

Hufen | Siegel

# Fehler im Verwaltungsverfahren

7. Auflage



Nomos

Prof. Dr. Friedhelm Hufen,  
Johannes Gutenberg-Universität Mainz

Prof. Dr. Thorsten Siegel,  
Freie Universität Berlin

# Fehler im Verwaltungsverfahren

7. Auflage



**Nomos**

**Zitiervorschlag:** *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 978-3-8487-7181-3

7. Auflage 2021

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021. 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 7. 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 den jüngsten beiden Auflagen wurde das Werk sodann unter meiner Mitwirkung unter Wahrung des wissenschaftlichen Anspruchs zu einem Handbuch der Fehlerlehre fortentwickelt. Mit der vorliegenden 7. Auflage geht die alleinige Verantwortung auf mich über. Gleichwohl werden die »Fehler im Verwaltungsverfahren« stets auch das Werk *Friedhelm Hufens* bleiben, der sich jedoch künftig 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. Zudem hat auch die Corona-Pandemie Auswirkungen auf das Verwaltungsrecht im Allgemeinen sowie auf die Fehlerlehre im Besonderen. Als Stichworte seien an dieser Stelle nur die Ausweitung der Allgemeinverfügung als Handlungsform oder die Anpassung der Bestimmungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung genannt.

Gesetzgebung, Schrifttum und Rechtsprechung befinden sich grundsätzlich auf dem Stand vom 1. März 2021, vereinzelt auch darüber hinaus. Wegen der raschen Fortentwicklung in einigen der behandelten Teilmaterien bin ich auch weiterhin für Hinweise aus dem Leserkreis dankbar.

Berlin, im Mai 2021

*Thorsten Siegel*

---

## Inhaltsübersicht

<b>Vorwort zur 7. Auflage</b> .....	5
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	21
<b>Teil 1: Allgemeine Fragen der Fehlerlehre</b> .....	25
I. Bedeutung und Probleme .....	25
II. Wesen des Verwaltungsverfahrens .....	37
III. Arten des Verwaltungsverfahrens .....	45
IV. Allgemeine oder bereichsspezifische Fehlerlehre des Verwaltungshandelns? .....	54
<b>Teil 2: Verfahrensgebote und Arten von Verfahrensfehlern</b> .....	57
I. Das Verwaltungsverfahren als Entscheidungsprozess .....	57
II. Übergreifende Verfahrensgrundsätze .....	60
III. Verfahrensfehler vor dem Verfahren? .....	86
IV. Die Einleitung des Verfahrens .....	92
V. Die Pflicht zur Sachaufklärung .....	100
VI. Die Beteiligung anderer Behörden .....	120
VII. Die Beteiligung Betroffener und spezifische Rechte Beteiligter .....	124
VIII. Die Beteiligung der anerkannten Umweltvereinigungen .....	178
IX. Die eigentliche Entscheidung .....	186
X. Bekanntgabe, Form, Begründung, Rechtsbehelfsbelehrung .....	195
<b>Teil 3: Besondere Verfahrensarten</b> .....	218
I. Einführung: »Besonderheiten« im allgemeinen Verfahrensrecht .....	218
II. Besondere Verfahrensarten im VwVfG .....	219
III. Das Planfeststellungsverfahren an der »Schnittstelle« zwischen VwVfG und Fachrecht .....	258
IV. Verwaltungsverfahren mit Regelungsschwerpunkt außerhalb des VwVfG .....	293
V. Verfahrensfehler bei Entscheidungen, die nicht Verwaltungsakte sind .....	296
<b>Teil 4: Folgen von Verfahrensfehlern</b> .....	341
I. Allgemeines .....	341
II. Unmittelbare Fehlerfolgen .....	343
III. Sanktionen .....	348
IV. Die Relativierung der Fehlerfolgen .....	378
<b>Verzeichnis der Bücher und Kommentare</b> .....	417
<b>Stichwortverzeichnis</b> .....	435

