgrenzung von der Beteiligung der interessierten Öffentlichkeit	135
b) Gründe für die Betroffenenbeteiligung im engeren Sinne	135
c) Das Hauptproblem: Beteiligung und »Betroffenheit«	136
d) Die fehlerhafte Entscheidung über die Beteiligung	138
e) Fakultative, notwendige und verfassungsrechtlich gebotene Hinzuziehung als Beteiligte: zur Auslegung von § 13 Abs. 2 VwVfG ...	139
f) Spezifische Folgen unterbliebener Hinzuziehung	140
2. Die Anhörung Beteiligter iSd § 13 VwVfG	141
a) Zur Bedeutung der Anhörung	141
b) Zum Anwendungsbereich von § 28 VwVfG	142
c) Zeitpunkt und Form der Anhörung	143
aa) Gelegenheit zur Äußerung oder tatsächlich stattfindende Anhörung?	144
bb) Das Gebot substantieller Anhörung	145
cc) Anhörung bei mehrstufigen Verwaltungsverfahren	145
dd) Form der Anhörung	146
ee) Eigenverantwortlichkeit und Beratung	146
ff) Anwesenheit eines Rechtsbeistandes	147
d) Inhalt der Anhörung	147
aa) Zur »Erheblichkeit« von Tatsachen	147

Inhaltsverzeichnis

bb) Anspruch auf ein »Rechtsgespräch?«	148
e) Anhörungsergebnis und Verfahrensergebnis – Zusammenhang zum Begründungsgebot	148
f) Ausnahmen vom Anhörungsgebot	148
aa) Grundsätzliches	148
bb) »Ausnahmefeindliche« Verfahrensarten	149
cc) Handhabung der Ausnahmetatbestände	150
dd) Die Ausnahmetatbestände im Einzelnen	151
g) Präklusion	153
h) Zusammenfassung der Anhörungsfehler	154
i) Spezifische Folgen von Anhörungsfehlern	155
3. Beratung und Information der Beteiligten/Akteneinsicht	156
a) Zum Problemstand	156
aa) Die Bedeutung der Information für die Beteiligten	156
bb) Verfassungsrechtliche und unionsrechtliche Begründungselemente	157
cc) Bürgernähe, Bürgerfreundlichkeit	158
dd) Verständlichkeit der Verwaltungssprache	159
ee) »Die Amtssprache ist deutsch« – Besonderheiten der Beratung und Information ausländischer Mitbürger	160
ff) Digitalisierung	162
b) Konkrete Beratungs- und Auskunftspflichten – zur Auslegung des § 25 VwVfG	164
aa) Wesen und Anwendungsbereich	164
bb) Die Anregung von Erklärungen und Anträgen – § 25 Abs. 1 S. 1 VwVfG	165
cc) Auskunftspflichten – § 25 Abs. 1 S. 2 VwVfG	166
dd) »Beschleunigungsberatung« – § 25 Abs. 2 VwVfG	166
ee) Formulare und Merkblätter	167
ff) Verwaltungsvorschriften	167
gg) Spezifische Fehlerfolgen	168
c) Das Recht auf Akteneinsicht	168
aa) Gewandeltes Verständnis des Akteneinsichtsrechts	168
bb) Anwendungsbereich des Akteneinsichtsrechts nach § 29 VwVfG	170
cc) Aktenbegriff	171
dd) Anforderungen an die Aktenführung	172
ee) Ausnahmen vom Akteneinsichtsrecht – zur Auslegung des § 29 Abs. 2 VwVfG	173
ff) Grenzen des Akteneinsichtsrechts (Geheimhaltung und Erforderlichkeit)	175
gg) Durchführung der Akteneinsicht	176
hh) Zusammenfassung: Fehler bei der Entscheidung über die Akteneinsicht	177
ii) Spezifische Fehlerfolgen	177
d) Informationsrechte in besonderen Verwaltungsverfahren	179
e) Selbstständige Informationsrechte	179
aa) Einfach-gesetzliche Rechtsgrundlagen	179
bb) Verfassungsunmittelbare Informationsansprüche	180
cc) Allgemeiner Informationsanspruch?	180

dd) Verhältnis zu den akzessorischen Informationsansprüchen	180
VIII. Die Beteiligung der anerkannten Umweltvereinigungen	181
1. Allgemeines	181
2. Abgrenzung zu anderen Beteiligungsregelungen	182
3. Ausgestaltung der Beteiligung	183
4. Präklusion	183
5. Fehlerfolgen	185
a) Heilungsmöglichkeiten	185
b) Unbeachtlichkeit	186
c) Rechtsschutz	187
IX. Die eigentliche Entscheidung	188
1. Von der Entscheidungsfestlegung zur Aufwertung des Verfahrensgedankens	188
2. Die Reichweite der allgemeinen Verfahrensgrundsätze bei der eigentlichen Entscheidung	189
3. Verbot der vorzeitigen Festlegung	190
4. Die verbotene Mitentscheidung wegen Befangenheit	192
5. Die gebotene Mitentscheidung durch andere Behörden	192
6. Die gebotene Mitentscheidung durch einen Ausschuss	193
7. Die Kollegialentscheidung	194
X. Bekanntgabe, Form, Begründung, Rechtsbehelfsbelehrung	196
1. Allgemeines	196
2. Die Bekanntgabe	196
a) Funktion und Bedeutung	196
b) Anforderungen an die individuelle Bekanntgabe	197
c) Der »übergangene« Betroffene	199
d) Besondere Formen der Bekanntgabe	200
aa) Öffentliche Bekanntgabe	200
bb) Die Bekanntgabe von Verkehrszeichen	201
cc) Die Zustellung als »formalisierte« Bekanntgabe	201
e) Zusammenfassung; Konkrete Bekanntgabefehler	202
f) Spezifische Fehlerfolgen	202
3. Formfehler der Entscheidung, Unbestimmtheit, Unverständlichkeit	203
4. Begründung	205
a) Funktion und Bedeutung des Begründungsgebots	205
b) Anwendungsbereich des § 39 Abs. 1 VwVfG	207
c) Ausnahmen nach § 39 Abs. 2 VwVfG	208
d) Anforderungen an die Begründung nach § 39 Abs. 1 VwVfG	209
e) Spezifische Verfahrensfehler	211
f) Fehlerfolgen	212
aa) Folgen eines Verstoßes »nur« gegen § 39 VwVfG	212
bb) Zur Heilung während des Verwaltungsprozesses	213
cc) Das Nachschieben von Gründen	213
5. Rechtsbehelfsbelehrung	214
a) Rechtsgrundlagen	214
b) Anforderungen	215
c) Fehlerfolgen	215
Teil 3: Besondere Verfahrensarten	217
I. Einführung: »Besonderheiten« im allgemeinen Verfahrensrecht	217

Inhaltsverzeichnis

II. Besondere Verfahrensarten im VwVfG	218
1. Das »Massenverfahren« – Verfahrensgebote im Zusammenhang mit §§ 17–19 VwVfG	218
a) Allgemeine Probleme	218
b) Notwendige Differenzierung	220
c) Verfahren bei gleichförmigen Eingaben	220
d) Vertretung für Beteiligte bei gleichem Interesse (§ 18 VwVfG)	222
e) Modifikation des Akteneinsichtsrechts	223
f) Bekanntgabe	223
g) Spezifische Fehlerfolgen	224
2. Die Allgemeinverfügung (§ 35 S. 2 VwVfG)	225
a) Wesen	225
b) Arten	225
aa) Die adressatenbezogene Allgemeinverfügung (§ 35 S. 2, 1. Var. VwVfG)	225
bb) Die sachbezogene Allgemeinverfügung (§ 35 S. 2, 2. und 3. Var. VwVfG)	226
c) Verfahrensrechtliche Probleme	226
d) Insbesondere: Verkehrszeichen	227
3. Nebenbestimmungen (§ 36 VwVfG)	228
a) Grundsatz der (Verfahrens-) Akzessorietät zur Hauptentscheidung	228
b) Besondere Anforderungen für Auflagen und Auflagenvorbehalte	228
c) Spezifische Fehlerfolgen	229
4. Zusicherung (§ 38 VwVfG), Zusage	229
a) Wesen	229
b) Anforderungen an das Verfahren	229
c) Spezifische Fehlerfolgen	230
5. Genehmigungsfiktion (§ 42a VwVfG)	231
a) Anwendungsbereiche	231
b) Anforderungen an das Verfahren	231
c) Spezifische Fehlerfolgen	231
6. Rücknahme, Widerruf (§§ 48/49 VwVfG)	232
a) Allgemeines	232
b) Anforderungen an das Verfahren	233
c) Die Aufhebungsfrist	234
d) Fehler bei der Aufhebung	234
e) Fehlerfolgen	235
f) Besonderheiten bei Unionsrechtsbezug	236
7. Wiederaufgreifen des Verfahrens (§ 51 VwVfG)	236
a) Allgemeines	236
b) Anforderungen an das Verfahren	237
c) Spezifische Fehlerfolgen	238
8. Öffentlich-rechtlicher Vertrag (§§ 54 ff. VwVfG)	238
a) Allgemeines	238
b) Anforderungen an das Verfahren	239
c) Verfahrensfehler	240
d) Spezifische Fehlerfolgen	241
9. Förmliches Verwaltungsverfahren (§§ 63–72 VwVfG)	242
a) Relevanz	242
b) Anforderungen an das Verfahren	242

c) Spezifische Fehlerfolgen	244
10. Das Verfahren über eine einheitliche Stelle (§§ 71a-71e VwVfG)	244
a) Wesen und Ansiedlung der einheitlichen Stelle	244
b) Anwendungsbereich der §§ 71a ff.	244
c) Verhältnis zum »Hauptverwaltungsverfahren«	245
d) Weitere Anforderungen an das Verfahren	246
e) Konkrete Verfahrensfehler	246
f) Spezifische Fehlerfolgen	247
11. Gestufte Verwaltungsverfahren	248
a) Allgemeines	248
b) Arten der Stufung	248
c) Anforderungen an das Verfahren und Fehlerfolgen	249
d) Insbesondere: vorläufige Entscheidungen	250
12. Digitalisierte Verwaltungsverfahren	251
a) Allgemeines	251
b) Anforderungen an das Verfahren	251
c) Spezifische Risiken	252
III. Das Planfeststellungsverfahren an der »Schnittstelle« zwischen VwVfG und Fachrecht	252
1. Allgemeines	252
a) Entwicklung in der Gesetzgebung	252
b) Herausforderungen für die Fehlerlehre	254
2. Allgemeine Verfahrensgrundsätze	255
3. Vorabinbindungen und Vorstufen	257
a) Allgemeines	257
b) Insbesondere: Vorstufen bei der Fernstraßenplanung	258
4. Einleitung des Verfahrens	259
a) Einreichung der Planunterlagen	259
b) Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung	259
5. Sachverhaltaufklärung	260
a) Allgemeines	260
b) Die Behördenbeteiligung	261
c) Insbesondere: Die Umweltverträglichkeitsprüfung	261
6. Die Öffentlichkeitsbeteiligung	262
a) Initiierung	262
b) Bekanntmachung	262
c) Zugänglichmachung der Unterlagen	263
d) Die Betroffenenbeteiligung nach § 73 Abs. 4 VwVfG	264
aa) Einwendungen Betroffener und Präklusion	264
bb) Abgrenzung zu den Verfahrensrechten der »Betroffenen im engeren Sinne«	265
e) Beteiligung der »betroffenen Öffentlichkeit«	266
aa) Begriff und Reichweite	266
bb) Insbesondere: Beteiligung der anerkannten Umweltvereinigungen	267
(1) Mitwirkungsrechte	267
(2) Mitwirkungslasten	267
f) Der Erörterungstermin	269
aa) Funktion	269
bb) Ablauf	269

Inhaltsverzeichnis

cc) Vom obligatorischen zum fakultativen Erörterungstermin	270
7. Der Planfeststellungsbeschluss	271
8. Spezifische Fehlerfolgen	272
a) Entwicklung	272
b) Bewertung	275
9. Die Plangenehmigung (§ 74 Abs. 6 VwVfG)	276
a) Entwicklung	276
b) Voraussetzungen	276
c) Anforderungen an das Verfahren	277
d) Bewertung	278
e) Spezifische Fehlerfolgen	278
10. Zulassungsfreistellung	279
a) Fälle von unwesentlicher Bedeutung (§ 76 Abs. 7 VwVfG)	279
b) Zulassungsfreiheit nach den Fachplanungsgesetzen	280
c) Bewertung	280
11. Änderungen	281
a) Allgemeines	281
b) Arten der Änderung	281
aa) Planentwurfsänderung (§ 73 Abs. 8 VwVfG)	281
bb) Planänderung (§ 76 VwVfG)	282
cc) Ergänzendes Verfahren (§ 75 Abs. 1a VwVfG)	283
dd) Änderungen nach Fertigstellung des Vorhabens	284
c) Spezifische Fehlerfolgen	284
IV. Verwaltungsverfahren mit Regelungsschwerpunkt außerhalb des VwVfG	285
1. Das Sozialverfahrensrecht	285
2. Abgabenverfahren	286
3. Spezialgesetzliche Verwaltungsverfahren	286
4. Informationsverfahren	286
V. Verfahrensfehler bei Entscheidungen, die nicht Verwaltungsakte sind	287
1. Zur notwendigen Erweiterung der Fragestellung	287
2. Fehler beim Handeln der Verwaltung in Privatrechtsform	288
a) Zum Stand der Diskussion	288
b) Allgemeine Grundsätze des Verfahrens	290
c) Einzelne Verfahrensgebote und Verfahrensfehler	291
aa) Einleitung des Verfahrens	292
bb) Sachaufklärung	292
cc) Stellung der Beteiligten	293
dd) Die Entscheidung	294
ee) Aufhebung der Entscheidung	295
d) Spezifische Fehlerfolgen	295
e) Öffentlich-rechtliche Verfahrensgebote für Private?	296
3. Fehler im Normsetzungsverfahren	297
a) Zum Stand der Diskussion	297
b) Zum Verhältnis der unterschiedlichen Normtypen	300
c) Verfahrensgrundsätze	302
d) Einzelne Verfahrensgebote und Fehlerarten	303
aa) Unzulässige Vorabfestlegungen	303
bb) Verfahrensart und Form	304
cc) Sachaufklärung	305
dd) Beteiligung anderer Behörden	306

ee) Beteiligung Betroffener	307
(1) Grundsatz des Beteiligungserfordernisses	307
(2) Anhörungsrechte	308
(3) Informationsrechte und Beratungspflichten	309
ff) Beteiligung anerkannter Umweltvereinigungen	310
gg) Eigentliche Entscheidung: Verordnungs- oder Satzungsbeschluss	311
hh) Genehmigung	312
ii) Verkündung/Bekanntgabe/Begründung	312
e) Zusammenfassung: Fehler im Normsetzungsverfahren	313
f) Spezifische Fehlerfolgen und deren Relativierung	314
4. Verwaltungshandeln ohne Regelung – Fehler beim Realakt	316
a) Allgemeines	316
b) Fallgruppen	317
aa) Verwaltungsleistungen	317
bb) Polizeiliche Maßnahmen	318
cc) Immissionen	318
dd) Informationshandlungen	318
c) Grundsätze	319
d) Einzelne Verfahrensgebote und Verfahrensfehler	320
e) Spezifische Fehlerfolgen	322
5. Verwaltungshandeln ohne Außenwirkung: Organisationsakte, interne Entscheidungen und Entscheidungsvorbereitung	323
a) Allgemeines zum Problem und Fallgruppen	323
b) Tendenzen zur Verrechtlichung	323
c) Verfahrensgrundsätze und Verfahrensfehler	325
d) Spezifische Fehlerfolgen	326
Teil 4: Folgen von Verfahrensfehlern	329
I. Allgemeines	329
1. Zum Stand der Diskussion	329
2. Grundbegriffe	330
a) Fehlerfolge	330
b) Sanktion	330
c) Befugnisse	330
d) Sanktionsanspruch	330
e) Relativierung der Fehlerfolgen	331
II. Unmittelbare Fehlerfolgen	331
1. Rechtswidrigkeit	331
a) Der erreichte Konsens	331
b) Zweckwidrigkeit und Unrichtigkeit	332
c) Wirksamkeit trotz Fehlerhaftigkeit	333
d) Anfechtbarkeit und Aufhebbarkeit	333
2. Nichtigkeit	333
3. Konsequenzen des Verfahrensfehlers für das materielle Ergebnis	334
4. Unmittelbare Folgen des Verfahrensfehlers beim grundrechtskonstituierenden oder -beendenden Verfahren	335
III. Sanktionen	336
1. Sanktionsbegriff und Sanktionsanspruch	336
2. Rücknahme des verfahrensfehlerhaften Verwaltungsaktes	337

