

BARBARA BREDEMEIER

Kommunikative
Verfahrenshandlungen
im deutschen und
europäischen
Verwaltungsrecht

*Freiburger
Rechtswissenschaftliche
Abhandlungen*

Mohr Siebeck

FREIBURGER RECHTSWISSENSCHAFTLICHE ABHANDLUNGEN

Herausgegeben von
der Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Band 3



Barbara Bredemeier

Kommunikative Verfahrenshandlungen
im deutschen und europäischen
Verwaltungsrecht

Zugleich ein Beitrag zur Europäisierung
des Verwaltungsverfahrensrechts

Mohr Siebeck

Barbara Bredemeier, geboren 1976; Studium der Rechts- und Verwaltungswissenschaften in Freiburg und Speyer; 2006 Promotion; derzeit Richterin auf Probe am Verwaltungsgericht Berlin.

Gedruckt mit Unterstützung des Bundesministerium des Innern, Berlin.

ISBN 978-3-16-149345-4 / eISBN 978-3-16-160436-2 unveränderte eBook-Ausgabe 2021
ISSN 1864-3701 (Freiburger Rechtswissenschaftliche Abhandlungen)

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

© 2007 Mohr Siebeck, Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Held in Rottenburg gebunden.

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Wintersemester 2006/07 als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur wurden bis zum 31. Dezember 2006 berücksichtigt.

Die Untersuchung entstand während meiner Tätigkeit am Institut für Öffentliches Recht IV der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg. Dessen Direktor, Herrn Prof. Dr. Friedrich Schoch, gebührt mein vornehmster Dank. Die von ihm gewährte wissenschaftliche Freiheit in Fürsorge war die Grundlage für die Gemeinschaft am Lehrstuhl.

Stellvertretend für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Lehrstuhls gilt mein namentlicher Dank Frau Walburga Büchel.

Herrn Prof. Dr. Friedrich Schoch danke ich ferner für die hervorragende Betreuung dieser Arbeit. Zudem sei Herrn Prof. Dr. Rainer Wahl für die instruktiven Anregungen im Zweitgutachten gedankt.

Die Promotion krönt meine juristische Ausbildung. Für diesen gemeinsamen Weg des Lernens und die gegenseitige Ermutigung bin ich insbesondere Frau Dr. Wibke Kretschmann und Frau Dr. Anel Danner zu Dank verpflichtet.

Dafür, dass die Leser nun bei der Lektüre meiner Arbeit weniger zu lachen haben, aber auch und gerade dafür, dass dies auf mein Leben nicht zutraf, zutrifft und zutreffen wird, danke ich Herrn Torsten Schulz.

Dankbar bin ich ferner meinem Bruder Christian, mit dessen Beistand in nah und fern ich vor keinem Gegner verzage.

Meine Eltern gaben mir Wurzeln und Flügel. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

Zu danken habe ich schließlich dem Bundesministerium des Innern für die Gewährung eines großzügigen Druckkostenzuschusses und Herrn Prof. Dr. Thomas Würtenberger für die Aufnahme in die Schriftenreihe Freiburger Rechtswissenschaftliche Abhandlungen.

Potsdam, im Mai 2007

Barbara Bredemeier

Inhaltsübersicht

Vorwort.....	VII
Inhaltsverzeichnis	XIII
§ 1 Einführung.....	1
Erster Teil: Deutsches Verwaltungsrecht	
§ 2 Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes	9
§ 3 Geschichte des Rechts der Verfahrenshandlungen	22
§ 4 Recht der Verfahrenshandlungen in Deutschland	45
I. Beteiligung von Privatrechtssubjekten.....	45
1. Beteiligung Einzelner.....	45
2. Öffentlichkeitsbeteiligung.....	121
3. Beteiligung von Vereinigungen.....	146
II. Beteiligung von öffentlichrechtlichen Stellen	160
1. Verfahrensakzessorische Informations- und Auskunftspflicht.....	160
2. Wechselseitige Kommunikation.....	161
3. Mitbestimmender Einfluss	178
4. Beteiligung von Subgliederungen öffentlich- rechtlicher Stellen	184
5. Beteiligung von Funktionsträgern	186
III. Abschluss des Verfahrens	190
1. Begründung.....	190
2. Rechtbehelfsbelehrung	216
IV. Vornahme aller Verfahrenshandlungen in der Amtssprache ..	222