---

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort zur 7. Auflage .....	5
Abkürzungsverzeichnis .....	21
<b>Teil 1: Allgemeine Fragen der Fehlerlehre .....</b>	<b>25</b>
I. Bedeutung und Probleme .....	25
1. Probleme und Herausforderungen .....	26
a) Zersplitterung und Spezialisierung .....	26
b) Unterschiedliche Regelungsdichte .....	27
c) Beschleunigung .....	27
d) Informelle Verfahren und neue Konfliktlösungsverfahren .....	29
e) Privatisierung .....	30
f) Digitalisierung .....	31
g) Europäisierung .....	33
h) Pandemisierung .....	36
2. Ziele des Buches .....	36
II. Wesen des Verwaltungsverfahrens .....	37
1. Funktionen .....	37
a) Justizielle, präventiv-rechtsschützende und politische Verwal- tungsverfahren .....	37
b) Folgerichtigkeit .....	38
c) Dienende Funktion? .....	38
2. Die Rechtsgebundenheit des Verwaltungsverfahrens .....	40
a) Zur Steuerung der Verwaltung durch Rechtsnormen .....	40
b) Die rechtliche Steuerung des Verwaltungsverfahrens .....	42
c) Die Ausrichtung des Verfahrens am materiellen Recht .....	44
d) Absolute Verfahrensrechte? .....	44
III. Arten des Verwaltungsverfahrens .....	45
1. Verwaltungsverfahren im engsten, im weiteren und im weitesten Sinn .....	45
2. Besonders »fehlersensible« Verfahrensarten .....	46
a) Das grundrechtsrelevante Verwaltungsverfahren .....	46
aa) Grundlegende Fragestellungen .....	47
bb) Arten der Grundrechtsrelevanz des Verfahrens .....	48
b) Planungs- und Abwägungsentscheidungen .....	52
c) Beurteilungs- und Ermessensspielräume, unbestimmter Rechts- begriff .....	53
IV. Allgemeine oder bereichsspezifische Fehlerlehre des Verwaltungs- handelns? .....	54
<b>Teil 2: Verfahrensgebote und Arten von Verfahrensfehlern .....</b>	<b>57</b>
I. Das Verwaltungsverfahren als Entscheidungsprozess .....	57
1. Normatives Modell und realer Entscheidungsablauf .....	57
2. Die Bedeutung der Organisation .....	59

Inhaltsverzeichnis

II. Übergreifende Verfahrensgrundsätze .....	60
1. Stufenspezifisches und -übergreifendes Verfahrensrecht .....	60
2. Transparenz und Vorhersehbarkeit, Vertrauensschutz .....	62
3. Verhältnismäßigkeit als Verfahrensprinzip .....	63
4. Effizienz und Zügigkeit .....	64
5. Gleichbehandlung im Verfahren, Pluralität und Minderheitenschutz ..	66
6. Ausschluss befangener Amtsträger, Sicherung von Objektivität und Unvoreingenommenheit .....	71
a) Allgemeines – zum Wandel eines Verfahrensproblems .....	71
b) Einzelne Gruppen ausgeschlossener Amtspersonen .....	73
c) Insbesondere: § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 und Nr. 6 VwVfG .....	74
d) Der Auffangtatbestand des § 20 Abs. 1 S. 2 und 3 VwVfG .....	78
e) Sonderregelung für Ausschüsse (§ 20 Abs. 4) .....	79
f) Reichweite des Verbots des Tätigwerdens, konkrete Fehler .....	79
g) Die Ersetzung des befangenen Amtsträgers .....	81
h) Rechtsfolgen bei Tätigwerden einer ausgeschlossenen Amtsperson .....	81
aa) Rechtswidrigkeit oder Nichtigkeit? .....	81
bb) Rechtsschutz .....	82
cc) Heilungsmöglichkeit? .....	82
dd) Unbeachtlichkeit? .....	82
ee) Selbstständiges Ablehnungsrecht? .....	83
ff) Handlungsmöglichkeiten des betroffenen Amtsträgers .....	83
i) Der Auffangtatbestand des § 21 VwVfG: Besorgnis der Befan- genheit .....	84
aa) Zweck der Regelung .....	84
bb) Befangenheitsgründe .....	84
cc) Verfahren .....	85
dd) Rechtsfolgen .....	85
III. Verfahrensfehler vor dem Verfahren? .....	86
1. Empirischer Befund .....	86
a) »Informelle Vorverfahren« .....	86
b) Insbesondere Mediation und andere Formen der Konflikt- mittlung .....	86
2. Grundsätzliche Zulässigkeit informeller Verfahren .....	87
3. Verhältnis zum »echten« Verwaltungsverfahren .....	88
4. Rechtliche Grenzen: Fehlerinfizierung? .....	89
a) Konkrete Fehler durch unzulässige Vorabbindungen .....	89
b) Infizierung mit weiteren Fehlern? .....	91
IV. Die Einleitung des Verfahrens .....	92
1. Die Wahl der richtigen Verfahrensart .....	92
a) Allgemeines .....	92
b) Auswirkungen der Beschleunigungsgesetzgebung .....	93
c) Abgrenzung von der prozessualen Durchsetzbarkeit .....	94
d) Recht auf Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung? ....	94
2. Antragsbedürfnis .....	96
a) Möglichkeiten der Verfahrenseinleitung .....	96