Inhaltsverzeichnis

3.	Umdeutung des verfahrensfehlerhaften Verwaltungsaktes	338
4.	Verwaltungsinterne Kontrolle, Beanstandungsrechte, Rechts- und Fachaufsicht	339
5.	Aufhebung, Ergänzung und Änderung im Widerspruchsverfahren	340
a)	Das Widerspruchsverfahren als Sanktionsebene für Verfahrensfehler	340
b)	Die Regel: Heilung statt Aufhebung	341
c)	Kostenfolge von Verfahrensfehlern	342
6.	Sanktion von Verfahrensfehlern im Verwaltungsprozess	342
a)	Allgemeines	342
b)	Klagebefugnis bei Verfahrensfehlern	343
aa)	Die Klagebefugnis als Zeichen der »Verletztenklage«	343
bb)	Adressat des Verwaltungsaktes	344
cc)	In Betracht kommende Rechtspositionen	344
dd)	Ausweitung aufgrund des Unionsrechts	346
ee)	Inkurs: Parallele Ausweitung der Vereinsklage	347
ff)	Möglichkeit der Rechtsverletzung	350
gg)	Verfahrensfehler und Klagebefugnis	350
(1)	Fallgruppe A	351
(2)	Fallgruppe B	352
(3)	Fallgruppe C	352
(4)	Fallgruppe D	353
hh)	Klagebefugnis und Grundrechtsschutz durch Verfahren	353
c)	Aufhebungs- und Verpflichtungsanspruch (§ 113 VwGO)	354
aa)	Allgemeines	354
bb)	Rechtswidrigkeit	354
cc)	Rechtsverletzung	354
(1)	Fallgruppe A	355
(2)	Fallgruppe B	355
(3)	Fallgruppe C	356
(4)	Fallgruppe D	357
d)	Zur Bedeutung des Wortes »dadurch« in § 113 VwGO	357
e)	Aufhebungsentscheidung	359
f)	Folgenbeseitigungsanspruch (§ 113 Abs. 1 S. 2 VwGO)	360
g)	Fortsetzungsfeststellungsanspruch (§ 113 Abs. 1 S. 4 VwGO)	360
7.	Amtshaftungsanspruch; der Verfahrensfehler als schädigendes Ereignis	361
a)	Allgemeines	361
b)	Die Ausübung eines öffentlichen Amtes	361
c)	Amtspflicht	361
d)	Drittrichtung der Amtspflicht	362
e)	Verschulden	362
f)	Kausalität	363
g)	Haftungsausschluss/Mitverschulden (§ 839 Abs. 3 BGB)	363
IV.	Die Relativierung der Fehlerfolgen	363
1.	Entwicklung	363
2.	Begründungsmuster der Relativierung – kritisch betrachtet	366
a)	Der Vorrang des materiellen Rechts und die dienende Funktion des Verfahrens	366
b)	Verfahrenseffizienz – Beschleunigung – Entlastung	368

c) Entscheidungsspielräume der Verwaltung, Selbstverwaltungskompetenz	369
d) Einheit der Verwaltung, Unbeachtlichkeit der Entscheidungsebene ...	370
e) Zwischenergebnis	371
3. Die Heilung von Verfahrensfehlern (§ 45 VwVfG)	372
a) Allgemeines	372
b) Anwendungsfälle	373
aa) Die Fallgruppen von § 45 VwVfG	373
bb) Grundsätzliche Voraussetzung: Reale Heilbarkeit des Fehlers	374
c) »Unheilbare« Verfahrensfehler	375
d) Heilung im Verwaltungsverfahren	377
aa) Zeitpunkt der Heilung im Verfahren	377
bb) Ort der Heilung – zuständige Behörde	378
cc) Anforderungen an die Art der »heilenden« Verfahrenshandlung	378
dd) Folgen der Heilung im Verwaltungsverfahren	380
e) Heilung während des Verwaltungsprozesses	381
aa) Notwendigkeit einer einschränkenden Auslegung des § 45 Abs. 2 VwVfG	381
bb) Keine Heilung durch das Gericht	382
cc) Verhältnis zu § 46 VwVfG	382
dd) Einfluss auf den maßgeblichen Zeitpunkt der Beurteilung der Sach- und Rechtslage durch das Gericht	383
ee) Heilbarkeit des Fehlers vor Gericht	384
ff) Heilung des Fehlers vor Gericht	385
gg) Besonderheiten beim vorläufigen Rechtsschutz	386
hh) Folgen wirksamer Heilung während des Verwaltungsprozesses	386
f) Gesamtwürdigung	387
g) Heilung nach anderen Gesetzen und ergänzendes Verfahren	387
4. Die Unbeachtlichkeit nach § 46 VwVfG	388
a) Notwendigkeit einer einschränkenden Auslegung des § 46 VwVfG	388
b) Anwendungsbereich	391
c) Rechtsfolgen	393
5. Das Verbot isolierter Geltendmachung von Verfahrensfehlern vor Gericht (§ 44a VwGO)	394
a) Allgemeines	394
b) Anwendungsbereich	396
c) Folgen der Anwendung von § 44a VwGO	397
Stichwortverzeichnis	399

Teil 2: Verfahrensgebote und Arten von Verfahrensfehlern

I. Das Verwaltungsverfahren als Entscheidungsprozess

1. Normatives Modell und realer Entscheidungsablauf

In der Beurteilung des Verwaltungsverfahrens als **Informations- und Entscheidungsprozess** 78 besteht heute weitgehend Einigkeit. So wird betont, dass das Verwaltungsverfahren seine Ergebnisse nicht lediglich vorfindet oder im Wege logischer Schlüsse ermittelt, sondern verbindliche Entscheidungen durch Informationsverarbeitung herstellt.¹ »Informationsverarbeitung« heißt in diesem Zusammenhang – bezogen auf Beteiligte und Betroffene – auch Problem- und Interessenverarbeitung. Schon in diesen und ähnlichen Formulierungen wird eine Überwindung statischer Modelle erkennbar, die einseitig auf das »Produkt« des Verfahrens, also den Verwaltungsakt, fixiert waren und das Verwaltungsverfahren lediglich als dessen unselbstständiges und weitgehend irrelevantes Anhängsel zu begreifen vermochten. Kennzeichnend für diese Entwicklung ist die Anreicherung der sogenannten juristischen Methode,² zu deren Merkmalen insbesondere die Entscheidungsbezogenheit und – damit korrespondierend – die Justizzentriertheit zählen,³ durch eine steuerungsbezogene Betrachtungsweise.⁴

Dieser Verständniswandel tangiert letztlich auch den Begriff des Verwaltungsaktes selbst: 79 Vom alles beherrschenden Kern der Verwaltungsdogmatik, von der quasi voraussetzunglosen, materiellrechtlichen Bestimmung dessen, »was im Einzelfall rechtens sein soll«,⁵ wird der Verwaltungsakt hier zum verbindlichen Abschluss eines Willensbildungs- und Informationsverarbeitungsprozesses, ja zur »Momentaufnahme« im Dauerverhältnis zwischen Bürger und Staat.⁶ Mehr Wissen über die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns setzt damit eine immer bessere Kenntnis über **Strukturen und Ablauf dieses Entscheidungsprozesses** voraus: Die interdisziplinäre Brücke zu den Wissenschaften, die sich mit Entscheidungsvorgängen befassen, also vor allem Verwaltungswissenschaft, Organisations- und Entscheidungstheorie, aber auch Betriebswirtschaft und Informatik, scheint zwingend.⁷ Die Hinwendung zu einem steuerungsbezogenen Ansatz und die Öffnung der Verwaltungsrechtswissenschaft für andere Wissenschaftsdisziplinen sind zugleich zentrale Merkmale der »Neuen Verwaltungsrechtswissenschaft«,⁸ welche damit jedoch weniger einen grundlegen-

1 Zu dieser Bedeutung des Verfahrens Jochum, VwVfR und Verwaltungsprozeßrecht, 2005, insbes. S. 7ff.; Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann Innovation/Schoch, 1994, S. 199 (224 ff.). Zur Informationsverarbeitung als Basis des Verwaltungsverfahrens Schneider, in: Grundlagen des VwR, 3. Aufl. 2022, § 28 Rn. 4 ff.; aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive Lecheler Verwaltungslehre, 1988, S. 285 ff.; Schuppert Verwaltungswissenschaft, 2000, S. 721 ff. und 740 ff. Zum Eigenwert des Verfahrens Gurlit VVDStRL 70 (2011), 227 ff.; Fehling VVDStRL 70 (2011), 278 ff.; Stelkens DVBl. 2010, 1078 ff.

2 Grundlegend die Definition Mayer VerwR S. 18.

3 Zu den Vorteilen der juristischen Methode, zu denen insbesondere die Strukturierung und Systematisierung des Rechts unter Herausbildung einer Dogmatik zählen, Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem/Schmidt/Krebs, Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft, 2004, S. 209 (217 f.); Voßkuhle, in: Grundlagen des VwR, 3. Aufl. 2022, § 1 Rn. 5 ff.

4 Grundlegend Grimm/Maihofer/Kaufmann, Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik, Band 13, 1988, S. 65 ff.; Grimm/Ritter, Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, 1990, S. 69 ff.; Überblick über die Entwicklung bei Siegel Verwaltungsbund S. 18 ff.

5 So die klassische Definition Mayer VerwR S. 93.

6 Bachof VVDStRL 30 (1972), 193 (231); allgemein zum Verhältnis von Verwaltungsentscheidungsprozess und Verwaltungsakt Schmidt-Aßmann DVBl. 1989, 533 ff.

7 Zu diesem Öffnungsprozess Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem/Schmidt/Hoffmann-Riem, Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft, 2004, S. 9 (58 ff.).

8 Voßkuhle, in: Grundlagen des VwR, 3. Aufl. 2022, § 1 Rn. 17 ff. und 37 ff.; Kersten, in: Handbuch des VwR, Bd. I, 2021, § 25 Rn. 12 ff. und 25 ff.

2 Verfahrensgebote und Arten von Verfahrensfehlern

den Paradigmenwechsel verkörpert, sondern einen kontinuierlichen Öffnungsprozess zum Ausdruck bringt.⁹

- 80 Die Schwierigkeiten aber beginnen mit der Konkretisierung des Ablaufs jenes Informationsprozesses; und dies nicht nur, weil alle »gängigen« Entscheidungstheorien primär für Bereiche entwickelt wurden (Politikberatung, Wirtschaft), die durchweg andere normative und empirische Rahmenbedingungen aufweisen,¹⁰ sondern auch weil die abstrakt leicht auf das Verwaltungsverfahren zu beziehende Entscheidungsterminologie durchaus unterschiedliche Ansatzpunkte verdeckt.¹¹ Auch das VwVfG lässt in diesem Sinne das »**Modell einer normativen Struktur des Entscheidungsprozesses**« erkennen:¹² Dieser reicht vom Tätigwerden der Behörde auf Antrag oder von Amts wegen (§ 22) über die Ermittlung des Sachverhalts (§§ 24–26) und die Anhörung Beteigter (§ 28) zur Umsetzung zum Verwaltungsakt als typischem Entscheidungsprodukt (§§ 35 ff.) und dessen Wirksamwerden (§ 43) durch Bekanntgabe (§ 41). Das eigentliche Verwaltungsverfahren ist damit abgeschlossen, doch lässt sich der normative Entscheidungsablauf fortsetzen über die unterschiedlichen Stufen der verwaltungsinternen Kontrolle im Abhilfe- bzw. Widerspruchsverfahren (§§ 68 ff. VwGO), die Möglichkeit der Rücknahme oder des Widerrufs (§§ 48, 49 VwVfG), die verwaltungsgerichtliche Kontrolle (§ 113 VwGO) und gegebenenfalls das Wiederaufgreifen des Verfahrens (§ 51 VwVfG) bis hin zur Entscheidungsdurchführung beziehungsweise Vollstreckung.
- 81 Dies ist nur ein normatives Modell, von dem es **Abweichungen** gibt, die bis zum sprichwörtlichen Wink des Polizeibeamten, zur im Vollzug liegenden Duldungsverfügung und zum sozusagen auf eine juristische Sekunde geschrumpften »Verwaltungsverfahren« reichen können. Im Zeichen der »Digitalisierung« finden neue Formen des Verwaltungshandelns Anerkennung und Verbreitung.¹³ Dies gilt insbesondere für die Figur des vollautomatisierten Verwaltungsakts (→ Rn. 464a).¹⁴ Nicht nur in diesen Fällen umreißt der skizzierte Ablauf nicht den realen Entscheidungsprozess, sondern erweist sich als kunstvolles, aber eben auch künstliches Gebilde, das in seinen normativen Anfangs- und Endpunkten mit der weitgehend nicht rechtsförmlich ausgeprägten Realität oft wenig gemeinsam hat und schon im Begriff des Verwaltungsverfahrens (§ 9 VwVfG) in oft kritischerer Deutlichkeit von der Verwaltungswirklichkeit abweicht (zur Ausweitung des Verfahrensbegriffs des § 9 → Rn. 47 f.).¹⁵

9 Siegel Verwaltungsverbund S. 26 f.

10 Zur unterschiedlichen Herkunft etwa Suhr JuS 1975, 606 ff. Aus der entscheidungstheoretischen Literatur vor allem Kilian Juristische Entscheidungen und elektronische Datenverarbeitung, 1974; Kirsch, Entscheidungsprozesse I–III, 1970; Thieme, Entscheidungen in der öffentlichen Verwaltung, 1981; zusammenfassend Hill DÖV 2017, 433 ff. Hingegen fokussiert auf juristische Theorieelemente Ph. Reimer, Verfahrenstheorie, 2015. Zur Erschließung extrajuridischen Fachwissens durch die Verwaltungsgerichte Guckelberger VerwArch 2017, 143 ff.; Guckelberger DVBl. 2017, 222 ff.

11 Zur Übertragbarkeit der Entscheidungstheorien und -modelle auf die juristische Entscheidungsfundung Siegel Verwaltungsverbund S. 34 ff.

12 Zur Notwendigkeit der Einteilung des Verwaltungsverfahrens in Phasen etwa Isensee/Kirchhof StaatsR-HdB V/Schmidt-Aßmann, 3. Aufl. 2007, § 109 Rn. 55 f. Ähnliche Strukturierung des Entscheidungsprozesses wie hier bei Hill Fehlerhaftes Verfahren S. 286 f.; grafische Übersicht bei Hufen VerwProzR § 1 Rn. 53.

13 Grundlegend Eifert, Electronic Government, 2006. Neuere Erscheinungsformen bei Siegel JURA 2020, 920 ff. Zu den Auswirkungen auf das Verwaltungsverfahrensrecht im Besonderen Britz/Eifert, in: Grundlagen des VwR, 3. Aufl. 2022, § 26 Rn. 50 ff.; Schliesky, in: Handbuch des VwR, Bd. IV, 2022, § 113 Rn. 44 ff.; Siegel NVwZ 2023, 193 (194 ff.).

14 Hierzu Schmitz/Prell NVwZ 2016, 1273 (1275 ff.); Braun Binder DÖV 2016, 891 (892 ff.); Siegel DVBl. 2017, 24 (25 ff.); Bull DVBl. 2017, 409 ff.

15 Vgl. Isensee/Kirchhof StaatsR-HdB V/Schmidt-Aßmann, 3. Aufl. 2007, § 109 Rn. 8 ff. Zur Kritik am engen Verfahrensbegriff bereits Schmitt Glaeser FS Boorberg, 1977, 1 ff.; Blümel/Pitschas Reform des VwVfR/Blümel, 1994, S. 19 (22).