V.	Synthese: Funktionen der Verfahrenshandlungen	225
VI.	Zusammenfassung	229
§ 5	Verfassungsrechtliche Vorgaben	233
I.	Verfassungsprinzipien und Verfassungsziele	234
1.	Rechtsstaatsprinzip	234
2.	Demokratieprinzip	249
3.	Grundsatz der Gewaltenteilung	258
4.	Sozialstaatsprinzip	261
5.	Weitere Staatszielbestimmungen	262
6.	Grundsätze des Berufsbeamtentums	268
7.	Effektivität und Effizienz des staatlichen Handelns	268
8.	Zusammenfassung	278
II.	Grundrechtliche Anforderungen	282
1.	Rechtsschutzgarantie (Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG)	282
2.	Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 und Abs. 3 GG)	291
3.	Grundrechtsschutz durch Verfahren	292
4.	Menschenwürdegehalt der verfassungsrechtlichen Grundsätze	318
5.	Zusammenfassung	320
III.	Garantie des kommunalen Selbstverwaltungsrechts	322
§ 6	Beachtung der verfassungsrechtlichen Vorgaben	329
I.	Ausgestaltung der Verfahrenshandlungen	329
1.	Beteiligung von Privatrechtssubjekten	329
2.	Beteiligung von öffentlichrechtlichen Stellen	345
3.	Abschluss des Verfahrens	348
a)	Begründung des Verwaltungsaktes	348
b)	Rechtsbehelfsbelehrung	354
4.	Amtssprache	355
II.	Sanktionspotential	355
1.	Sachentscheidungsbezogene Sanktionen	356
2.	Eigenständige Sanktionen	362
III.	Rechtsschutz	363
1.	Abhängigkeit von einer subjektiven Rechtsverletzung	363
2.	Rechtsschutz gegen die Sachentscheidung	366

3. Rechtsschutz gegen die Verfahrensentscheidung.....	370
4. Unterschiedliche Wehrhaftigkeit der Beteiligungsrechte	374
5. Anspruch auf Verfahrensdurchführung.....	374
IV. Normierung und Kodifizierung.....	375
V. Zusammenfassung des Umsetzungs- und Anpassungsbedarfs	376

Zweiter Teil: Europäisches Verwaltungsrecht

§ 7 Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes	379
§ 8 Eigenverwaltungsrecht	387
I. Rechtsgrundlagen	387
II. Recht der kommunikativen Verfahrenshandlungen	396
1. Beteiligung von Privatrechtssubjekten.....	396
2. Beteiligung von öffentlichrechtlichen Stellen.....	440
3. Abschluss des Verfahrens.....	447
4. Vornahme aller Verfahrenshandlungen in einer Amtssprache der EG.....	472
III. Allgemeine Grundsätze zu Sanktionspotential und Rechtsschutz	474
IV. Synthese: Funktionen der Verfahrenshandlungen	483
§ 9 Europäisierung des Rechts der Verfahrenshandlungen	485
I. Wirkungsmechanismen.....	485
II. Rechtsgrundlagen	489
III. Recht der kommunikativen Verfahrenshandlungen	504
1. Beteiligung von Privatrechtssubjekten.....	504
2. Beteiligung von öffentlichrechtlichen Stellen.....	532
3. Abschluss des Verwaltungsverfahrens.....	546
4. Vornahme aller Verfahrenshandlungen in einer Amtssprache eines Mitgliedstaates.....	558
IV. Synthese: Funktionen der Verfahrenshandlungen	559
V. Allgemeine Grundsätze zum Sanktionspotential.....	561