---

b) Antragsbedürftige Verfahren .....	97
c) Besonderheiten in digitalisierten Verfahren .....	98
V. Die Pflicht zur Sachaufklärung .....	100
1. Zur Bedeutung des Faktors Information im Verwaltungsverfahren ....	100
2. Die Reichweite des Untersuchungsgrundsatzes .....	102
3. Mitwirkungs- und Argumentationslasten für Beteiligte .....	103
4. Die notwendige Hinzuziehung wissenschaftlichen und technischen Sachverständs .....	106
5. Zusammenfassung: Fehler bei der Sachaufklärung .....	109
6. Spezifische Fehlerfolgen .....	110
7. Grenzen der Sachaufklärung .....	111
a) Die geänderte Problemstellung .....	111
aa) Klassisches Verständnis: Informationsfluss als »Innenrecht« der Verwaltung .....	111
bb) Verständniswandel: Sensibilisierung der Rechtsordnung für Informationsübergänge .....	112
cc) Besondere Relevanz des Datenschutzrechts .....	113
b) Ermittlungs- und Beweisverbote .....	115
c) Verwertungsverbote .....	116
d) Ausnahmen vom Verwertungsverbot .....	118
e) Spezifische Fehlerfolgen .....	120
VI. Die Beteiligung anderer Behörden .....	120
1. Die Formalisierung der Behördenbeteiligung .....	120
2. Wesen und Abgrenzung zur anderen Beteiligungsregelungen .....	121
3. Arten und Ausgestaltung der Behördenbeteiligung .....	121
4. Fehler bei der Behördenbeteiligung .....	122
5. Die Behördenpräklusion .....	122
6. Folgen einer unzureichenden Beteiligung .....	123
7. Behördenbeteiligung im Europäischen Verwaltungsverbund .....	124
VII. Die Beteiligung Betroffener und spezifische Rechte Beteiligter .....	124
1. Die Beteiligung Betroffener .....	124
a) Abgrenzung zu anderen Beteiligungsregelungen .....	124
aa) Erfordernis eines »subjektiven Einschlags« .....	124
bb) Fokussierung auf die Betroffenheit im engeren Sinn .....	125
cc) Abgrenzung von der Betroffenheit im weiteren Sinn .....	125
dd) Abgrenzung von der Beteiligung der betroffenen Öffent- lichkeit .....	126
ee) Abgrenzung von der Beteiligung der interessierten Öffent- lichkeit .....	126
b) Gründe für die Betroffenenbeteiligung im engeren Sinne .....	127
c) Das Hauptproblem: Beteiligung und »Betroffenheit« .....	128
d) Die fehlerhafte Entscheidung über die Beteiligung .....	130
e) Fakultative, notwendige und verfassungsrechtlich gebotene Hin- zuziehung als Beteiligte: zur Auslegung von § 13 Abs. 2 VwVfG ...	131
f) Spezifische Folgen unterbliebener Hinzuziehung .....	132
2. Die Anhörung Beteiligter iSd § 13 VwVfG .....	133
a) Zur Bedeutung der Anhörung .....	133