2. Die Bedeutung der Organisation

Noch ein Weiteres kann und muss die Verwaltungsrechtsdogmatik von der Entscheidungstheorie lernen, wenn sie im Grundsatz akzeptiert, dass »ihr« **Verwaltungsverfahren ein Informations- und Entscheidungsprozess** ist: das Verständnis für die elementare Bedeutung der Organisation für den Ablauf des Verfahrens und damit auch für dessen Ergebnis.¹⁶ Nochmals verstärkt wird die Bedeutung der Organisation für das Verwaltungsverfahren durch die Herausbildung des Europäischen Verwaltungsverbundes.¹⁷ Die traditionelle Verwaltungsrechtslehre hatte unter dem Dogma der einheitlichen juristischen Person Staat, der Impermeabilität staatlicher Verwaltung und der strikten Beschränkung des Begriffs des Rechtsverhältnisses auf die Innen-Außenbeziehungen der Verwaltung die Verwaltungsorganisation als eine Art exekutives Hausgut behandelt, dessen innere Struktur für die Außenbeziehungen nicht relevant sein konnte.¹⁸

Erst unter dem Stichwort »Zuständigkeit« wurde wenigstens ein besonders wichtiger Verbindungs faktor von »Organisation« und »Verfahren« auch zum Gegenstand rechtlicher Kontrolle und damit gegebenenfalls zum Auslöser rechtlich durchschlagender Fehlerhaftigkeit. Zuständigkeitsmängel sind Rechtsfehler, auf die sich der Einzelne berufen kann und die zur Aufhebbarkeit, gegebenenfalls sogar zur Nichtigkeit führen (§ 44 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG).¹⁹ Bei der instanziellen Unzuständigkeit dringt die Fehlerlehre unter dem richtigen Stichwort »Verlust einer Instanz« auch in den »Innenbereich« des Verwaltungsaufbaus vor. Soweit organisatorische Faktoren Vertrauenstatbestände schaffen, mögen unter Gleichbehandlungs- und Rechtsstaatsaspekten langfristig ähnliche Durchbrechungen des Impermeabilitätsprinzips ausgelöst werden und dann zusätzlich verhindern, dass der Bürger »von der falschen Stelle in Anspruch genommen wird«.²⁰

Im Übrigen aber haben weder die Erkenntnis der organisatorischen Schutzfunktion der Grundrechte²¹ noch die wissenschaftlich belegten Zusammenhänge von Entscheidungsstruktur und Entscheidungsergebnis bewirken können, dass die Lehre vom fehlerhaften Verwaltungshandeln Störfaktoren im Innenbereich der Verwaltungsorganisation aufnahm. In der Ablehnung eines Anspruchs auf den »gesetzlichen Verwaltungsbeamten«²² und der Betonung der rechtlichen Unbeachtlichkeit verwaltungsinterner Funktionsverteilung²³ liegt daher weiterhin die grundsätzliche Weichenstellung für das Verfahrensrecht, das schon im Ansatz nur denjenigen Teil des Entscheidungsprozesses erfasst, der »von außen« auf die Verwaltung einwirkt oder durch den die Verwaltung »nach außen« wirkt. Interne Einfluss-

16 Dazu bereits Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem, Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, 1997; Steinberg Politik S. 189 ff. Zuletzt Groß, in: Grundlagen des VerwR, 3. Aufl. 2022, § 15. Zum verfassungsrechtlichen Hintergrund Roth-Isigkeit, Verfassungsordnung und Verwaltungsorganisation, 2023. Zu den Grundbausteinen des Verwaltungsorganisationsrechts U. Stelkens JURA 2016, 1013 ff.

17 Prägend Schmidt-Aßmann FS Steinberger, 2002, 1375 ff.; Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold, Europ. Verwaltungsverbund/Schmidt-Aßmann S. 1 ff. Bestandsanalyse bei Ludwigs, in: Handbuch des VerwR, Bd. II, 2021, § 36. Zur Fortentwicklung zu einem Europäischen Portalverbund Siegel NVwZ 2019, 905 ff.

18 Prägend Laband StaatsR II S. 181. Zu den dogmatischen Grundlagen etwa Böckenförde Organisationsgewalt S. 76 f.

19 Zur Aufhebbarkeit wegen Zuständigkeitsmängeln Hufen VerwProzR § 25 Rn. 4; Kopp/Schenke/W.-R. Schenke/R. P. Schenke VwGO § 113 Rn. 57.

20 Bull DÖV 1979, 689 (692). Zum auch materiellen Gehalt der Zuständigkeitsordnung im Sinne einer Verantwortungszuweisung Berger, Die Ordnung der Aufgaben im Staat, 2016, S. 59 ff.

21 Dazu etwa Hesse EuGRZ 1978, 427 (437); Rupp 1976, 161 ff.; v. Mutius NJW 1982, 2150 (2155); Starck FS BVerfG, 1976, 480 ff. Weitere Nachweise bei Hufen Freiheit der Kunst, 1982, S. 378 ff.; Goerlich Grundrechte S. 47; umfassend Waechter, Geminerte demokratische Legitimation, 1994.

22 Mußgnug, Das Recht auf den gesetzlichen Verwaltungsbeamten?, 1970; zum Problem auch Schnapp AöR 1980, 243 (274).

23 Schoch/Schneider/Bier/Gerhardt, 2016, VwGO § 113 Rn. 13. Anders nunmehr Schoch/Schneider/Riese VwGO § 113 Rn. 25 mit der Einordnung der gesamten Rechtsordnung als Prüfungsmaßstab. Ebenso NK-VwGO/Wolff VwGO § 113 Rn. 26.

2 Verfahrensgebote und Arten von Verfahrensfehlern

nahmen und Interessenkonflikte, auf die sich jede entscheidungstheoretische Analyse des Verwaltungsverfahrens im weiteren Sinne zu erstrecken hätte, werden damit ausgeblendet oder auf **persönliche Interessenkonflikte** (etwa die Befangenheit des einzelnen Verwaltungsbeamten) reduziert. Dass auch Behörden und andere Verwaltungseinheiten »Interessen« haben und befangen sein können, bleibt damit ausgeklammert. »Nach außen« ist es rechtlich unerheblich, ob intern das Kulturamt oder die Ordnungsbehörde entscheidet, ob behördeninterne Funktionsverteilungen gewahrt werden oder ob unterschiedliche Zielbündel in das Verfahren einbezogen werden.²⁴

- 85 Diese Probleme können hier nur angedeutet werden. Die Zuständigkeitsfragen bleiben daher ebenso ausgeklammert wie die Fragen einer angemessenen und damit Verfahrensrechtigkeits ermöglichen Organisationsstruktur der Verwaltung. Das letztgenannte Problem des »Strukturfehlers« ist für eine Darstellung in diesem Zusammenhang noch nicht hinreichend geklärt und hier auch nicht klarbar. Zuständigkeitsfragen sind ein nach Anwendungsbereichen zu differenzierendes »eigenes Thema«.²⁵ Offene Probleme der Fehlerlehre bleiben beide Aspekte gleichwohl.

II. Übergreifende Verfahrensgrundsätze

1. Stufenspezifisches und -übergreifendes Verfahrensrecht

- 86 Von der dünnen Ausnahme des § 10 abgesehen, enthält sich das VwVfG des Versuchs, »übergreifende« Verfahrensgrundsätze zu kodifizieren. Alle weiteren Verfahrensgebote lassen sich vielmehr einer der Entscheidungsstufen zwischen Einleitung des Verfahrens und Bekanntgabe des Verfahrensergebnisses zuordnen. Die Überschrift »Verfahrensgrundsätze« über dem 1. Abschnitt des 2. Teiles des Gesetzes ist also zumindest missverständlich, denn mit unterschiedlicher Präzision werden hier eben nicht »Grundsätze«, sondern Detailbestimmungen zu Beteiligten und Bevollmächtigten (§§ 11–19), zum Ausschluss von Amtspersonen (§§ 20–21) und zum Verfahrensablauf vor der eigentlichen Entscheidung (§§ 22 ff.) geregelt. Allenfalls die Bestimmung zur Amtssprache (§ 23) betrifft einen übergreifenden Aspekt, während bereits wieder der Untersuchungsgrundsatz (§ 24) auf die Sachaufklärung, also einen Teil der Entscheidungsvorbereitung, bezogen ist.
- 87 Regelungslücken werden daher sowohl in der Verwaltungspraxis als auch in der Rechtsprechung und Literatur²⁶ nach wie vor durch den Rückgriff auf die Verfassung²⁷ oder allgemeine Verfahrensgrundsätze geschlossen, wobei der Vorgang ein ganz ähnlicher ist, wie er vor der Kodifikation des VwVfG zu den jetzt normierten, früher als allgemeine Grundsätze bezeichneten Verfahrensdirektiven führte.²⁸ Solche Grundsätze dienen der Anpassungsfähigkeit des Verfahrens, können aber wegen ihrer Abstraktheit auch die Verwaltung verunsichern und die Verwaltungsgerichte dazu verleiten, statt anhand der gesetzlich fixierten konkreten Verfahrensregeln aufgrund weniger präziser Grundsatznormen zu entscheiden. Das gilt vor allem für solche Begriffe, deren juristischer Kern und Stellenwert noch weitgehend ungeklärt zu sein scheint, die unreflektiert aus dem Zivilrecht übernommen werden (»Treu und Glauben«) oder die von vornherein eher verwaltungspolitische Maximen kennzeichnen – etwa »Effizienz« oder »Sparsamkeit«; es gilt in wesentlich geringerem Umfang für verfassungsrechtlich begründete und methodisch bei aller Offenheit doch wesentlich präzisere Grundsätze wie Verhältnismäßigkeit, Gleichbehandlung oder Rechtssicherheit.

24 Pietzcker VVDStRL 41 (1983), 193 (217 f.) – dort allerdings auf die Großverfahren bezogen.

25 Dazu ausführlich Ule/Laubinger VerwVerfR § 10 Rn. 1 ff.

26 Eingehend Ingold FS Battis, 2014, 389 ff.

27 Dazu Ule/Laubinger VerwVerfR § 1 Rn. 6 ff.

28 Zu den Grundsätzen des Verwaltungsrechts Maurer/Waldhoff AllgVerwR § 4 Rn. 36 ff.

Gerade die letztgenannten Verfahrensgrundsätze begleiten jedoch »stufenunspezifisch« das 88 ganze Verwaltungsverfahren von der Entscheidungsvorbereitung bis zur Vollstreckung. Ihre Missachtung kann auch dann zu Verfahrensfehlern führen, wenn sich die Verwaltung formal korrekt an die §§ 9 ff. VwVfG und entsprechende Spezialvorschriften gehalten hat. »Grundsätze« für das Verwaltungsverfahren verlangen also, dass ihre Befolgung nicht auf einzelnen konkreten Stufen der Entscheidungsvorbereitung oder -durchführung »abgehakt« werden kann. Als zumindest in ihrem Kern verfassungsrechtlich ableitbar, stellen sie im »magischen Viereck der Verwaltungsziele« (Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit, Bürgernähe)²⁹ einen **zentralen Bezugspunkt** dar. Als Rechtsnormen sind sie zwar abstrakter als die Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes, haben aber zugleich einen umfassenderen Geltungsanspruch.

Normativ zusammengeführt werden viele Verfahrensprinzipien im **Grundrecht auf eine gute Verwaltung**, welches nunmehr in Art. 41 der EU-GRCh geregelt ist. Zu den in Art. 41 Abs. 2 EU-GRCh – nicht abschließend – aufgelisteten Garantien zählen Anhörungsrechte, Akteneinsichtsrechte und Begründungsrechte.³⁰ Adressat des Grundrechts sind allerdings nach der ausdrücklichen Normierung in Art. 41 Abs. 1 EU-GRCh lediglich die Stellen der Union, nicht hingegen diejenigen der Mitgliedstaaten. Diesbezüglich kann jedoch auf solche Verhaltensmaßstäbe zurückgegriffen werden, die Bestandteil der allgemeinen Rechtsgrundsätze der Union sind und die insoweit nicht verdrängt werden.³¹ Diese unterschiedliche Rechtslage wirft in besonderem Maße das Bedürfnis nach einer Harmonisierung auf.³²

2. Transparenz und Vorhersehbarkeit, Vertrauensschutz

Zu den aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitenden Grundsätzen, die auch im Verwaltungsverfahren Gültigkeit besitzen, gehören das Prinzip der Transparenz im Sinne von Einsehbarkeit, Vorhersehbarkeit³³ und – eng damit zusammenhängend – der Vertrauensschutz.³⁴ Beide haben also nicht nur materiellrechtliche Bedeutung und seien hier im Hinblick auf ihren verfahrensrechtlichen Stellenwert präzisiert. Im Sinne eines allgemeinen Verfahrensgrundgesetzes bedeutet **Transparenz** das unmittelbar aus dem Rechtsstaatsprinzip folgende **Gebot der Einsehbarkeit und Vorhersehbarkeit des Verwaltungshandelns** für die Beteiligten.³⁵ Auch abgesehen von dem insofern engeren Prinzip des »rechtlichen Gehörs« und über einzelne Beratungs- und Informationspflichten hinaus verhindert das Rechtsstaatsgebot auf diese Weise Anonymität, Unkontrollierbarkeit und undurchdringliche Abgeschlossenheit des Verwaltungshandelns. Gerade darin entfaltet es eine rationalisierende und freiheitssichere Wirkung,³⁶ die ihrerseits voraussetzt, dass die Verwaltung sich nicht mit technischen, sprachlichen oder auch rechtlichen Mitteln gegenüber den Beteiligten »abschottet«, dass ihr Handeln wie auch ihre innere Struktur dem Bürger gegenüber berechenbar bleiben.

29 So etwa Kaufmann, Bürgernahe Sozialpolitik, 1979, S. 537; zitiert nach Wahl VVDStRL 41 (1983), 151 (157).

30 Überblick bei Calliess/Ruffert/Ruffert GRCh Art. 41 Rn. 10 ff. Ausf. Kahl, in: Handbuch des VwR, Bd. III, 2022, § 66 Rn. 32 ff.

31 Stelkens/Bonk/Sachs/U. Stelkens EuR Rn. 113 f.

32 Calliess/Ruffert/Ruffert GRCh Art. 41 Rn. 9: »verfassungspolitisch unbefriedigend«.

33 Hierzu eingehend Bröhmer Transparenz S. 146 ff. Zur besonderen Bedeutung des Transparenzgebots im (Europäischen) Verwaltungsverbund Schmidt-Alßmann/Schöndorf-Haubold, in: Grundlagen des VwR, Band I, 3. Aufl. 2022, § 5 Rn. 85 ff.

34 Hierzu statt weiterer Nachweise Blanke, Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht, 2000; Schmehl DVBl. 1999, 19 ff.

35 Zur Verfahrenstransparenz als für diese Untersuchung besonders relevante Ausprägung Hill Fehlerhaftes Verfahren S. 204; Kugelmann DV 2014, 25 (50 f.).

36 Dazu Hesse Grundzüge VerfassungsR Rn. 190; zum Transparenzpostulat auch Di Fabio Risikoentscheidungen S. 395 ff.; Voßkuhle VerwArch 2001, 184 (201).