VI. Allgemeine Grundsätze zum Rechtsschutz	567
VII. Zusammenfassung des Umsetzungs- und Anpassungsbedarfs	581
§ 10 Europäische völkerrechtliche Vorgaben.....	583
I. Europäische Menschenrechtskonvention	583
II. Rechtsakte des Europarates.....	589
Dritter Teil: Zusammenfassung und Ausblick	
§ 11 Ergebnisse des Rechtsvergleichs und des Änderungsbedarfs	593
I. Allgemeiner Grundsatz der Kommunikation.....	593
II. Rechtsvergleich	594
III. Änderungsbedarf im deutschen Verwaltungsverfahrenrecht	600
§ 12 Verwaltungskommunikationsrecht im Wandel.....	604
I. Spuren des Wandels zum Verwaltungs- kommunikationsrecht.....	604
II. Wandel des Verwaltungskommunikationsrechts als Reaktion auf veränderte Realbedingungen	610
III. Herausforderungen der Informationsgesellschaft.....	622
Vorschläge für Gesetzesänderungen	625
Literaturverzeichnis	631
Rechtsakteverzeichnis.....	687
Sachwortverzeichnis	707

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	VII
Inhaltsübersicht.....	IX
§ 1 Einführung.....	1
I. Problemstellung.....	1
II. Untersuchungsprogramm und Gang der Arbeit.....	6
Erster Teil: Deutsches Verwaltungsrecht	
§ 2 Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes	9
I. Verwaltung	9
II. Verwaltungsverfahren.....	12
III. Kommunikative Verfahrenshandlungen.....	15
§ 3 Geschichte des Rechts der Verfahrenshandlungen	22
I. Strukturentscheidung des Grundgesetzes	22
II. Teilkodifikation des Verwaltungsverfahrens- rechts im VwVfG.....	23
1. Rechtslage vor Erlass des VwVfG	23
2. Impulse aus der Verwaltung.....	26
3. Impulse aus der Wissenschaft	28
4. Gesetzgebungsverfahren	33
5. Motive für die Kodifikation	37
III. Der Verfahrensgedanke	39
IV. Beschleunigungsgesetzgebung.....	40
V. Europäisierung und Modernisierung.....	42
VI. Résumé und Ausblick	43

§ 4	Recht der Verfahrenshandlungen in Deutschland	45
I.	Beteiligung von Privatrechtssubjekten.....	45
1.	Beteiligung Einzelner.....	45
a)	Verfahrensakzessorische Informations- und Auskunftspflicht	46
b)	Wechselseitige Kommunikation (Anhörung).....	48
aa)	Ausgestaltung	50
α)	Anwendungsbereich	50
β)	Anwendungsvoraussetzungen.....	50
(1)	Eingriffsakt als Voraussetzung des § 28 Abs. 1 VwVfG	51
(a)	Restriktives und weites Verständnis des Eingriffsaktes	52
(b)	Funktionale Bestimmung des Eingriffsaktes	54
(c)	Bestimmung des Eingriffsaktes unter dem Aspekt der Kommunikation im Verfahren.....	58
(2)	Ausschluss der Anwendung des § 28 Abs. 1 VwVfG	58
(3)	Spezialgesetzliche Anwendungs- voraussetzungen	60
χ)	Anwendungsgrenzen	60
(1)	Systematik.....	60
(2)	Ausnahmegründe und Ermessensleitlinien.....	63
(a)	Ausnahmegründe im objektiven Interesse.....	63
(b)	Ausnahmegründe und Ermessens- betätigung im individuellen Interesse	65
δ)	Umfang der Gewährleistung.....	66
(1)	Information – Gelegenheit zur Äußerung – Pflicht zur Berücksichtigung.....	66
(2)	Durchführung der Anhörung.....	70
(3)	Personeller Umfang der Gewährleistung.....	71
ε)	Verfahrensrechtlicher Anspruch auf Anhörung... ..	72
bb)	Sanktionspotential	72
α)	Relativierung des Anhörungsmangels	72
(1)	Anwendungsbereich des § 45 Abs. 1 (Nr. 3) VwVfG.....	75
(2)	Anwendungsvoraussetzungen des § 45 Abs. 1 (Nr. 3) i.V.m. Abs. 2 VwVfG.....	78