Inhaltsverzeichnis

---

b)	Zum Anwendungsbereich von § 28 VwVfG .....	135
c)	Zeitpunkt und Form der Anhörung .....	136
aa)	Gelegenheit zur Äußerung oder tatsächlich stattfindende Anhörung? .....	137
bb)	Das Gebot substantieller Anhörung .....	138
cc)	Anhörung bei mehrstufigen Verwaltungsverfahren .....	138
dd)	Form der Anhörung .....	139
ee)	Eigenverantwortlichkeit und Beratung .....	139
ff)	Anwesenheit eines Rechtsbeistandes .....	140
d)	Inhalt der Anhörung .....	140
aa)	Zur »Erheblichkeit« von Tatsachen .....	140
bb)	Anspruch auf ein »Rechtsgespräch?« .....	141
e)	Anhörungsergebnis und Verfahrensergebnis – Zusammenhang zum Begründungsgebot .....	141
f)	Ausnahmen vom Anhörungsgebot .....	142
aa)	Grundsätzliches .....	142
bb)	»Ausnahmefeindliche« Verfahrensarten .....	143
cc)	Handhabung der Ausnahmetatbestände .....	143
dd)	Die Ausnahmetatbestände im Einzelnen .....	145
g)	Präklusion .....	147
h)	Zusammenfassung der Anhörungsfehler .....	148
i)	Spezifische Folgen von Anhörungsfehlern .....	149
3.	Beratung und Information der Beteiligten/Akteneinsicht .....	150
a)	Zum Problemstand .....	150
aa)	Die Bedeutung der Information für die Beteiligten .....	150
bb)	Verfassungsrechtliche und unionsrechtliche Begründungselemente .....	152
cc)	Bürgernähe, Bürgerfreundlichkeit .....	153
dd)	Verständlichkeit der Verwaltungssprache .....	153
ee)	»Die Amtssprache ist deutsch« – Besonderheiten der Beratung und Information ausländischer Mitbürger .....	154
ff)	Digitalisierung .....	157
b)	Konkrete Beratungs- und Auskunftspflichten – zur Auslegung des § 25 VwVfG .....	159
aa)	Wesen und Anwendungsbereich .....	159
bb)	Die Anregung von Erklärungen und Anträgen – § 25 Abs. 1 S. 1 VwVfG .....	160
cc)	Auskunftspflichten – § 25 Abs. 1 S. 2 VwVfG .....	162
dd)	»Beschleunigungsberatung« – § 25 Abs. 2 VwVfG .....	162
ee)	Formulare und Merkblätter .....	162
ff)	Verwaltungsvorschriften .....	163
gg)	Spezifische Fehlerfolgen .....	163
c)	Das Recht auf Akteneinsicht .....	164
aa)	Gewandeltes Verständnis des Akteneinsichtsrechts .....	164
bb)	Anwendungsbereich des Akteneinsichtsrechts nach § 29 VwVfG .....	166
cc)	Aktenbegriff .....	167
dd)	Anforderungen an die Aktenführung .....	168

---

ee) Ausnahmen vom Akteneinsichtsrecht – zur Auslegung des § 29 Abs. 2 VwVfG .....	169
ff) Grenzen des Akteneinsichtsrechts (Geheimhaltung und Erforderlichkeit) .....	172
gg) Durchführung der Akteneinsicht .....	173
hh) Zusammenfassung: Fehler bei der Entscheidung über die Akteneinsicht .....	174
ii) Spezifische Fehlerfolgen .....	174
d) Informationsrechte in besonderen Verwaltungsverfahren .....	176
e) Selbstständige Informationsrechte .....	176
aa) Einfach-gesetzliche Rechtsgrundlagen .....	176
bb) Verfassungsunmittelbare Informationsansprüche .....	177
cc) Allgemeiner Informationsanspruch? .....	177
dd) Verhältnis zu den akzessorischen Informationsansprüchen .....	178
VIII. Die Beteiligung der anerkannten Umweltvereinigungen .....	178
1. Allgemeines .....	178
2. Abgrenzung zu anderen Beteiligungsregelungen .....	179
3. Ausgestaltung der Beteiligung .....	180
4. Präklusion .....	181
5. Fehlerfolgen .....	183
a) Heilungsmöglichkeiten .....	183
b) Unbeachtlichkeit .....	184
c) Rechtsschutz .....	185
IX. Die eigentliche Entscheidung .....	186
1. Von der Entscheidungsfixierung zur Aufwertung des Verfahrensgedankens .....	186
2. Die Reichweite der allgemeinen Verfahrensgrundsätze bei der eigentlichen Entscheidung .....	188
3. Verbot der vorzeitigen Festlegung .....	189
4. Die verbotene Mitentscheidung wegen Befangenheit .....	191
5. Die gebotene Mitentscheidung durch andere Behörden .....	191
6. Die gebotene Mitentscheidung durch einen Ausschuss .....	192
7. Die Kollegialentscheidung .....	193
X. Bekanntgabe, Form, Begründung, Rechtsbehelfsbelehrung .....	195
1. Allgemeines .....	195
2. Die Bekanntgabe .....	195
a) Funktion und Bedeutung .....	195
b) Anforderungen an die individuelle Bekanntgabe .....	196
c) Der »übergangene« Betroffene .....	198
d) Besondere Formen der Bekanntgabe .....	199
aa) Öffentliche Bekanntgabe .....	199
bb) Die Bekanntgabe von Verkehrszeichen .....	200
cc) Die Zustellung als »formalisierte« Bekanntgabe .....	201
e) Zusammenfassung: Konkrete Bekanntgabefehler .....	201
f) Spezifische Fehlerfolgen .....	202
3. Formfehler der Entscheidung, Unbestimmtheit, Unverständlichkeit .....	203