2 Verfahrensgebote und Arten von Verfahrensfehlern

- 91 Transparenz in diesem Sinne ist nicht dasselbe wie die für den politischen Prozess aus dem Demokratiegebot zu fordernde Publizität.³⁷ Gemeint ist also nicht die »gläserne« Verwaltung gegenüber der Öffentlichkeit, sondern nur die **Öffnung gegenüber dem vom konkreten Entscheidungsprozess möglicherweise Betroffenen**. Akteneinsicht und die dem Wortlaut nach auf die Abgabe von Erklärungen, die Stellung von Anträgen beziehungsweise deren Berichtigung bezogene »kleine« Beratungspflicht des § 25 VwVfG³⁸ kennzeichnen hier nur einen (allerdings besonders wichtigen) Ausschnitt allgemeiner rechtsstaatlicher Verfahrensgrundsätze, der auch im Hinblick auf andere Informationen zu konkretisieren bleibt. Dass hierbei – ähnlich wie in § 30 formuliert – weder die Funktionsfähigkeit der Verwaltung noch der Schutz der Vertraulichkeit Dritten gegenüber aufs Spiel gesetzt werden dürfen, ist selbstverständlich. Rechtsstaatlicher Vertrauensschutz und (ebenso rechtsstaatliche) Transparenz sind daher kein Gegensatz, sie werden deshalb auch in diesem Abschnitt zusammen behandelt. Vertrauensschutz ist immer zugleich »Vertraulichkeitsschutz« Dritten gegenüber. In der **Abwägung von Transparenz und Vertraulichkeit** kann aber keine Seite von vornherein den Vorrang beanspruchen. Beide bezeichnen vielmehr im Einzelfall möglichst gleichermaßen zu berücksichtigende Verfahrensgebote von verfassungsrechtlichem Gewicht.³⁹ Verlässlichkeit der Verfahrensgestaltung, Vorhersehbarkeit von Handlungen im Verfahren, Einhaltung gegebener Zusagen (auch außerhalb von § 38 VwVfG) und Schutz vor Überraschungsentscheidungen umreißen rechtsstaatliche Anforderungen an die Verwaltung: Sie stehen im engen Zusammenhang mit der Transparenz, ohne die auch Pluralität und Verfahrensgleichheit kaum kontrollierbare Maximen bleiben.⁴⁰
- 92 Verstöße gegen die genannten Prinzipien können zu Verfahrensfehlern führen. Soweit der Einzelne gehindert war, seine konkreten Verfahrensrechte wahrzunehmen, wird allerdings in der Regel das jeweilige Verfahrensrecht und nicht der allgemeine Grundsatz als normativer Maßstab in Betracht kommen. Zu beachten sind auch die Auswirkungen, die die genannten Verstöße im Hinblick auf das materiellrechtliche Verfahrensergebnis haben können.

3. Verhältnismäßigkeit als Verfahrensprinzip

- 93 Als Leitprinzip hat der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auch im Verfahren Gültigkeit.⁴¹ Soweit im Verfahren unverhältnismäßige Eingriffe in die persönliche Rechtssphäre des Einzelnen geschehen, etwa durch Untersuchungen, Datenerhebungen oder Vorladungen, geht es hierbei um nichts Neues. Verstöße gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz stehen dann **in unmittelbarem Zusammenhang zum jeweils betroffenen materiellen Recht**. Umgekehrt spielen Verfahrensgebote wie die Anhörung der Betroffenen, angemessene Sachverhaltaufklärung und Beratung eine wesentliche Rolle als Garanten materiellrechtlicher Verhältnismäßigkeit: Die Behörde kann nicht entscheiden, was im Ergebnis verhältnismäßig ist, wenn sie den Einzelnen nicht angehört, die zum Sachverhalt zählenden Aspekte der Eignung oder Erforderlichkeit nicht erfasst, ihre Entscheidung nicht hinreichend begründet hat. Verhältnismäßigkeit im Verfahrenssinne lässt sich daher noch weniger als bei anderen

37 Dazu Hoffmann-Riem/Rinken, Bürgernahe Verwaltung?, 1980, S. 56; Hesse Grundzüge VerfassungsR Rn. 159 ff.; wie hier Pieroth JuS 1981, 625 ff.; Lerche/Schmitt Glaeser/Schmidt-Aßmann Verfahren/Schmidt-Aßmann S. 1 (9).

38 Zum Zusammenhang dieser Pflicht mit anderen Verfahrensprinzipien Pieroth JuS 1981, 625 (628).

39 Kahl FS Kirchhof, 2013, § 27.

40 Ähnlich Steinberg DÖV 1982, 619 (622).

41 Einführend Goerlich Grundrechte S. 221 ff.; zur Verhältnismäßigkeit im Verfahren Wahl DV 13 (1980), 273 (279). Allgemein zum Verhältnismäßigkeitsprinzip statt vieler nur Lerche Übermaß und Verfassungsrecht; Hirschberg Verhältnismäßigkeit; Rempert, Verfassungs- und verwaltungsrechtsgeschichtliche Grundlagen des Übermaßverbots, 1995; Jestaedt/Lepsius, Verhältnismäßigkeit – Zur Tragfähigkeit eines verfassungsrechtlichen Schlüsselkonzepts, 2016.

Prinzipien vom entsprechenden materiellen Recht trennen;⁴² sie dient überdies sehr oft der Auflösung von materiellrechtlichen Konflikten im Wege verhältnismäßiger Zuordnung.⁴³

Auch unabhängig von Eingriffen und Leistungen im materiellen Sinne hat das Verhältnismäßigkeitsprinzip seinen Platz. Verfahrenshandlungen müssen auch als solche **geeignet** zur Erreichung des Ziels sein, sie müssen – wenn sie Beteiligte belasten oder den Fortgang des Verfahrens verzögern – **erforderlich** und sie müssen für die Beteiligten subjektiv **zumutbar** sein. Verhältnismäßigkeit als Verfahrensmaxime bedeutet abstrakt formuliert: Die Verwaltungsbehörde hat im Rahmen rechtlicher Bestimmungen ihr Verfahren so auszustalten, dass die Verfahrensrechte der Einzelnen und die sonstigen normativen Bindungen möglichst umfassend zur Wirksamkeit gelangen.⁴⁴ Im Hinblick auf die gleichfalls rechtsstaatlich und gegebenenfalls auch sozialstaatlich gebotene Erforderlichkeit darf dies jedoch nicht so weit gehen, dass die Rechte der Beteiligten durch ein überlanges Verfahren gefährdet werden.⁴⁵ Oder umgekehrt: Die Behörde hat möglichst schnell und effizient zu entscheiden, darf aber zu diesem Zweck die angemessene Entscheidungsvorbereitung und die rechtlich geschützten Interessen der Betroffenen im Verfahren nur dann vernachlässigen, wenn dies zur Wahrung anderer Rechte unabdingbar und dem Gewicht der unterschiedlichen Positionen entsprechend (**verhältnismäßig im engeren Sinn**) ist. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip wirkt hier durchaus im Sinne der »Feineinpassung« von Sachverhaltserfordernissen auch in das Verfahrensrecht hinein.⁴⁶

Das Verhältnismäßigkeitsprinzip hat auch diejenigen Bereiche zu steuern, in denen die Verwaltung ein ansonsten weites Ermessen der Verfahrensgestaltung hat. Dazu ein Beispiel: Setzt die Verwaltung dem Bürger Fristen (§ 31 VwVfG), so ergibt sich die **Angemessenheit** der Frist nicht aus dem Gesetz und auch nicht aus §§ 187 und 193 BGB, auf die § 31 Abs. 1 VwVfG verweist. Abgesehen von Spezialgesetzen ist die Dauer der Frist eben ein Problem der Verhältnismäßigkeit. Ist die gesetzte Frist zu kurz oder begeht die Behörde im Hinblick auf die beantragte Verlängerung einer Frist einen Ermessensfehler (§ 31 Abs. 7 VwVfG), so liegt hierin noch nicht unbedingt ein Rechtsfehler in Bezug auf den das Verfahren abschließenden Verwaltungsakt. Verletzungen von §§ 24, 26 oder 28 VwVfG infolge zu kurzer Fristen bleiben aber unberührt.⁴⁷

4. Effizienz und Zügigkeit

Verhältnismäßigkeit ist auch der richtige Ansatz für die normative Verortung der »Effizienz« der Verwaltung.⁴⁸ Dass dieser Begriff weitere Bedeutungsvarianten hat, ja ein ganzes Bündel verwaltungspolitischer und ökonomischer Zielsetzungen umfasst, bleibt unbenommen. Bei der Zweckmäßigkeitsskontrolle im Widerspruchsverfahren wirken auch solche weiteren Kriterien möglicherweise als Kontrollmaßstäbe. Da Effizienz jedoch keinen eigenständigen semantischen oder normativen Aussagegehalt hat, sondern sich in ihrer konkreten Bedeutung

96

42 Deutlich etwa in der »Abwägungs-Rechtsprechung« seit BVerwGE 34, 301 (309); 59, 253 (257 f.); eher skeptisch Ossenbühl DVBl. 1995, 904 ff.

43 Statt weiteren Nachweise Hesse Grundzüge VerfassungsR Rn. 318 ff.

44 Zum Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bei der Ermittlungstätigkeit Ziekow VwVfG § 24 Rn. 4a. Gegen vordergründige Effizienzargumente in diesem Zusammenhang Schwarze DÖV 1980, 581 ff.; Fischer DVBl. 1981, 517 ff.; zum Verhältnis von Verfahrensmittel und Verfahrenszweck v. Mutius NJW 1982, 2150 (2151).

45 Insoweit schützen die Grundrechte nicht nur im Verfahren und durch Verfahren, sondern auch vor Verfahren; hierzu Siegel Verwaltungsverbund S. 74 f.

46 Dazu Wahl VVDStRL 41 (1983), 262 (Diskussion). Zum Verfahrensermessen instruktiv Hill NVwZ 1985, 449 ff.

47 Stelkens/Bonk/Sachs/Kallerhoff/Stamm VwVfG § 31 Rn. 27; allgemein zur Frist im Verfahren Ule/Laubinger VerwVerfR § 29 Rn. 1 ff.; NK-VwVfG/Mattes VwVfG § 31 Rn. 15 ff.

48 Allgemein dazu Eidenmüller Effizienz, 4. Aufl. 2015; Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, 1998; Niedobitek DÖV 2000, 761 ff.; Pache VVDStRL 66 (2007), 106 ff.; Röhl DVBl. 2006, 1070 ff. Rechtsvergleichend Ladenburger Verfahrensfehlerfolgen, 1999, S. 284 ff.

2 Verfahrensgebote und Arten von Verfahrensfehlern

stets erst in der **Zweck-Mittel-Relation** (effizient wofür?) erschließt,⁴⁹ heißt Effizienz nicht einfach »Schnelligkeit«, sondern wird gleichbedeutend mit Geeignetheit und Erforderlichkeit der jeweiligen Maßnahme; also mit zwei wohlbekannten Maßstäben aus dem Bereich der Verhältnismäßigkeitsprüfung.

- 97 Nichts anderes gilt für das in § 10 S. 2 VwVfG im Jahre 1996 eingefügte Prinzip der **Zügigkeit**.⁵⁰ Mit diesem Zusatz hat der Gesetzgeber die zeitliche Komponente der Effizienz nochmals besonders hervorgehoben und damit Forderungen aus Praxis und Literatur⁵¹ Rechnung getragen. Das ist zunächst einmal ein politisches Postulat und ein verfahrensrechtlicher Programmsatz allgemeiner Art. Aus rechtlicher Sicht ist er ebenso wie die Effizienz selbst ein Relationsbegriff,⁵² der nicht isoliert betrachtet werden darf, sondern sich letztlich als eine **Umschreibung verfahrensmäßiger Verhältnismäßigkeit** erweist. Zügigkeit heißt also immer: »So schnell wie angesichts der Komplexität des Sachverhalts, der zu berücksichtigenden Belange und der materiellen Rechtslage möglich«.⁵³ Auch die Sach- und Personalausstattung der Behörde spielt selbstverständlich eine Rolle. Insgesamt ist das zügige Verfahren kein Verfahrensprinzip *an sich*, sondern es ist stets nach der angemessenen Schnelligkeit oder Gründlichkeit in Bezug auf ein Verwaltungsziel zu fragen. Erst dann kann beurteilt werden, wann ein Verfahren »unverhältnismäßig« lang oder »zu kurz« ist.⁵⁴ Umgekehrt ist erst unter Bezugnahme auf das jeweilige Ziel beziehungsweise den Grad der Betroffenheit des Einzelnen angemessen zu beurteilen, ob sich die Verwaltung mit vordergründigen Entlastungsmaßnahmen, selektiver Gesetzesanwendung oder ähnlichen »effizienzsteigernden« Handlungsweisen aus konkreten Verfahrensbestimmungen und ihren eigenen Überlastungsproblemen befreit. Vor diesem Hintergrund begegnet es Bedenken, wenn gerade die besonders komplexen Planfeststellungsverfahren ständig mit neuen »Beschleunigungsgesetzen« überfrachtet werden (→ Rn. 609).⁵⁵
- 98 Die **Auslegung von § 10 VwVfG** auch in neuer Fassung muss also stets anhand derjenigen Rechte erfolgen, die im Verfahren auf dem Spiel stehen. Es geht nicht nur um Wirtschaftlichkeit und den sparsamen Umgang mit den Ressourcen der Verwaltung;⁵⁶ Bezugspunkt ist stets auch der Rang desjenigen Rechtsgutes, das durch das Verwaltungsverfahren berührt wird. Effizienz entfaltet damit auch rechtsstaatliche Schutzwirkungen zugunsten der Bürger, die von staatlichen Erlaubnissen, Leistungen und den vorausgehenden Verwaltungsverfahren abhängig sind – selbstverständlich auf *beiden* Seiten, also für Betreiber *und* Betroffene.⁵⁷ In diesem Sinne muss die Verwaltung etwa unnötige Untersuchungen und sonstige Verfahrenshandlungen unterlassen (dies gilt etwa auch für eine offensichtlich (!) aussichtslose Mediation → Rn. 162);⁵⁸ sie muss im Allgemeinen umso förmlicher sein, je größer die Be-

49 Siegel Verwaltungsverbund S. 66 f.

50 Zum Beschleunigungsgebot im Verwaltungsverfahren Ziekow DVBl. 1998, 1101 ff.

51 Insbesondere Bullinger, Beschleunigte Genehmigungsverfahren für eilbedürftige Vorhaben (1991); Bullinger JZ 1993, 492 ff. Zu den empirischen Grundlagen Rombach, Der Faktor Zeit in umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren. Verfahrensdauer und Beschleunigungsansätze in Deutschland, Frankreich und den Vereinigten Staaten, 1994.

52 Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann Innovation/R. Schmidt, 1994, S. 67 (86).

53 Ähnlich Krumsieck/Frenzen DÖV 1995, 1013 ff. Zum Spannungsverhältnis zwischen Beschleunigung und Effektivität Burgi JZ 2010, 105 (109).

54 Ähnlich Pietzcker VVDStRL 41 (1983), 193 (199). Beispiel bei VG Frankfurt a.M., NVwZ 2016, 1346 (1347). Jenseits dieser Relation sind zudem absolute Grenzen anzuerkennen, so auch Reimer DVBl. 2017, 333 (336: „nicht bis in alle Ewigkeit“).

55 Hierzu am Beispiel der Gesetzgebung im Jahre 2020 Siegel/Himstedt DÖV 2021, 137 (145 f.).

56 Siegel Verwaltungsverbund S. 67 mwN Zur Wirtschaftlichkeit als Verfahrensmaßstab Schliesky DVBl. 2007, 1453 ff.

57 So auch Hoffmann-Riem/Rinken, Bürgernahe Verwaltung?, 1980, S. 23 (50).

58 Hierzu Siegel DVBl. 2012, 1003 (1004).

deutung des Verfahrens für den Einzelnen, je komplexer die zuzuordnenden Belange⁵⁹ und die aufzuklärenden Sachverhalte und je größer die Ermessens- und Beurteilungsspielräume des materiellen Rechtsprogramms sind. Lapidar, aber wichtig: Ein Verfahren darf nur so förmlich oder nichtförmlich sein, wie es nach der Konstellation des materiellen Rechts sein muss, um dessen Verwirklichung es im Verfahren geht. Der explizit normwidrige Rückgriff auf Zweck- und Effizienzgesichtspunkte ist damit ausgeschlossen.⁶⁰ »Pragmatische Illegalität« ist durch § 10 VwVfG jedenfalls nicht zu rechtfertigen; sie bleibt letztlich »illegale Pragmatik«, die überdies den Gesamtzusammenhang des Verfahrens missachtet und zur wenig effizienten Überlastung der Verwaltungsgerichte beitragen dürfte.