β)	Sachentscheidungsbezogene Sanktionen	81
(1)	(Formelle) Rechtswidrigkeit der Sachentscheidung	81
(2)	Sanktionen innerhalb des Verfahrens	82
χ)	Eigenständige Sanktionen	83
cc)	Rechtsschutz	84
α)	Abhängigkeit des Rechtsschutzes von einer subjektiven Rechtsverletzung	85
β)	Rechtsschutz gegen die Sachentscheidung	86
(1)	Anwendungsbereich des § 46 VwVfG	87
(2)	Anwendungsvoraussetzungen des § 46 VwVfG	89
(3)	Rechtsfolge des § 46 VwVfG	91
(4)	Unbeachtlichkeit nach § 79 Abs. 2 S. 2 VwGO	93
χ)	Rechtsschutz gegen die Verfahrensentscheidung	94
c)	Qualifizierte Form der Beteiligung	95
aa)	Antragstellung und Zustimmungserklärung durch den Adressaten	95
bb)	Zustimmungserklärung durch Drittbetroffene	99
d)	Verfahrensakzessorische Akteneinsicht	100
aa)	Abgrenzung zu verfahrensunabhängigen Einsichtsrechten	101
bb)	Ausgestaltung	104
α)	Anwendungsbereich	105
β)	Anwendungsvoraussetzungen	105
χ)	Anwendungsgrenzen	107
(1)	Systematik	107
(2)	Ausnahmegründe	109
δ)	Umfang der Gewährleistung	110
e)	Verfahrensrechtlicher Anspruch auf Akteneinsicht	111
cc)	Sanktionspotential	112
α)	Relativierung des Verstoßes gegen das Akteneinsichtsrecht	112
(1)	Vorgeschlagene Heilungsmöglichkeiten	114
(2)	Funktionale Bestimmung der Heilungsmöglichkeiten	115
β)	Sachentscheidungsbezogene Sanktionen	117
χ)	Eigenständige Sanktionen	117

dd) Rechtsschutz	118
α) Rechtsschutz gegen die Sachentscheidung	118
β) Rechtsschutz gegen die Verfahrensentscheidung	118
χ) Gerichtliche Durchsetzung des Einsichtsrechts	121
2. Öffentlichkeitsbeteiligung	121
a) Anhörungsverfahren im Planungs- und Zulassungsrecht	121
aa) Ausgestaltung	122
α) Anwendungsbereich	122
β) Anwendungsgrenzen	123
χ) Umfang der Gewährleistung	125
(1) Sachlicher Umfang der Gewährleistung	125
(2) Personeller Umfang der Gewährleistung (Einwendungsbefugnis)	128
δ) Verfahrensrechtlicher Anspruch	130
bb) Sanktionspotential	132
α) Relativierung des Mangels des Anhörungsverfahrens	132
β) Sachentscheidungsbezogene Sanktionen	137
cc) Rechtsschutz	137
α) Abhängigkeit von einer subjektiven Rechtsverletzung	137
β) Rechtsschutz gegen die Sachentscheidung	139
χ) Rechtsschutz gegen die Verfahrensentscheidung	142
b) Akteneinsicht im Rahmen des Anhörungsverfahrens	142
aa) Einsichtnahme in ausgelegte Pläne	143
bb) Akteneinsicht Einzelner	143
c) Öffentlichkeitsbeteiligung im Vergaberecht	145
3. Beteiligung von Vereinigungen	146
a) Beteiligung im Umweltschutzrecht	147
aa) Ausgestaltung der naturschutzrechtlichen Gewährleistung	148
bb) Ausgestaltung der umweltschutzrechtlichen Gewährleistung	152
cc) Sanktionspotential	153
dd) Rechtsschutz	154
α) Unabhängigkeit von einer subjektiven Rechtsverletzung	154
β) Rechtsschutz gegen die Sachentscheidung	155