Inhaltsverzeichnis

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 .....	210
e) Spezifische Verfahrensfehler .....	212
f) Fehlerfolgen .....	213
aa) Folgen eines Verstoßes »nur« gegen § 39 VwVfG .....	213
bb) Zur Heilung während des Verwaltungsprozesses .....	214
cc) Das Nachschieben von Gründen .....	215
5. Rechtsbehelfsbelehrung .....	216
a) Rechtsgrundlagen .....	216
b) Anforderungen .....	216
c) Fehlerfolgen .....	217
<b>Teil 3: Besondere Verfahrensarten .....</b>	<b>218</b>
I. Einführung: »Besonderheiten« im allgemeinen Verfahrensrecht .....	218
II. Besondere Verfahrensarten im VwVfG .....	219
1. Das »Massenverfahren« – Verfahrensgebote im Zusammenhang mit §§ 17–19 VwVfG .....	220
a) Allgemeine Probleme .....	220
b) Notwendige Differenzierung .....	221
c) Verfahren bei gleichförmigen Eingaben .....	221
d) Vertretung für Beteiligte bei gleichem Interesse (§ 18 VwVfG) .....	223
e) Modifikation des Akteneinsichtsrechts .....	225
f) Bekanntgabe .....	225
g) Spezifische Fehlerfolgen .....	226
2. Die Allgemeinverfügung (§ 35 S. 2 VwVfG) .....	227
a) Wesen .....	227
b) Arten .....	227
aa) Die adressatenbezogene Allgemeinverfügung (§ 35 S. 2, 1. Var. VwVfG) .....	227
bb) Die sachbezogene Allgemeinverfügung (§ 35 S. 2, 2. und 3. Var. VwVfG) .....	228
c) Verfahrensrechtliche Probleme .....	228
d) Insbesondere: Verkehrszeichen .....	229
3. Nebenbestimmungen (§ 36 VwVfG) .....	230
a) Grundsatz der (Verfahrens-) Akzessorietät zur Hauptent- scheidung .....	230
b) Besondere Anforderungen für Auflagen und Auflagenvorbehalte ..	230
c) Spezifische Fehlerfolgen .....	231
4. Zusicherung (§ 38 VwVfG), Zusage .....	231
a) Wesen .....	231
b) Anforderungen an das Verfahren .....	232
c) Spezifische Fehlerfolgen .....	233
5. Genehmigungsfiktion (§ 42 a VwVfG) .....	233
a) Anwendungsgebiete .....	233
b) Anforderungen an das Verfahren .....	233

c) Spezifische Fehlerfolgen .....	234
6. Rücknahme, Widerruf (§§ 48/49 VwVfG) .....	235
a) Allgemeines .....	235
b) Anforderungen an das Verfahren .....	235
c) Die Aufhebungsfrist .....	237
d) Fehler bei der Aufhebung .....	237
e) Fehlerfolgen .....	238
f) Besonderheiten bei Unionsrechtsbezug .....	238
7. Wiederaufgreifen des Verfahrens (§ 51 VwVfG) .....	239
a) Allgemeines .....	239
b) Anforderungen an das Verfahren .....	240
c) Spezifische Fehlerfolgen .....	241
8. Öffentlich-rechtlicher Vertrag (§§ 54 ff. VwVfG) .....	241
a) Allgemeines .....	241
b) Anforderungen an das Verfahren .....	242
c) Verfahrensfehler .....	244
d) Spezifische Fehlerfolgen .....	244
9. Förmliches Verwaltungsverfahren (§§ 63–72 VwVfG) .....	245
a) Relevanz .....	245
b) Anforderungen an das Verfahren .....	246
c) Spezifische Fehlerfolgen .....	248
10. Das Verfahren über eine einheitliche Stelle (§§ 71a–71 e VwVfG) .....	248
a) Wesen und Ansiedlung der einheitlichen Stelle .....	248
b) Anwendungsbereich der §§ 71 a ff. ....	249
c) Verhältnis zum »Hauptverwaltungsverfahren« .....	249
d) Weitere Anforderungen an das Verfahren .....	250
e) Konkrete Verfahrensfehler .....	251
f) Spezifische Fehlerfolgen .....	252
11. Gestufte Verwaltungsverfahren .....	253
a) Allgemeines .....	253
b) Arten der Stufung .....	253
c) Anforderungen an das Verfahren und Fehlerfolgen .....	254
d) Insbesondere: vorläufige Entscheidungen .....	255
12. Digitalisierte Verwaltungsverfahren .....	256
a) Allgemeines .....	256
b) Anforderungen an das Verfahren .....	256
c) Spezifische Risiken .....	257
III. Das Planfeststellungsverfahren an der »Schnittstelle« zwischen VwVfG und Fachrecht .....	258
1. Allgemeines .....	258
a) Entwicklung in der Gesetzgebung .....	258
b) Herausforderungen für die Fehlerlehre .....	260
2. Allgemeine Verfahrensgrundsätze .....	261
3. Vorabbindungen und Vorstufen .....	263
a) Allgemeines .....	263
b) Insbesondere: Vorstufen bei der Fernstraßenplanung .....	264
4. Einleitung des Verfahrens .....	265
a) Einreichung der Planunterlagen .....	265