Verstöße gegen § 10 VwVfG machen den nachfolgenden Verwaltungsakt – von denkbaren Ausnahmefällen abgesehen – nicht automatisch fehlerhaft und aufhebbar.⁶¹ Unter Berücksichtigung der Aufwertung des Verfahrensgedankens (→ Rn. 31ff.)⁶² liegt jedoch bei gleichzeitigem Verstoß gegen die Grenzen des Verfahrensermessens ein Verfahrensfehler vor.⁶³ Zudem tritt im Anwendungsbereich des § 42a nach Maßgabe des Fachrechts eine Genehmigungsfiktion ein.⁶⁴ § 10 begründet zugleich ein subjektives Recht des Antragstellers sowie der sonstigen rechtlich Betroffenen; die Vorschrift räumt jedoch – abgesehen von einer Ermessensreduzierung auf Null – keinen Anspruch auf eine bestimmte Verfahrensgestaltung ein, sondern lediglich einen **Anspruch auf fehlerfreie Ausübung des Verfahrensermessens**.⁶⁵ Auch auf die »Sanktion« der Untätigkeitsklage (§ 75 VwGO), dienstrechtliche Maßnahmen und Haftungsfolgen ist hinzuweisen.⁶⁶ Ergeht die Entscheidung verspätet oder erst in einem Zeitpunkt, zu dem sie praktisch wertlos für den Antragsteller wird (etwa bei Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis nach Ablauf eines Ereignisses, auf das sich der Antrag bezog) oder kann der beantragte Verwaltungsakt wegen Zeitablaufs nicht mehr ergehen, so handelt es sich nicht mehr um reine Form- oder Verfahrensfehler, sondern um eine Verletzung des materiellen Rechts, die gegebenenfalls durch eine Entschädigung nach Amtshaftungsgrundsätzen auszugleichen ist; Gleicher gilt, wenn einem Beteiligten unnötige Kosten im Verfahren selbst entstehen. § 10 VwVfG ist also Schutznorm für den Betroffenen im Sinne des Amtshaftungsrechts.⁶⁷

5. Gleichbehandlung im Verfahren, Pluralität und Minderheitenschutz

Allgemeiner Verfahrensgrundsatz für den gesamten Entscheidungsprozess ist auch die 100 Gleichbehandlung, die zwar als »Waffengleichheit« gelegentlich abstrakt betont wird, im Übrigen aber sowohl bei der Diskussion um den Grundrechtsschutz im Verfahren als auch bei der Definition allgemeiner Verfahrensgrundsätze auf eigentümliche Weise zu kurz kommt – und dies, obwohl etwa das Prüfungsrecht mannigfache und durchaus »verallgemeinerungsfähige« dogmatische Ansatzpunkte des Verfahrensrechts bereithält und der »Grundsatz des fairen Verfahrens« Eingang in die Rechtsprechung gefunden hat.⁶⁸ Auch im

59 Steinberg DÖV 1982, 619 (621).

60 So auch Pietzcker VVDStRL 41 (1983), 193 (228).

61 Schoch/Schneider/Rixen/Goldhammer VwVfG § 10 Rn. 32. Beispiel bei BVerwG 21.9.2016 – 6 B 14/16, juris Rn. 14.

62 Vgl. Gurlit VVDStRL 70 (2011), 227 ff.; Fehling VVDStRL 70 (2011), 278 ff.; Stelkens DVBl. 2010, 1078 ff.

63 Stelkens/Bonk/Sachs/Schmitz VwVfG § 10 Rn. 22; NK-VwVfG/Sennekamp VwVfG § 10 Rn. 21. OVG Magdeburg 13.5.2013 – 1 L 86/12, juris Rn. 10; OVG Lüneburg 29.1.2016 – 11 OB 272/15, juris Rn. 7. AA Knack/Henneke/Ritgen VwVfG § 10 Rn. 30, der allgemein die Fehlerhaftigkeit verneint.

64 Kopp/Ramsauer/Schlatmann VwVfG § 10 Rn. 23.

65 Ziekow VwVfG § 10 Rn. 10.

66 Schoch/Schneider/Rixen/Goldhammer VwVfG § 10 Rn. 33a.

67 BGHZ 15, 305 (309 ff.); BGH NVWZ 2002, 124 f.; Ule/Laubinger VerwVerfR § 19 Rn. 13.

68 Zum Prinzip der »Waffengleichheit« im Verfahren grundlegend Tettinger Fairneß/Waffengleichheit; zu den einzelnen Ableitungen aus dem Gebot der Verfahrensfairness Knack/Henneke/Ritgen VwVfG Rn. 30 vor § 9 mwN Aus der Rechtsprechung instruktiv BVerfGE 74, 78 (92); 78, 123 (126); allgemein zum Grundsatz des

2 Verfahrensgebote und Arten von Verfahrensfehlern

Verwaltungsverfahren kann der allgemeine Gleichheitssatz zumindest als »**Auffangprinzip**« überall dort Geltung beanspruchen, wo er nicht zu konkreten Verfahrensbestimmungen ausformuliert oder durch Selbstbindung der Verwaltung konkretisiert wurde.⁶⁹

- 101 Der diskriminierungsfreie beziehungsweise mit dem Äquivalenzprinzip in Einklang stehende⁷⁰ Vollzug »europäischer« Normen im innerstaatlichen Verfahren ist auch **europarechtlich abgesichert**.⁷¹ So dürfen etwa Behörden eine Firma aus dem EU-Bereich bei einer gewerberechtlichen Erlaubnis oder bei Überwachungsmaßnahmen im Verfahren nicht schlechter stellen als eine deutsche Firma.⁷² Der Gleichheitssatz verlangt von der Behörde **mit verfassungsrechtlicher Bindungskraft**, wesentlich Gleicher auch im Verfahren gleich zu behandeln und verbietet, wesentlich Ungleicher gleich zu behandeln.⁷³ Er schränkt insoweit das Verfahrensermessen der Behörde ein. Damit wird gleichsam in die Interpretation jeder einzelnen Verfahrensbestimmung eine weitere Ebene eingezogen: Die Behörde hat nicht nur das Erforderliche zur Sachaufklärung zu leisten, den Betroffenen zu beraten und anzuhören; erforderlich ist vielmehr auch, dass sie ihre Verfahrenshandlungen für alle Beteiligten gleichheitskonform vornimmt.
- 102 Halten wir die beiden **Fallgruppen** verfahrensrechtlicher Gleichbehandlung fest: Bei mehreren Beteiligten in ein- und demselben Verfahren (etwa bei Verwaltungsakt mit Drittwirkung oder Allgemeinverfügungen) stellt schon das Verfahren selbst den Anknüpfungspunkt des Gleichheitspostulats dar. Ganz generell und über das einzelne Verfahren hinaus gilt, dass die Bürger in gleichgelagerten Fällen auch hinsichtlich ihrer verfahrensmäßigen Stellung gleichbehandelt werden müssen. Für beide Fallgruppen stellen sich die Grundprobleme der Interpretation des Art. 3 GG auch für das Verfahren: Die Definition des »wesentlich Gleichen«, also der zu bildenden Vergleichsgruppen, einerseits und die Rechtfertigung tatsächlich getroffener Differenzierungen andererseits.
- 103 Besondere Bedeutung kommt dem Gleichheitsgrundsatz naturgemäß bei **Verfahren mit mehreren Beteiligten** zu.⁷⁴ So muss die Behörde nicht nur die gleichermaßen Betroffenen in gleicher Weise hinzuziehen, gegebenenfalls formell beteiligen, ihre Belange ermitteln und abwägen, sie muss etwa auch durchaus gegensätzliche Interessen – etwa von Betreiber und Betroffenen bei einer Anlagengenehmigung, von Dispensnehmer und Dispensgegner – gleichheitswährend berücksichtigen, obwohl die Ausgangslagen geradezu konträr sind und auch das Ergebnis schon definitionsgemäß zur Ungleichheit führen muss.⁷⁵ Wird dem Antrag stattgegeben, dann hat sich der Antragsteller durchgesetzt und der Dritte ist »ungleich« behandelt; wird er abgelehnt, dann gilt das Umgekehrte. Abwägungsentscheidungen und Verwaltungsakte mit Drittwirkung sind es also auch hier, die als besonders »fehlersensibel« zu bezeichnen sind und die die Interpretation von Normen wie §§ 10, 13, 24, 25,

fairen Verfahrens BVerwG NVwZ 2001, 94 ff. Zur Chancengleichheit bei staatlichen Prüfungen etwa BVerfGE 37, 342 (353); BVerwGE 41, 34 ff.; BVerwG NVwZ 1994, 486 ff.; BFH NVwZ 1995, 1246 ff.; BVerwG NVwZ 1997, 502 ff.; zu den Grenzen des insoweit bestehenden Beurteilungsspielraums BVerwG NJW 2018, 2142 ff. Aktuelle Rechtsprechungsübersicht bei Kraft DVBl. 2023, 1454 ff.

69 Zur Verortung der »Selbstbindungsproblematis« nicht nur beim Vertrauenschutz, sondern auch beim Gleichheitssatz etwa Burmeister DÖV 1981, 503 ff., und Pietzcker NJW 1981, 2087 ff.; aus der Rechtsprechung etwa BVerwGE 26, 155; 44, 74 f.

70 Zur »Ablösung« des Diskriminierungsverbots durch das Äquivalenzgebot Streinz EuropaR Rn. 613 mN zur Rechtsprechung des EuGHs.

71 Zu den Auswirkungen des Äquivalenzprinzips auf den Vollzug des Unionsrechts Siegel Europäisierung ÖffR Rn. 37 f.

72 Dazu Burgi Verwaltungsprozess S. 48.

73 So die inzwischen Allgemeingut gewordene Formel des BVerfG seit BVerfGE 1, 276. Zur Entwicklung vom Willkürverbot zur »neuen Formel« bei personenbezogenen Differenzierungen Hufen StaatsR II § 39 Rn. 14 ff. mwN.

74 Zu diesem Aspekt besonders Dürig/Herzog/Scholz/Schmidt-Aßmann GG Art. 19 Abs. 4 Rn. 22.

75 Zum Kreis der zu Beteiligenden Guckelberger VerwArch 2012, 31 (36 ff.).

Stichwortverzeichnis

Die Zahlen bezeichnen die Randnummern.

- Aarhus-Konvention 24, 182, 262, 332, 404 ff. 644 ff. 751, 854 ff.
- Abgabenverfahren 681
- Abhilfeentscheidung 830, 837, 934
- Ablehnungsrecht 148 f.
- Absolute Verfahrensrechte 46, 413, 654, 659, 668, 803, 969 f.
- Abwägungsentscheidung 9, 65 f. 103, 612 f. 735 f.
- Abwägungsfehler 66, 103, 171 f. 653, 735 f.
- Adressat 267 ff. 447 f. 845 f.
- Akteneinsicht (allgemein) 365 ff.
- Akteneinsicht der Beteiligten nach § 29 VwVfG 370 ff.
 - Massenverfahren 381, 516
 - Normsetzungsverfahren 748
 - öffentlich-rechtlicher Vertrag 560
 - Realakte 779
 - Rücknahme/Widerruf 545
 - verfassungsrechtlicher Hintergrund 367
 - Verwaltungshandeln ohne Außenwirkung 789
 - Verwaltungsprivatrecht 705
- Akteneinsicht der Beteiligten nach § 29 VwVfG 365 ff.
- Aktenbegriff 374 f.
 - Aktenführung 376 ff.
 - Anwendungsbereich des § 29 VwVfG 370 ff.
 - Ausnahmen 379 ff.
 - Bedeutung 365 ff.
 - Durchführung 389 ff.
 - Europäisierung 369, 379
 - Fehlerfolgen 393 ff.
 - Fehler (Übersicht) 392
 - Heilung 394 f.
 - Rechtschutzbeschränkung nach § 44a VwGO 397
 - Rechtsschutz 396 f.
 - Unbeachtlichkeit von Verfahrensfehlern nach § 46 VwVfG 394
- Allgemeine Leistungsklage 150, 415, 780 f. 883
- Allgemeinverfügung 176, 521 ff.
- adressatenbezogene Allgemeinverfügung 522
 - Anhörung 317, 525
 - Arten 522 ff.
 - Begründung 525
 - Bekanntgabe 526
 - sachbezogene Allgemeinverfügung 523 f.
 - Verfahren 525
 - Verkehrszeichen 457, 481, 527
- Alternativlosigkeit 948, 965 ff.
- Amtshaftung 99, 247, 364, 782, 887 ff.
- Amtshilfe 223, 240, 248, 257, 784
- Amtssprache 337 ff.
- Anhörung (allgemein) 283 ff.
- Anhörung der Beteiligten nach § 28 VwVfG 283 ff.
 - Anordnung der sofortigen Vollziehung 289
 - Auflagen 529 f.
 - förmliches Verwaltungsverfahren 572
 - Genehmigungsfiktion 540
 - Normsetzungsverfahren 743 ff.
 - Planfeststellungsverfahren 639 ff.
 - Realakte 779
 - Rücknahme/Widerruf 545
 - Verwaltungshandeln ohne Außenwirkung 789
 - Verwaltungsprivatrecht 704
 - Wiederaufgreifen des Verfahrens 555
- Anhörung der Beteiligten nach § 28 VwVfG 283 ff.
- Anwendungsbereich des § 28 VwVfG 287 ff.
 - Ausgestaltung 291 ff.
 - Ausnahmen 304 ff.
 - Bedeutung 283 ff.
 - Digitalisierung 295
 - Europäisierung 284, 307
 - Fehlerfolgen 321 ff.
 - Fehler (Übersicht) 320
 - Form 295
 - Gebot substantieller Anhörung 292 f.
 - Heilung 323, 930 ff. 953
 - Inhalt 298 ff.
 - mehrstufige Verwaltungsverfahren 294
 - Rechtsbeistand 297
 - Unbeachtlichkeit von Verfahrensfehlern nach § 46 VwVfG 300

Stichwortverzeichnis

- verfassungsrechtlicher Hintergrund 284
- Zeitpunkt 290 ff.
- Zusammenhang mit dem Begründungsgebot 303
- Anordnung der sofortigen Vollziehung 289
- Antizipiertes Sachverständigengutachten 216 f.
- Antrag 185 ff.
 - antragsbedürftige Verfahren 187 ff.
 - digitalisierte Verfahren 191a
 - Heilung 188, 929
 - Möglichkeiten der Verfahrenseinleitung 185 f.
- Unbeachtlichkeit von Verfahrensfehlern nach § 46 VwVfG 190
- Antragsteller als Beteiligter 269
- Anzeigeverfahren 17, 715
- Aufhebbarkeit 808 f.
- Aufhebung 834 ff. 882 ff.
- Auskunft 324, 332, 351 ff. 683 f.
- Ausländer 337 ff.
- Ausländerrecht 280
- Aussagepflichten 234
- Ausschuss 135, 437 ff.
- Beanstandung 831 ff.
- Bedarfsplanung 625 f.
- Befangenheit 111 ff.
 - Ablehnungsrecht 148 f.
 - Ausschüsse 135 ff.
 - Besorgnis der Befangenheit 151 ff.
 - einzelne Gruppen ausgeschossener Personen 116 ff.
 - entgeltliche Beschäftigung 121 ff.
 - Entscheidung 431
 - Ersatzung des befangenen Amtsträgers 143
 - Fehler 137 ff.
 - Fehlerfolgen 144 ff. 155 f.
 - Gutachtertätigkeit 121, 129
 - Heilbarkeit 145
 - institutionelle Befangenheit 116
 - Lebenspartner 118
 - Mitglieder von Leitungsgremien 121 ff.
 - Normsetzungsverfahren 727
 - Realakte 778
 - Rechtsfolgen bei Befangenheit 137 ff.
 - Rechtsfolgen bei Tätigkeit trotz Befangenheit 144 ff.
- Rechtsschutz 145 f.
- Rechtsschutzbeschränkung nach § 44a VwGO 149
- Unbeachtlichkeit von Verstößen nach § 46 VwVfG 147
- unmittelbarer Vor-/Nachteil 132 ff.
- Verwaltungshandeln ohne Außenwirkung 789
- Verwaltungsprivatrecht 695
- Wiederaufgreifen des Verfahrens 556
- Begründetheit 799, 868 ff.
- Begründung 468 ff.
 - Anforderungen 482 ff.
 - Anwendungsbereich des § 39 Abs. 1 473 ff.
 - Auflage 530
 - Ausnahmen 478 ff.
 - Bedeutung 468 ff.
 - begünstigender VA 475
 - Digitalisierung 480a
 - Europäisierung 491
 - Fehlerfolgen 491 ff.
 - Fehler (Übersicht) 489
 - Heilung (allgemein) 491
 - Heilung während des Verwaltungsprozesses 492 ff.
 - mündlicher VA 474
 - Nachschieben von Gründen 495 ff.
 - Normsetzungsverfahren 755 f.
 - Rücknahme/Widerruf 545
 - Unbeachtlichkeit nach § 46 VwVfG 491
 - verfassungsrechtlicher Hintergrund 468
 - Verwaltungshandeln ohne Außenwirkung 789
 - Verwaltungsprivatrecht 707
 - Verzicht 476
- Behördenbeteiligung 248 ff. 631 f. 737 ff.
 - Abgrenzung 249 f.
 - Arten 251
 - Behördenpräklusion 253 f. 632, 737
 - Beschleunigungsgesetzgebung 248
 - Digitalisierung 257
 - Europäisierung 254, 257
 - Fehler 252
 - Fehlerfolgen 255 f.
 - Formalisierung 248
 - Heilung 255
 - Normsetzungsverfahren 737 ff.
 - Planfeststellung 631 f.

- Rechtsschutz 256
- Unbeachtlichkeit von Verfahrensfehlern nach § 46 VwVfG 255
- Beirat 135, 437 ff.
- Bekanntgabe 447 ff.
- Bedeutung 447 ff.
- besondere Formen 456 ff.
- Digitalisierung 453
- Fehlerfolgen 460 f.
- Fehler (Übersicht) 459
- förmliches Verwaltungsverfahren 574
- Heilung 460
- individuelle Bekanntgabe 450 ff.
- Internet 638a f. 732a
- Massenverfahren 517 f.
- öffentliche Bekanntgabe 456 f. 526 ff. 638
- Planfeststellung 638 ff.
- Rechtsschutz 455, 461
- Rechtsschutzbeschränkung nach § 44a VwGO 455
- »übergangener Betroffener« 454 f.
- Verkehrszeichen 457
- Zustellung 458
- Beratung (allgemein) 324 ff.
- Beratung der Beteiligten 351 ff.
- einheitliche Stelle 586
- Normsetzungsverfahren 749
- Realakte 779
- Verwaltungshandeln ohne Außenwirkung 789
- Verwaltungsprivatrecht 705
- Beratung der Beteiligten nach § 25 VwVfG 351 ff.
 - Amtssprache 337 ff.
 - Anregung von Erklärungen 354 ff.
 - Anwendungsbereich des § 25 VwVfG 351 ff.
 - Auskunftspflichten 358 f.
 - Bedeutung der Information für die Beteiligten 324 ff.
 - Beschleunigungsberatung 360
 - Digitalisierung 344 ff. 361a
 - Dolmetscher 342 f.
 - Europäisierung 332, 343
 - Fehlerfolgen 363 f.
 - Fehler (Übersicht) 357
 - Formulare und Merkblätter 361
 - Heilung 363
- Rechtsschutzbeschränkung nach § 44a VwGO 363
- Unbeachtlichkeit von Verfahrensfehlern nach § 46 VwVfG 363
- verfassungsrechtlicher Hintergrund 329 ff.
- Verwaltungssprache 334 ff.
- Verwaltungsvorschriften 362
- Bescheidung im Widerspruchsverfahren 839
- Bescheidungsurteil 883
- Beschleunigung(sgesetzgebung) 8 ff. 177 ff. 608 ff. 910 ff.
- Beschlussfähigkeit 443, 752
- Besondere Verfahrensarten im VwVfG 502 ff.
 - Allgemeinverfügung 521 ff.
 - digitalisierte Verwaltungsverfahren 604 ff.
 - einheitliche Stelle/Einheitlicher Ansprechpartner 577 ff.
 - förmliches Verwaltungsverfahren 568 ff.
 - Genehmigungsfiktion 538 ff.
 - gestufte Verwaltungsverfahren 593 ff.
 - Massenverfahren 503 ff.
 - Nebenbestimmungen 528 ff.
 - öffentlich-rechtlicher Vertrag 558 ff.
 - Planfeststellungsverfahren 608 ff.
 - Plangenehmigungsverfahren 660 ff.
 - Rücknahme/Widerruf 542 ff.
 - Verfahren über eine einheitliche Stelle 577 ff.
 - Wiederaufgreifen des Verfahrens 553 ff.
 - Zusage/Zusicherung 533 ff.
- Bestimmtheit 67 ff. 465 ff. 723
- Beteiligung
 - Behördenbeteiligung 248 ff. 631 f. 737 ff.
 - Betroffenenbeteiligung 258 ff. 639 ff. 740 ff.
 - Öffentlichkeitsbeteiligung 261 f. 644 ff.
- Betroffenenbeteiligung (iSd § 13 VwVfG) 258 ff. 639 ff.
 - Abgrenzung zur Öffentlichkeitsbeteiligung 261 f.
 - Akteneinsicht nach § 29 VwVfG 365 ff.
 - Anhörung nach § 28 VwVfG 283 ff.
 - Arten der Betroffenheit 260 ff.
 - Arten der Hinzuziehung 277 ff.

Stichwortverzeichnis

- Befangenheit 117
- Begriff der Betroffenheit iSd § 13 VwVfG 266 ff.
- Beratung nach § 25 VwVfG 324 ff.
- Fehler bei der Beteiligung 273 ff.
- Fehlerfolgen 281 f.
- Gründe 264 ff.
- Betroffene Öffentlichkeit 261 f. 407, 627a ff. 644 ff.
- Betroffenheit 260 ff.
- Arten 260 ff.
- betroffene Öffentlichkeit 261 f. 407, 627a ff. 644 ff.
- Betroffenheit im weitesten Sinne 261 f. 644 ff.
- Betroffenheit iSd § 13 (im engeren Sinne) 264 ff. 639 ff.
- Beurteilung der Sach- und Rechtslage (maßgeb'l. Zeitpunkt) 950 f.
- Beurteilungsspielraum 67 ff. 98, 136, 472, 477, 488, 497, 894, 931
- Bevollmächtigung 86, 106, 119, 297, 509 ff. 702
- Beweislast 451a f.
- Beweisverbote 233 ff.
 - Ermittlungs- und Erhebungsverbote 233 ff.
 - Verwertungsverbote 237 ff.
- Binnenrecht 223 ff. 416 ff. 764, 777, 783 ff.
- Bürgerbeteiligung 258 ff. 639 ff.
- Bürokratietheorie 333, 427
- Chancengleichheit 100 ff. 170, 204, 284, 290, 342, 561, 570, 615 f. 787
- Corona-Pandemie 26a, 526a, 610, 752a
 - Allgemeinverfügungen 176, 521, 526, 732
 - Auswirkungen auf das Verwaltungsrecht 26a
 - Bauleitplanung 732a
 - Beurteilungsspielraum 210, 213 f.
 - Öffentlichkeitsbeteiligung 610, 638b, 640a, 650a
 - Planfeststellungsverfahren 610, 638b, 640a, 650a
 - Rechtsverordnungen 176, 732 f.
 - Satzungen 732 f. 752a
 - Videositzungen 752a
 - wissenschaftlicher Sachverstand 210, 213 f.
- Datenschutz 228 ff. 311, 344, 383, 607, 701, 768, 788, 832
- Deutsch als Amtssprache 337 ff.
- Dienende Funktion des Verfahrens 31 ff. 182, 321, 421
- Dienstleistungsrichtlinie
 - einheitlicher Ansprechpartner 577 ff.
 - europäische Verwaltungszusammenarbeit 257
 - Genehmigungsaktion 538 ff.
- Digitalisierung 19 ff. 191 ff. 604 ff.
- Akteneinsicht 374, 378, 391
- als Herausforderung für die Fehlerlehre 19 ff.
- Anhörung 295, 317
- Antragserfordernis 191
- Begründung 480a
- Behördenbeteiligung 257
- Bekanntgabe/Bekanntmachung 453, 638a f.
- Beratung 344 ff.
- E-Government-Gesetz des Bundes 21, 361a, 604
- eIDAS-Durchführungsgesetz 191a, 605
- einheitliche Stelle 585
- e-Mail 191, 191b
- Europäische Verwaltungszusammenarbeit 257
- Formerleichterung 464
- Formulare 361a
- Informationspflichten 344 ff.
- Normsetzung 732a
- Sachaufklärung 196
- Signatur 191b, 585, 605
- vollautomatisierter VA 19, 81, 345, 464a, 480a, 606, 681
- Zugangseröffnung 191
- Zusammenfassung 604 ff.
- Dinglicher Verwaltungsakt 523
- DIN-Normen 207
- Dolmetscher 342 f.
- Effizienz 96 ff. 314, 321, 615, 821, 897, 910 ff. 920, 982
- eIDAS-Durchführungsgesetz 191a, 605
- Einheit der Verwaltung 82, 915 f.
- Einheitliche Stelle/Einheitlicher Ansprechpartner 577 ff.
 - Anwendungsbereich der §§ 71a ff. VwVfG 579 f.
 - Bedeutung 577 f.

- Beratungs- und Informationspflichten 586
- Digitalisierung 585
- Fehlerfolgen 589 ff.
- Fehlerinfizierung 591
- Fehler (Übersicht) 587 f.
- Rechtsschutz 590, 592
- Unbeachtlichkeit (von Verfahrensfehlern) 590, 592
- Verfahrensanforderungen 585 ff.
- Verfahrensfehler der einheitlichen Stelle 587
- Verfahrensfehler der zuständigen Behörde 588
- Verhältnis zum Hauptverwaltungsverfahren 581 ff.
- Wesen und Ansiedlung 577 f.
- Einleitung des Verfahrens 175 ff.
- Antragserfordernis 187 ff.
- Arten der Einleitung 185 f.
- Beschleunigungsgesetzgebung 177 ff.
- Verwaltungsprivatrecht 697 f.
- Wahl der Handlungsform als Vorfrage 175 f.
- Einvernehmen 251, 432, 434 f.
- Einwender 272, 503, 508, 613, 616, 642 f. 647
- Elektronische Signatur 191b f. 585, 605
- Enteignungsbetroffener 181, 256, 864 ff. 873 ff.
- Entscheidung 416 ff.
 - Abwägungentscheidung 65 f.
 - Aufwertung des Verfahrensgedankens 416 ff.
 - Ausschüsse 437 ff.
 - Befangenheit 431
 - Entscheidungstheorien 35 ff. 79 ff.
 - Fehlerfolgen 435
 - Kollegialentscheidung 440 ff.
 - Mitentscheidung durch andere Behörden 432 ff.
 - Planfeststellungsbeschluss 651 ff.
 - Planungentscheidungen 65 f.
 - Relevanz der Verfahrensgrundsätze 422 ff.
 - Verbot vorzeitiger Festlegung 425 ff. 729 ff.
 - Verwaltungsverfahren als Entscheidungsprozess 78 ff.
- Entscheidungstheorien 35 ff. 79 ff.
- Ergebnisorientierung 35 ff.
- Ermessen
 - Akteneinsicht 391, 516, 643
 - allgemeiner Auskunftsanspruch 401
 - Anhörung (Ausnahmen) 309 f.
 - Behördenpräklusion 254
 - Ermessensentscheidungen 67 ff.
 - Erörterungstermin 650 f.
 - Heilbarkeit von Verfahrensfehlern und Ermessen 957
 - Hinzuziehung 279
 - Normsetzung 731, 735, 743
 - Plangenehmigung 662
 - Planungsermessen 612 ff.
 - Rücknahme/Widerruf 545
 - Sachaufklärung 197 ff. 236
 - Unbeachtlichkeit von Verfahrensfehlern und Ermessen 965 ff.
 - Verfahrenseinleitung 185
 - Verfahrensfehler als Indiz für Ermessensfehler 813 f.
 - Verfahrensgestaltung 95, 99 f.
 - Wiederaufgreifen des Verfahrens 553
- Erörterungstermin 647 ff.
- Europäischer Verwaltungsverbund 23, 82, 257
- Europäische Verwaltungszusammenarbeit 232, 257
- Europäisierung 22 ff.
 - Akteneinsicht 369
 - als Herausforderung für die Fehlerlehre 22 ff.
 - Amtssprache 337 ff.
 - Anhörung 284, 307
 - Bauleitpläne 751, 761a
 - Begründung 491
 - Behördenbeteiligung 254, 257
 - Beihilfen 551 f.
 - Beratung 332, 343, 368
 - Datenschutz 229, 232
 - einheitliche(r) Stelle/Ansprechpartner 577 ff.
 - Europäischer Verwaltungsverbund 23, 82, 257
 - Fehlerfolgen 412a, 413a, 657a, 794, 946, 964, 969 f. 985
 - Genehmigungsifiktion 538 ff.
 - Heilbarkeit von Verfahrensfehlern 412a, 946, 964
 - Klagebefugnis 854 ff.

Stichwortverzeichnis

- Normsetzungsverfahren 717, 741, 748, 751, 755, 761a
- öffentlich-rechtlicher Vertrag 559
- Präklusion 411 ff. 641 ff. 646 ff.
- Recht auf eine gute Verwaltung 24, 89, 369, 805
- Rechtschutzbeschränkung nach § 44a VwGO 985
- Rücknahme/Widerruf eines VA 551 f.
- Sachaufklärung 232
- Schutznormakzessorietät 857
- subjektives öffentliches Recht 854 ff.
- TA Lärm/TA Luft 216
- Umwelt-Rechtsbehelfe 414, 856 ff.
- Umweltvereinigungen 403 ff. 646 ff. 856 ff.
- Unbeachtlichkeit von Verfahrensfehlern nach § 46 VwVfG 413a, 969 f.
- Vereinsklage 856 ff.
- Verletztenklage 844 ff. 854 ff.
- Verwaltungshandeln ohne Außenwirkung 784
- Fachaufsicht 831 ff.
- Fachsprache 334
- Fehlerfolgen (allgemein) 792 ff.
 - Amtshaftung 887 ff.
 - Grundbegriffe 795 ff.
 - Heilung 928 ff.
 - Nichtigkeit 810 ff.
 - Rechtsschutzbeschränkung 980 ff.
 - Rechtswidrigkeit 801 ff.
 - Relativierung 896 ff.
 - Sanktionen 817 ff.
 - Unbeachtlichkeit 965 ff.
 - unmittelbare Fehlerfolgen 801 ff.
- Fehlerfolgen nach Fehlerarten
 - Akteneinsicht 393 ff.
 - Anhörung 321 ff.
 - Befangenheit 144 ff.
 - Begründung 491 ff.
 - Behördenbeteiligung 255 f.
 - Bekanntgabe 460 f.
 - Beratung Betroffener ieS. 363 f.
 - Betroffenenbeteiligung 281 f.
 - Formfehler 467
 - Mitentscheidung 435
 - Sachaufklärung 219 ff. 246 f.
- Fehlerfolgen nach Verfahrensarten
 - einheitliche Stelle 589 ff.
 - förmliches Verwaltungsverfahren 576
- Genehmigungsifiktion 540 f.
- gestufte Verfahren 597 ff.
- interne Entscheidungen 790 f.
- Massenverfahren 519 f.
- Nebenstimmungen 532
- Normsetzungsverfahren 758 ff.
- öffentlich-rechtlicher Vertrag 565 ff.
- Planänderungen 678
- Planfeststellungsverfahren 653 ff.
- Plangenehmigungsverfahren 667 f.
- Realakte 780 ff.
- Rücknahme/Widerruf 550
- Verwaltungshandeln ohne Außenwirkung 790 f.
- Verwaltungsprivatrecht 709 f.
- Wiederaufgreifen des Verfahrens 557
- Zusage/Zusicherung 537
- Fehlerlehre
 - allgemeine Fehlerlehre 71 ff.
 - besondere Verfahrensarten 498 ff.
 - Herausforderungen 4 ff.
 - Normsetzungsverfahren 716 ff.
 - Planfeststellungsverfahren 611 ff.
 - Ziele 27 ff.
- Fehlersensible Verfahren 49 ff. 103, 308, 611 ff.
- Fehler (zusammenfassende Übersichten)
 - Akteneinsicht nach § 29 VwVfG 392
 - Anhörung nach § 28 VwVfG 320
 - Begründung 489
 - Bekanntgabe 459
 - Beratung nach § 25 VwVfG 357
 - einheitliche Stelle 587 f.
 - Formfehler 466
 - interne Entscheidungen 789
 - Massenverfahren 509 ff.
 - Normsetzungsverfahren 757
 - öffentlich-rechtlicher Vertrag 564
 - Realakte 779
 - Rücknahme/Widerruf 549
 - Sachaufklärung 218
 - Verwaltungshandeln ohne Außenwirkung 789
- Feststellungsklage 247, 791, 812
- Finalnorm 37, 718
- Fiskalische Hilfsgeschäfte 688 ff.
- Flächennutzungsplan 720, 786
- Flugrouten 716, 743
- Folgenbeseitigungsanspruch 885