Inhaltsverzeichnis

b) Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung .....	265
5. Sachverhaltsaufklärung .....	266
a) Allgemeines .....	266
b) Die Behördenbeteiligung .....	267
c) Insbesondere: Die Umweltverträglichkeitsprüfung .....	268
6. Die Öffentlichkeitsbeteiligung .....	268
a) Initiierung .....	269
b) Bekanntmachung .....	269
c) Die Betroffenenbeteiligung nach § 73 Abs. 4 VwVfG .....	270
aa) Einwendungen Betroffener und Präklusion .....	270
bb) Abgrenzung zu den Verfahrensrechten der »Betroffenen im engeren Sinne« .....	272
d) Beteiligung der »betroffenen Öffentlichkeit« .....	273
aa) Begriff und Reichweite .....	273
bb) Insbesondere: Beteiligung der anerkannten Umweltverei- nigungen .....	274
(1) Mitwirkungsrechte .....	274
(2) Mitwirkungslasten .....	274
e) Der Erörterungstermin .....	276
aa) Funktion .....	276
bb) Ablauf .....	276
cc) Vom obligatorischen zum fakultativen Erörterungstermin .....	277
7. Der Planfeststellungsbeschluss .....	278
8. Spezifische Fehlerfolgen .....	279
a) Entwicklung .....	279
b) Bewertung .....	281
9. Die Plangenehmigung (§ 74 Abs. 6 VwVfG) .....	283
a) Entwicklung .....	283
b) Voraussetzungen .....	283
c) Anforderungen an das Verfahren .....	284
d) Bewertung .....	285
e) Spezifische Fehlerfolgen .....	285
10. Zulassungsfreistellung .....	286
a) Fälle von unwesentlicher Bedeutung (§ 76 Abs. 7 VwVfG) .....	286
b) Zulassungsfreiheit nach den Fachplanungsgesetzen .....	287
c) Bewertung .....	288
11. Änderungen .....	288
a) Allgemeines .....	288
b) Arten der Änderung .....	289
aa) Planentwurfsänderung (§ 73 Abs. 8 VwVfG) .....	289
bb) Planänderung (§ 76 VwVfG) .....	290
cc) Ergänzendes Verfahren (§ 75 Abs. 1 a VwVfG) .....	290
dd) Änderungen nach Fertigstellung des Vorhabens .....	292
c) Spezifische Fehlerfolgen .....	292
IV. Verwaltungsverfahren mit Regelungsschwerpunkt außerhalb des VwVfG .....	293
1. Das Sozialverfahrensrecht .....	293
2. Abgabenverfahren .....	294

3. Spezialgesetzliche Verwaltungsverfahren .....	294
4. Informationsverfahren .....	295
V. Verfahrensfehler bei Entscheidungen, die nicht Verwaltungsakte sind .....	296
1. Zur notwendigen Erweiterung der Fragestellung .....	296
2. Fehler beim Handeln der Verwaltung in Privatrechtsform .....	297
a) Zum Stand der Diskussion .....	297
b) Allgemeine Grundsätze des Verfahrens .....	299
c) Einzelne Verfahrensgebote und Verfahrensfehler .....	300
aa) Einleitung des Verfahrens .....	301
bb) Sachaufklärung .....	302
cc) Stellung der Beteiligten .....	303
dd) Die Entscheidung .....	304
ee) Aufhebung der Entscheidung .....	304
d) Spezifische Fehlerfolgen .....	305
e) Öffentlich-rechtliche Verfahrensgebote für Private? .....	305
3. Fehler im Normsetzungsverfahren .....	307
a) Zum Stand der Diskussion .....	307
b) Zum Verhältnis der unterschiedlichen Normtypen .....	310
c) Verfahrensgrundsätze .....	312
d) Einzelne Verfahrensgebote und Fehlerarten .....	313
aa) Unzulässige Vorabfestlegungen .....	313
bb) Verfahrensart und Form .....	314
cc) Sachaufklärung .....	315
dd) Beteiligung anderer Behörden .....	316
ee) Beteiligung Betroffener .....	317
(1) Grundsatz des Beteiligungserfordernisses .....	317
(2) Anhörungsrechte .....	318
(3) Informationsrechte und Beratungspflichten .....	320
ff) Beteiligung anerkannter Umweltvereinigungen .....	321
gg) Eigentliche Entscheidung; Verwaltungs- oder Satzungsbeschluss .....	322
hh) Genehmigung .....	323
ii) Verkündung/Bekanntgabe/Begründung .....	323
e) Zusammenfassung: Fehler im Normsetzungsverfahren .....	324
f) Spezifische Fehlerfolgen und deren Relativierung .....	325
4. Verwaltungshandeln ohne Regelung – Fehler beim Realakt .....	328
a) Allgemeines .....	328
b) Fallgruppen .....	329
aa) Verwaltungsleistungen .....	329
bb) Polizeiliche Maßnahmen .....	329
cc) Immissionen .....	330
dd) Informationshandlungen .....	330
c) Grundsätze .....	332
d) Einzelne Verfahrensgebote und Verfahrensfehler .....	333
e) Spezifische Fehlerfolgen .....	334
5. Verwaltungshandeln ohne Außenwirkung: Organisationsakte, interne Entscheidungen und Entscheidungsvorbereitung .....	335
a) Allgemeines zum Problem und Fallgruppen .....	335

Inhaltsverzeichnis

---

b) Tendenzen zur Verrechtlichung .....	336
c) Verfahrensgrundsätze und Verfahrensfehler .....	338
d) Spezifische Fehlerfolgen .....	339
<b>Teil 4: Folgen von Verfahrensfehlern .....</b>	<b>341</b>
I. Allgemeines .....	341
1. Zum Stand der Diskussion .....	341
2. Grundbegriffe .....	342
a) Fehlerfolge .....	342
b) Sanktion .....	342
c) Befugnisse .....	343
d) Sanktionsanspruch .....	343
e) Relativierung der Fehlerfolgen .....	343
II. Unmittelbare Fehlerfolgen .....	343
1. Rechtswidrigkeit .....	343
a) Der erreichte Konsens .....	343
b) Zweckwidrigkeit und Unrichtigkeit .....	344
c) Wirksamkeit trotz Fehlerhaftigkeit .....	345
d) Anfechtbarkeit und Aufhebbarkeit .....	345
2. Nichtigkeit .....	346
3. Konsequenzen des Verfahrensfehlers für das materielle Ergebnis .....	347
4. Unmittelbare Folgen des Verfahrensfehlers beim grundrechtskonstituierenden oder -beendenden Verfahren .....	347
III. Sanktionen .....	348
1. Sanktionsbegriff und Sanktionsanspruch .....	348
2. Rücknahme des verfahrensfehlerhaften Verwaltungsaktes .....	350
3. Umdeutung des verfahrensfehlerhaften Verwaltungsaktes .....	351
4. Verwaltungsinterne Kontrolle, Beanstandungsrechte, Rechts- und Fachaufsicht .....	352
5. Aufhebung, Ergänzung und Änderung im Widerspruchsverfahren .....	353
a) Das Widerspruchsverfahren als Sanktionsebene für Verfahrensfehler .....	353
b) Die Regel: Heilung statt Aufhebung .....	354
c) Kostenfolge von Verfahrensfehlern .....	355
6. Sanktion von Verfahrensfehlern im Verwaltungsprozess .....	355
a) Allgemeines .....	355
b) Klagebefugnis bei Verfahrensfehlern .....	356
aa) Die Klagebefugnis als Zeichen der »Verletztenklage« .....	356
bb) Adressat des Verwaltungsaktes .....	357
cc) In Betracht kommende Rechtspositionen .....	358
dd) Ausweitung aufgrund des Unionsrechts .....	360
ee) Inkurs: Parallele Ausweitung der Vereinsklage .....	361
ff) Möglichkeit der Rechtsverletzung .....	363
gg) Verfahrensfehler und Klagebefugnis .....	364
(1) Fallgruppe A .....	365
(2) Fallgruppe B .....	366
(3) Fallgruppe C .....	366