- Form 463 ff.
- Bestimmtheit 465
 - elektronische Form 464
 - Fehler (Übersicht) 466
 - Formfehler 466 f.
 - Formvorschrift 463
 - Heilbarkeit 467
 - Verständlichkeit 465
- Formenmissbrauch 667 f. 697, 709, 732
- Förmliches Verwaltungsverfahren 568 ff.
- Anhörung 572
 - Antrag 571
 - Bedeutung/Verbreitung 568 f.
 - Entscheidung 574
 - Fehlerfolgen 576
 - mündliche Verhandlung 573
 - Sachaufklärung 571
 - Verfahrensgrundsätze 570 ff.
- Formular 191c, 218, 295, 361a
- Fortsetzungsfeststellungsklage 886, 961, 978
- Freistellung 17, 178, 668a ff. 715
- Frist
- Anhörung und Fristwahrung 315
 - Äußerungsfrist 292
 - Bemessung 95
 - Verhältnismäßigkeit 95
- Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung 263, 351, 627a ff.
- Gebundene Verwaltung 960, 965 ff.
- Genehmigungsfiktion 179, 538 ff. 715
- Anwendungsbereiche 538
 - Begriff 179
 - Fehlerfolgen 540 f.
 - Rechtsschutz Dritter 541
 - Verfahren 539
- Genehmigungsfreies Bauen 17, 178, 715
- Geschäftsgeheimnis 247, 379, 386 ff. 643, 683, 788
- Geschäftsordnung 438, 720
- Gestufte Verwaltungsverfahren 593 ff.
- Arten 594 ff.
 - Bedeutung 593
 - Fehlerfolgen 597 ff.
 - Phasenspezifität 598, 600
 - Planfeststellung 621 ff.
 - Verfahrensanforderungen 597 ff.
 - vorläufige Entscheidungen 602 ff.
- Gleichbehandlung 100 ff. 205, 330
- Gleichförmige Eingaben 508 ff.
- Großverfahren 28, 51, 195, 204, 210, 503 ff.
- Grundrechtsschutz
- Akteneinsicht 367
 - Anhörung 283 ff. 743
 - Beteiligung 265
 - durch Verfahren 50 ff. 62, 265, 283 ff. 329 f. 367, 743, 815 f. 867 ff.
 - Folgen von Verfahrensfehlern 815 f.
 - Heilung von Verfahrensfehlern 932
 - im Verfahren 193, 283 ff. 331
 - Informationspflichten 329 ff.
 - Klagebefugnis 867 ff.
 - Normsetzungsverfahren 743
 - Sachaufklärung 193
 - Verwaltungsprivatrecht 694
 - Verzicht 701
- Gutachten 121, 129 ff. 214 ff. 375, 772
- Handlungsfähigkeit 188, 453
- Heilung (allgemein) 919 ff.
- Anwendungsfälle 922 ff.
 - Bedeutung 919 ff.
 - Europäisierung 412 f.
 - Heilung im Widerspruchsvorfahren 933 ff.
 - Heilung während des Verwaltungsprozesses 944 ff.
 - reale Heilbarkeit 924 ff.
 - Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz 412a
 - unheilbare Verfahrensfehler 928 ff.
 - Unionsrechtskonformität 946
 - Verhältnis zu § 46 VwVfG 948 f.
- Heilung im Widerspruchsvorfahren 933 ff.
- Anforderungen an die Heilung 937 ff.
 - Folgen der Heilung 942 f.
 - reale Heilbarkeit 933
 - Zeitpunkt 934
 - zuständige Behörde 935
- Heilung nach Verfahrensfehlern
- Akteneinsicht 394 f.
 - Anhörung 323
 - Antrag 188
 - Ausschussmitwirkung 437, 439
 - Befangenheit 146
 - Begründung 491 ff.
 - Behördenbeteiligung 255, 435
 - Bekanntgabe 461
 - Beratung 363
 - Formfehler 467
 - Hinzuziehung 282

Stichwortverzeichnis

- Sachaufklärung 219
- Heilung während des Verwaltungsprozesses 944 ff.
- Anforderungen an die Heilung 955 ff.
- Ausschluss der Heilung durch das Gericht 947
- Begründungsfehler 492 ff.
- Einfluss auf Zeitpunkt der Sach- und Rechtslage 950 f.
- Folgen der Heilung 960 ff.
- Heilbarkeit 952 ff.
- reale Fehlerheilung 955 ff.
- Unionsrechtskonformität 946
- Verfassungskonformität 944 ff.
- Verhältnis zu § 46 VwVfG 948
- vorläufiger Rechtsschutz 958 f.
- Immissionen 703, 763, 770 f.
- Impermeabilität 82 f.
- Information 324 ff.
- Information der Beteiligten nach § 25 VwVfG 351 ff.
- Informationelle Selbstbestimmung 225 ff.
- Informationsansprüche
 - der Betroffenen ieS. 351 ff. 747 ff.
 - eigenständige 399 ff. 683 f.
 - einheitliche Stelle 586
 - Erörterungstermin 647 ff.
 - Informationsverfahren 683 f.
 - Normsetzungsverfahren 747 ff.
- Informationsverfahren 399, 683 f.
- Informelle Normsetzung 719a
- Informelles Verwaltungshandeln 13 ff. 157 ff.
 - als Herausforderung für die Fehlerlehre 13 ff.
 - empirischer Befund 157 ff.
 - Fehlerinfizierung? 166 f.
 - grundsätzliche Zulässigkeit 161 f.
 - informelle Vorverfahren 157 ff. 429
 - Mediation 159 f.
 - Verhältnis zum »echten« Verwaltungsverfahren 163 ff.
 - Vorabbindungen 168 ff. 429
- Initiativrecht 185 f.
- Inkompatibilität 112
- Innenbereich/Außerbereich 33, 82 ff. 324 ff. 783 ff.
- Instanzielle Unzuständigkeit 83
- Institutionelle Befangenheit 116
- Interessenkollision 67, 150, 514, 727, 789
- Investitionsbeschleunigungsge-
setz 668c f. 674a
- Inzidentkontrolle 758
- Isolierte Geltendmachung von Verfahrensfehlern 366 ff. 980 ff.
- Juristische Methode 78 ff.
- Kausalität 35, 256, 413, 655, 760, 804, 859, 869, 878 ff. 893, 966 ff.
- Klagebefugnis 844 ff.
 - Adressat 845 f.
 - Behördenbeteiligung 256
 - Europäisierung 854 ff.
 - Grundrechte 867 ff.
 - Möglichkeit der Rechtsverletzung 859
 - Schutznormtheorie 847 ff.
 - Verfahrensart 852
 - Verfahrensfehler 860 ff.
 - Verletzenklage 844 f.
- Kollegialentscheidung 418, 440 ff.
- Kommunalverfassungsstreit 844
- Konditionalnorm 35
- Konfliktbewältigung 612, 615, 622, 629
- Kontrollerlaubnis 38
- Konzentrationsmaxime 573 f. 615
- Konzentrationswirkung 651, 658, 665, 672
- Kooperation 170, 202, 442, 558 f. 712, 779
- Koppelungsverbot 152, 166, 487, 694
- Kosten 841, 943, 961, 978
- Künstliche Intelligenz 21 f.
- Leistungsklage 150, 415, 780 f. 883
- Linienführungsbestimmung 624, 784
- Massenverfahren 503 ff.
 - Akteneinsichtsrecht 387, 516
 - Bedeutung 503 ff.
 - Bekanntgabe 517 f.
 - Fehlerfolgen 519 f.
 - Fehler (Übersicht) 509 ff.
 - Rechtsschutzbeschränkung nach § 44a VwGO 520
 - Verfahren bei gleichem Interesse 512 ff.
 - Verfahren bei gleichförmigen Ein-
gaben 508 ff.
- Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage 492 ff. 950 f.
- Mediation 13 ff. 159 ff. 441, 622, 700, 713
- Mehrstufige Entscheidung 593 ff.
- Menschenwürde 245, 265, 330, 342, 470

- Methodenlehre 40 ff. 78 ff.
Minderheitenschutz 100 ff. 422
Minderjähriger 460
Mitentscheidung 251, 432 ff.
Mitwirkung
– Mitwirkungslasten/-pflichten 202 ff.
– Mitwirkungsverbot 113, 119, 133, 154 f. 174
– öffentlich-rechtlicher Vertrag 564
Modifizierende Auflage 529
Nachbar 178, 218, 272, 280, 352, 460, 506, 540, 703, 715, 848, 862, 873
Nachschieben von Gründen 493, 495 ff. 900, 913, 915, 951 f. 968
Nebenstimmungen 528 ff.
– Akzessorietät des Verfahrens 528
– Auflagen/Auflagenvorbehalte 529 ff.
– Begründung 530
– Fehlerfolgen 532
– Verfahrensanforderungen 528 f.
nemo tenetur 204
Neue Verwaltungsrechtswissenschaft 42, 79, 421
Neutralität 111 f. 151, 174, 204, 356, 425, 470
Nichtigkeit 144, 189, 219, 246, 255, 323, 393, 435, 565, 653, 710, 728, 738, 758 f. 810 ff.
Nichtigkeitsklage 812
Normadressat 718 f. 722 f. 740, 788
Normenkontrolle 717, 758, 791
Normersetzende Absprache 718
Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften 216 f.
Normsetzungsverfahren 716 ff.
– Akteneinsichtsrecht 748
– Anhörung Betroffener 743 ff.
– Bedeutung der Fehlerlehre 716 ff.
– Befangenheit 727
– Begründung 755 f.
– Behördenbeteiligung 737 ff.
– Bekanntgabe/Verkündung 754
– Beratung Betroffener 749
– Beschlussfassung 752
– Beteiligung Betroffener 740 ff.
– Digitalisierung 732a, 752a
– Europäisierung 717, 741, 751, 755, 761a
– Fehlerfolgen 758 ff.
– Fehler (Übersicht) 757
– Form und Verfahrensart 732
– Genehmigung 753
– Heilung 760
– Informationsrechte Betroffener 747 ff.
– Normtypen 720 ff.
– Planerhaltung 759 ff.
– Rechtsverordnung 723
– Sachaufklärung 733 ff.
– Satzung 724
– Unbeachtlichkeit von Verfahrensverstößen 760
– Verfahrensgrundsätze 726 ff.
– Verkündung 754
– Vorabfestlegungen 729 ff.
Objektivität 111 ff. 617, 821
Öffentliche Aufträge 17, 698
Öffentliche Bekanntgabe 457 f. 481, 503, 518, 636, 648, 652
Öffentliches Interesse 44, 109, 314, 319
Öffentlichkeitsbeteiligung 262 f. 644 ff.
– Abgrenzung zur Beteiligung Betroffener 262 f.
– frühe Öffentlichkeitsbeteiligung 627a ff. 644 ff.
– Planfeststellung 639 ff.
– Präklusion 641 ff. 646 ff.
– Umweltvereinigungen 645 ff.
– Umweltverträglichkeitsprüfung 262, 633 ff.
Öffentlich-rechtlicher Vertrag 558 ff.
– Anpassung 567
– Bedeutung 558 f.
– Befangenheit 561
– Europäisierung 559
– Fehlerfolgen 565 ff.
– Fehler (Übersicht) 564
– Verfahrensanforderungen 560 ff.
– Verfahrensfehler 564
– Verfahrensrechte Dritter 563
– Wahl der richtigen Verfahrensart 564 f.
Offizialmaxime 197
Onlinezugangsgesetz 21
Organisation 82 ff.
Outsourcing 688
Persönlichkeitsrecht 224, 387, 545, 699, 779, 788
Planänderungen 669 ff.
– Abgrenzung zur Anlagenänderung 671
– Änderungen nach Fertigstellung des Vorhabens 677
– Arten 672 ff.
– Bedeutung 669 ff.

Stichwortverzeichnis

- ergänzendes Verfahren nach § 75 Abs. 1a VwVfG 674 ff.
- Fehlerfolgen 678
- Planänderung nach § 76 VwVfG 673
- Planentwurfsänderung nach § 73 Abs. 8 VwVfG 672
- Präklusion 672 f.
- Unbeachtlichkeit von Verfahrensfehlern nach § 46 VwVfG 675
- Planbedürftigkeit 176, 180, 665
- Planergänzung 674 ff.
- Planerhaltung 653 ff. 674, 758 ff.
- Planfeststellungsverfahren 5 f. 65 f. 608 ff.
 - Anhörungsverfahren 634 ff.
 - Bedarfsplanung 625 f.
 - Behördenbeteiligung 631 f.
 - Behördenpräklusion 630, 632
 - Bekanntmachung 638 ff.
 - Beschleunigungsgesetzgebung 608 ff. 654 ff.
 - Betroffenenbeteiligung nach § 73 Abs. 4 VwVfG 639 ff.
 - Einreichung der Planungsunterlagen 627, 635
 - Erörterungstermin 647 ff.
 - Ersatzung durch Plangenehmigung 660 ff.
 - Fehlerfolgen 653 ff.
 - frühe Öffentlichkeitsbeteiligung 263, 627a ff.
 - Heilung 657
 - Herausforderungen für die Fehlerlehre 611 ff.
 - Konfliktbewältigung 612, 615, 622, 629
 - Linienführungsbestimmung 624
 - Objektivität und Neutralität 617 ff.
 - Öffentlichkeitsbeteiligung 636 ff.
 - Planänderungen 669 ff.
 - Planerhaltung 653 ff.
 - Planfeststellungsbeschluss 651 f.
 - Präklusion 630, 638, 641, 645 f.
 - Rechtsschutz 654
 - Sachverhaltaufklärung 628 ff.
 - Umweltverträglichkeitsprüfung 633 ff.
 - Unbeachtlichkeit von Verfahrensfehlern nach § 46 VwVfG 654, 659
 - Verfahrensgrundsätze 615 ff.
 - Vorabbindungen 621 ff.
 - Wahl der richtigen Verfahrensart 611, 621
- Plangenehmigungsverfahren 660 ff.
 - Anwendungsbereich 660 ff.
 - Bewertung 666
 - Fehlerfolgen 667 f.
 - Planungsvereinheitlichungsgesetz 660
 - Rechtsschutz 667
 - Umweltvereinigungen 668
 - Verfahren 663 ff.
 - Wahl der richtigen Verfahrensart 667
- Planungshoheit 180, 250, 256, 280, 506, 729, 739, 743
- Planungssicherstellungsgesetz 610
- Planungsvereinheitlichungsgesetz 608, 627a f. 650, 656, 660
- Pluralität 109, 616
- Polizeirecht 227, 230 f. 240, 365, 682, 716, 769
- Postgeheimnis 60, 235
- Präklusion
 - Behördenbeteiligung 253 f. 632, 737
 - Betroffenenbeteiligung nach § 13 VwVfG 202, 319a f.
 - Betroffenenbeteiligung nach § 73 VwVfG 630, 641 ff.
 - formelle 319a, 411a, 641a
 - materielle 319b, 411a, 641a
 - Öffentlichkeitsbeteiligung 645
 - Umweltvereinigungen 410 ff. 646 ff.
 - Vereinbarkeit mit Unionsrecht 25, 411 f. 641 f. 646a
- Praktische Konkordanz 62, 286
- Präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt 38, 965
- Private – Bindung durch öffentliches Verfahren 173 f. 711 ff.
- Privatisierung 17 f. 127, 688 ff.
- Privatrechtliches Handeln der Verwaltung 688 ff.
- Privatsphäre 238, 244, 736, 768, 891, 987
- Prognose 69, 236, 274
- Prokuratorische Klagerechte 183, 406a, 414, 844a, 855
- Prüfungsrecht 58, 60, 70, 100, 297, 375, 477, 497
- Publizität 91, 371 f. 455, 724, 754
- Rationalität 29, 333 f. 423, 471
- Raumordnung 176, 624, 729, 784
- Realakte 762 ff.
 - Bedeutung und Verbreitung 762 ff.
 - Befangenheit 778