---

(4) Fallgruppe D .....	367
hh) Klagebefugnis und Grundrechtsschutz durch Verfahren .....	367
c) Aufhebungs- und Verpflichtungsanspruch (§ 113 VwGO) .....	368
aa) Allgemeines .....	368
bb) Rechtswidrigkeit .....	368
cc) Rechtsverletzung .....	369
(1) Fallgruppe A .....	369
(2) Fallgruppe B .....	370
(3) Fallgruppe C .....	371
(4) Fallgruppe D .....	372
d) Zur Bedeutung des Wortes »dadurch« in § 113 VwGO .....	372
e) Aufhebungsentscheidung .....	374
f) Folgenbeseitigungsanspruch (§ 113 Abs. 1 S. 2 VwGO) .....	375
g) Fortsetzungsfeststellungsanspruch (§ 113 Abs. 1 S. 4 VwGO) .....	375
7. Amtshaftungsanspruch; der Verfahrensfehler als schädigendes Ereignis .....	375
a) Allgemeines .....	375
b) Die Ausübung eines öffentlichen Amtes .....	376
c) Amtspflicht .....	376
d) Drittrichtung der Amtspflicht .....	376
e) Verschulden .....	377
f) Kausalität .....	377
g) Haftungsausschluss/Mitverschulden (§ 839 Abs. 3 BGB) .....	378
IV. Die Relativierung der Fehlerfolgen .....	378
1. Entwicklung .....	378
2. Begründungsmuster der Relativierung – kritisch betrachtet .....	381
a) Der Vorrang des materiellen Rechts und die dienende Funktion des Verfahrens .....	381
b) Verfahrenseffizienz – Beschleunigung – Entlastung .....	384
c) Entscheidungsspielräume der Verwaltung, Selbstverwaltungs-kompetenz .....	385
d) Einheit der Verwaltung, Unbeachtlichkeit der Entscheidungsebene .....	386
e) Zwischenergebnis .....	387
3. Die Heilung von Verfahrensfehlern (§ 45 VwVfG) .....	388
a) Allgemeines .....	388
b) Anwendungsfälle .....	389
aa) Die Fallgruppen von § 45 VwVfG .....	389
bb) Grundsätzliche Voraussetzung: Reale Heilbarkeit des Fehlers .....	390
c) »Unheilbare« Verfahrensfehler .....	392
d) Heilung imwaltungsverfahren .....	394
aa) Zeitpunkt der Heilung im Verfahren .....	394
bb) Ort der Heilung – zuständige Behörde .....	395
cc) Anforderungen an die Art der »heilenden« Verfahrenshandlung .....	395
dd) Folgen der Heilung imwaltungsverfahren .....	397



## Inhaltsverzeichnis

---

e) Heilung während des Verwaltungsprozesses .....	398
aa) Notwendigkeit einer einschränkenden Auslegung des § 45 Abs. 2 VwVfG .....	398
bb) Keine Heilung durch das Gericht .....	399
cc) Verhältnis zu § 46 VwVfG .....	400
dd) Einfluss auf den maßgeblichen Zeitpunkt der Beurteilung der Sach- und Rechtslage durch das Gericht .....	400
ee) Heilbarkeit des Fehlers vor Gericht .....	401
ff) Heilung des Fehlers vor Gericht .....	402
gg) Folgen wirksamer Heilung während des Verwal- tungsprozesses .....	403
f) Gesamtwürdigung .....	404
g) Heilung nach anderen Gesetzen und ergänzendes Verfahren .....	404
4. Die Unbeachtlichkeit nach § 46 VwVfG .....	405
a) Notwendigkeit einer einschränkenden Auslegung des § 46 VwVfG .....	405
b) Anwendungsbereich .....	409
c) Rechtsfolgen .....	410
5. Das Verbot isolierter Geltendmachung von Verfahrensfehlern vor Gericht (§ 44 a VwGO) .....	411
a) Allgemeines .....	411
b) Anwendungsbereich .....	414
c) Folgen der Anwendung von § 44 a VwGO .....	415
<b>Verzeichnis der Bücher und Kommentare .....</b>	<b>417</b>
<b>Stichwortverzeichnis .....</b>	<b>435</b>