- Fallgruppen 765 ff.
- Fehlerfolgen 780 ff.
- Fehler (Übersicht) 779
- Immissionen 770 f.
- Informationshandlungen 772 ff.
- polizeiliche Maßnahmen 769
- Rechtsschutz 780
- Verfahrensanforderungen 779
- Verfahrensgrundsätze 775 ff.
- Verwaltungsleistungen 766 ff.
- Reale Fehlerheilung 924 ff. 933, 955 ff.
- Recht auf eine gute Verwaltung 24, 89, 369, 805
- Rechtliches Gehör 90, 264, 284, 327, 340 ff. 351, 367, 495
- Rechtsschutzbeschränkung nach § 44a VwGO 980 ff.
- Akteneinsicht 402
- Anwendungsbereich 986 ff.
- Bedeutung des § 44a VwGO 980 ff.
- Befangenheit 149
- Bekanntgabe 455
- Beratung 363
- einheitliche Stelle 590, 592
- Europäisierung 985
- Hinzuziehung 281
- Massenverfahren 520
- Rechtsfolgen 991
- Sachaufklärung 219 f. 247
- Unionsrechtskonformität 985
- Rechtsstaat 36, 41, 83, 90 ff. 112, 162, 234 ff. 283 ff. 324 ff. 367, 447, 465, 468, 499 f.
- Rechtsverletzung 859 ff. 870 ff.
- Rechtsverletzung durch Verfahrensfehler 876
- Rechtsverordnung 723
- Rechtswidrigkeit als Fehlerfolge 801 ff.
- Rechtzeitigkeit
- Akteneinsicht 394
- Anhörung 293
- Beteiligung 282
- Information 208
- Regelungsdichte 7
- Relativierung der Fehlerfolgen 896 ff.
- Ausgangslage 896 ff.
- Bewertung 903 ff.
- Heilung 919 ff.
- Rechtsschutzbeschränkung nach § 44a VwGO 980 ff.
- Unbeachtlichkeit nach § 46 VwVfG 965 ff.
- Unionsrechtskonformität 901, 946, 964, 969, 985
- Resilienz 26a
- Rücknahme/Widerruf 542 ff.
- Europäisierung 551 f.
- Fehlerfolgen 550
- Fehler (Übersicht) 549
- Frist 547 f.
- Rechtsgrundlagen 542 f.
- Rechtsschutz 550
- Verfahrensanforderungen 544 ff.
- Rücknehmbarkeit als Fehlerfolge 822 ff.
- Sachaufklärung 192 ff.
- antizipiertes Sachverständigengutachten 216 f.
- Bedeutung der Informationsverarbeitung 192 ff.
- Datenschutz 228 ff.
- Digitalisierung 196
- Ermittlungs- und Beweisverbote 233 ff.
- Europäisierung 232
- Fehlerfolgen 219 ff. 246 f.
- Fehler (Übersicht) 218
- Grenzen 222 ff.
- Heilbarkeit von Fehlern 219
- Informationelle Selbstbestimmung 225 ff.
- Klagebefugnis 853
- Mitwirkungslasten der Beteiligten 202 ff.
- Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften 216 f.
- Normsetzungsverfahren 733 ff.
- Planfeststellungsverfahren 628 ff.
- Realakte 779
- Rechtsschutzbeschränkung nach § 44a VwGO 219 f. 247
- Sachverstand, wissenschaftlicher und technischer 209 ff.
- Unbeachtlichkeit von Fehlern nach § 46 VwVfG 219 f. 246
- Untersuchungsgrundsatz 197 ff.
- Verwaltungshandeln ohne Außenwirkung 789
- Verwaltungsprivatrecht 699 ff.
- Verwertungsverbote 237 ff.
- Sachverständige 125, 129, 148, 195, 197, 209 ff. 214 ff. 733 f.

Stichwortverzeichnis

- Sanktion 61, 793, 795, 797, 817 ff.
Sanktionsanspruch 799
Satzung 724
Schriftform 295, 464 f. 479
Schutznormakzessorietät 632, 857
Schutznorm (Amtspflicht) 890 f.
Schutznormtheorie 25, 848, 861
Schwebende Unwirksamkeit 566
Selbstkontrolle der Verwaltung 166, 834
Selbstregulierung 17 f. 166, 168
Selbstverwaltung 60, 256, 286, 913 f.
Signatur 19, 191b, 585, 605
Sofortige Vollstreckung 561
Sozialstaat 94, 324, 329, 470
Sozialverfahren 680
Sprachbarriere 335
Sprache 334 ff.
Spruchreife 658, 977
Städtebaulicher Vertrag 561
Stadt- und Kreisrechtsausschüsse 135, 437
Steuergeheimnis 389, 681
Strafverfahren 241 f. 342
Subjektives Recht 25 f. 33, 41, 46, 819 f. 847 ff.
Subvention 546, 692
Summarische Prüfung 936, 984
Tatsächliches Verwaltungshandeln 762 ff.
Technische Anweisung 216
Technokratie 41, 109
Teilentscheidung 593 ff.
Transparenz 90 ff. 284, 290, 317, 331, 344, 366, 422 f. 454, 570, 616, 695, 713, 726, 757, 777, 786
Trassenentscheidung 624, 784
Übersetzung 339 ff.
Umdeutung 826 ff.
Umsetzung (eines Beamten) 787
Umweltinformationen 25, 332, 374, 399, 404, 748
Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz
– absolute Verfahrensrechte 46
– Bauleitplanung 751
– Heilung von Verfahrensverstößen 412a, 932, 964
– Präklusion Betroffener 641 f.
– Präklusion von Umweltvereinigungen 410 ff. 646a
– Reichweite der Klagerechte 856 ff.
– Unbeachtlichkeit von Verfahrensverstößen 413a
Umweltvereinigungen 182 f. 403 ff. 856 f.
– Abgrenzung zu anderen Beteiligungsregelungen 405 ff.
– Ausgestaltung der Beteiligung 408 f.
– Bedeutung 403 f.
– betroffene Öffentlichkeit 644 f.
– Europäisierung 404, 411, 412a, 413a
– Fehlerfolgen 412 ff.
– Heilung von Beteiligungsfehlern 412 f.
– Klagebefugnis 414 f. 856 ff.
– Normsetzungsverfahren 750 f.
– Partizipationserzwingung 415
– Planfeststellung 645 ff.
– Plangenehmigung 668
– Präklusion 410 ff. 646a, 751
– prokuratorische Klagerechte 183, 406a, 844a, 855
– Rechtsschutz 414 f. 854 f.
– Unbeachtlichkeit von Beteiligungsfehlern 413 f. 969 f. 985
Umweltverträglichkeit 25, 633 ff.
– Fehlerfolgen 668, 932
– Öffentlichkeitsbeteiligung 262, 645
– Recht auf Durchführung einer UVP 182 ff. 621
– strategische UVP 751
– Vereinsklage 857 f.
Unbeachtlichkeit von Verfahrensfehlern nach § 46 VwVfG 965 ff.
– Akteureinsicht 394
– Anhörung 300
– Antragserfordernis 190
– Anwendungsbereich des § 46 VwVfG 971 ff.
– Auflagen 532
– Befangenheit 146
– Begründungsfehler 491
– Behördenbeteiligung 255
– Beratung 363
– einheitliche(r) Stelle/Ansprechpartner 590, 592
– Europäisierung 413a, 969 f.
– Planänderung 675
– Planfeststellung 654, 659
– Rechtsfolgen 977 ff.
– Sachaufklärung 219 f. 246
– Unionsrechtskonformität 969
– Verfassungskonformität 965 ff.

- Unbestimmter Rechtsbegriff 68 ff. 880, 894, 909
Unbestimmtheit 465 f.
Unmittelbare Ausführung 769
Unmittelbare Fehlerfolgen 801 ff.
Untätigkeitsklage 99
Unterlassungsklage 247, 402, 774, 780 f. 844
Unterschriftenliste 506
Untersuchungsgrundsatz 197 ff. 214, 219, 233, 239, 243, 341, 573, 630, 651, 699, 873, 954
Unverständlichkeit 344, 350, 382, 465 ff.
Verbot isolierter Geltendmachung von Verfahrensfehlern 980 ff.
Verbot mit Erlaubnisvorbehalt 233, 612, 965
Vereinsklage 259, 404, 414, 632, 647, 751, 844, 856 f. 870
Verfahrensart (Wahl der richtigen) 175 ff.
– Beschleunigungsgesetzgebung 177 ff.
– Normsetzungsverfahren 732
– öffentlich-rechtlicher Vertrag 564 f.
– Planfeststellung 611, 621
– Plangenehmigung 667
– Rechtsschutz 180 f. 667 f. 852, 864
– Umweltverträglichkeitsprüfung 182 ff.
– Verwaltungshandeln ohne Außenwirkung 789
– Verwaltungsprivatrecht 697
Verfahrensbevollmächtigter 297, 453, 509, 512 ff. 702
Verfahrensfehler als Indiz für materielle Fehler 67, 170, 293, 303, 323, 427, 439, 496, 623, 653, 781, 813 f. 865, 953
Verfahrensfehler vor dem Verfahren 157 ff.
– Fehlerinfizierung 166 ff.
– informelle Vorverfahren 157 ff.
– Mediation 159 ff.
Verfahrensgrundsätze 86 ff. 615 ff.
– Ausschluss befangener Amtsträger 111 ff.
– Chancengleichheit 100 ff.
– Effizienz 96 ff.
– förmliches Verwaltungsverfahren 570
– Gleichbehandlung 100 ff.
– Normsetzungsverfahren 726 ff.
– Objektivität 111 ff.
– Planfeststellungsverfahren 615 ff.
– Pluralität 100 ff.
– Realakte 775 ff.
– Reichweite bei der Entscheidung 422 ff.
– Transparenz 90 ff.
– übergreifende 86 ff.
– Verhältnismäßigkeit 93 ff.
– Verwaltungshandeln ohne Außenwirkung 789
– Verwaltungsprivatrecht 694 f.
Verfassungskonforme Auslegung 54, 59, 62, 300, 314, 384, 478, 643, 907, 917, 926, 939, 944 f. 965 ff. 988
Vergabe öffentlicher Aufträge 17, 47, 688 ff.
Verhältnismäßigkeit 93 ff.
– Anhörung 302, 305, 313
– Massenverfahren 505, 507, 518, 529
– Sachaufklärung 231, 236, 245
– Verfahrensgrundsatz 93 ff. 108, 142, 200, 202, 386 f. 564, 570, 603, 695, 706, 726, 775, 851
Verkehrszeichen 457, 461, 481, 527
Verletzenklage 844 ff. 870
Verpflichtungsanspruch 868
Verpflichtungsklage 844, 870, 883 f. 977
Verständlichkeit 334 ff. 342, 344 f. 350, 361, 364, 382, 465, 706
Vertrauenschutz 90 f. 218, 331, 422, 465, 533, 545 ff. 598, 757
Vertreter
– Bevollmächtigter 106, 453
– Massenverfahren 509 ff.
– Mitwirkungsverbot 119
– von Amts wegen 291
Verwaltungsakt
– antragsbedürftiger 187 ff.
– Begriff 718
– begünstigender 288, 475
– Drittewirkung 102 ff. 166, 246, 814
– mehrstufiger 294, 433, 593 ff.
– mündlicher 464, 474
– Nebenbestimmung 528 ff.
– Planfeststellungsbeschluss 651 ff.
– Unrichtigkeit 805 f.
– vollautomatisierter 21, 81, 345, 464a, 480, 606, 681
– vorläufiger 602 f.
Verwaltungsbeamter (gesetzlicher) 143

Stichwortverzeichnis

- Verwaltungshandeln ohne Außenwirkung 783 ff.
– Akteneinsicht 789
– Anhörung 789
– Auslegungsmitteilungen der Kommission 784
– Bedeutung 783 ff.
– Befangenheit 789
– Begründung 789
– Beratung 789
– Europäisierung 784
– Fehlerfolgen 790 f.
– Fehler (Übersicht) 789
– Flächennutzungsplan 784
– Rechtsschutz 791
– Sachaufklärung 789
– Verfahrensgebote 789
– Verrechtlichung 785 ff.
– Wahl der richtigen Verfahrensart 789
Verwaltungsprivatrecht 688 ff.
– allgemeine Verfahrensgrundsätze 694 ff.
– Anforderungen an das Verfahren 696 ff.
– Aufhebung der Entscheidung 708
– Bedeutung 688 ff.
– Begründung 707
– Beratungspflichten 705
– Beteiligung Dritter 703
– Einleitung des Verfahrens 697 ff.
– Entscheidung 706 f.
– Fehlerfolgen 709 f.
– Grundrechtsbindung 694
– Rechte der Beteiligten 702 ff.
– Sachaufklärung 699 ff.
– Trend zur Privatisierung 688 ff.
– Verfahrensgebote für Private 711 ff.
– Wahl der richtigen Verfahrensart 697
Verwaltungsprozess 842 ff.
– Aufhebungsentscheidung 882 ff.
– Aufhebungs- und Verpflichtungsanspruch 868 ff.
– Europäisierung 854 ff. 985
– Folgenbeseitigung 885
– Fortsetzungsfeststellung 886
– Kausalität der Rechtswidrigkeit 878 ff.
– Klagebefugnis 844 ff.
– objektive Rechtswidrigkeit 869
– Rechtsverletzung 870 ff.
– Vereinsklage 856 f.
- Verwaltungssprache
– Amtssprache 337 ff.
– Dolmetscher 342 f.
– Verständlichkeit 334 ff.
Verwaltungsverfahren
– Arten 47 ff.
– außerhalb des VwVfG 679 ff.
– besondere Verfahren im VwVfG 502 ff.
– dienende Funktion 31 ff. 44 ff.
– Digitalisierung 604 ff.
– Entscheidungsprozess 78 ff.
– Funktionen 29 ff.
– Grundrechtsrelevanz 50 ff.
– Herausforderungen 4 ff.
– Planfeststellungsverfahren 60 ff.
– Rechtsgebundenheit 35 ff.
– Steuerung 41 ff.
– Verfahrensgrundsätze 86 ff.
– Verwaltungsverfahren bei Nicht-Verwaltungsakten 685 ff.
– Wesen 29 ff.
Verwaltungsverfahren bei Nicht-Verwaltungsakten 685 ff.
– Normsetzungsverfahren 716 ff.
– Realakte 762 ff.
– Verwaltungshandeln ohne Außenwirkung 783 ff.
– Verwaltungsprivatrecht 688 ff.
Verwaltungsvorschrift 108, 161, 215 f. 338, 362, 380, 459, 485, 720, 783 ff.
Verwaltungswissenschaft 37, 79, 192, 333, 336, 416, 577, 904
Verwirklung 462, 541, 652, 749, 808
Vollstreckung 318, 561, 679, 987
Vollzugsdefizit 904, 910
Vorabfestlegungen 621 ff. 729 ff.
Vorbescheid 594, 598
Vorbeugender Rechtsschutz 247, 402, 781
Vordruck 361
Vorläufige Entscheidungen 602 ff.
Vorläufiger Rechtsschutz 289, 781, 807, 834, 936, 990
Vorteil – unmittelbarer 132
Warnmitteilungen 763, 779
Widerruf 80, 325, 500, 542 ff. 708
Widerspruchsverfahren 834 ff.
– als Sanktionsebene 834 ff.
– Funktionen 834
– Heilung im Widerspruchsverfahren 933 ff.

- Heilung statt Aufhebung 837 ff.
- Kostenfolge von Verfahrensfehlern 841
- Wiederaufgreifen des Verfahrens 553 ff.
- Bedeutung 553 f.
- Fehlerfolgen 557
- Verfahrensanforderungen 555 f.
- Wiedereinsetzung in den vorigen Stand 95, 322, 342, 461, 943
- Wissenschaftlicher Sachverstand 209 ff.

- Zurückverweisung 838, 842, 884
- Zusicherung/Zusage 533 ff.
 - Arten 533

- Fehlerfolgen 537
- Verfahrensanforderungen 534 ff.
- Zuständigkeit 83, 85, 172, 240, 429, 581, 706, 776
- Zustellung 449 f. 457, 459, 461, 504, 517 f. 606, 636, 652, 663, 985
- Zustimmung 432, 434 f. 562
- Zweckrationalität 333
- Zweckwidrigkeit 805