χ) Rechtsschutz gegen die Verfahrensentscheidung	157
b) Beteiligung im Wirtschaftsverwaltungs- und Kartellrecht	157
II. Beteiligung von öffentlichrechtlichen Stellen	160
1. Verfahrensakzessorische Informations- und Auskunftspflicht	160
2. Wechselseitige Kommunikation	161
a) Ausgestaltung	162
aa) Anwendungsbereich und Anwendungsvoraussetzungen	162
bb) Anwendungsgrenzen	163
cc) Umfang der Gewährleistung	164
α) Sachlicher Umfang der Gewährleistung	164
β) Personeller Umfang der Gewährleistung	166
χ) Besonderheiten der beschleunigten Genehmigungsverfahren	169
dd) Verfahrensrechtlicher Anspruch auf Beteiligung	170
α) Beteiligung von Behörden der unmittelbaren Staatsverwaltung	170
β) Beteiligung von Körperschaften der kommunalen Selbstverwaltung	171
χ) Beteiligung von Körperschaften der funktionalen Selbstverwaltung	172
b) Sanktionspotential	172
aa) Relativierung des Verstoßes gegen die Beteiligungspflicht	172
bb) Sachentscheidungsbezogene Sanktionen	174
c) Rechtsschutz	175
aa) Abhängigkeit von einer subjektiven Rechtsverletzung	175
bb) Rechtsschutz gegen die Sachentscheidung	176
α) Rügefähigkeit	176
β) Unbeachtlichkeitsprüfung	177
cc) Rechtsschutz gegen die Verfahrensentscheidung	178
3. Mitbestimmender Einfluss	178
a) Ausgestaltung	178
b) Sanktionspotential	181
c) Rechtsschutz	182
aa) Abhängigkeit von einer subjektiven Rechtsverletzung	182

bb) Rechtsschutz gegen die Sachentscheidung.....	183
cc) Rechtsschutz gegen die Verfahrensentscheidung.....	184
4. Beteiligung von Subgliederungen öffentlichrechtlicher Stellen.....	184
5. Beteiligung von Funktionsträgern.....	186
a) Beteiligung der Personalvertretung.....	187
b) Beteiligung des Gesellenausschusses.....	188
c) Beteiligung des Frauenbeauftragten.....	188
III. Abschluss des Verfahrens.....	190
1. Begründung.....	190
a) Ausgestaltung.....	192
aa) Anwendungsbereich und Anwendungsvoraussetzungen.....	192
bb) Anwendungsgrenzen.....	195
α) Systematik.....	195
β) Ausnahmegründe.....	198
cc) Umfang der Gewährleistung.....	200
α) Form und Inhalt der Begründung.....	200
β) Besonderheit bei Spielräumen der Verwaltung.....	205
dd) Verfahrensrechtlicher Anspruch auf Begründung....	206
b) Sanktionspotential.....	206
aa) Relativierungen des Begründungsmangels.....	208
bb) Sachentscheidungsbezogene Sanktionen.....	209
α) (Formelle) Rechtswidrigkeit der Sachentscheidung.....	209
β) Sanktionen innerhalb des Verfahrens.....	210
cc) Eigenständige Sanktionen.....	210
c) Rechtsschutz.....	211
aa) Rechtsschutz gegen die Sachentscheidung.....	212
α) Unbeachtlichkeitsprüfung nach § 46 VwVfG....	212
β) Unbeachtlichkeitsprüfung nach § 71 VwGO....	215
bb) Rechtsschutz gegen die Verfahrensentscheidung....	216
2. Rechtsbehelfsbelehrung.....	216
a) Ausgestaltung.....	217
b) Sanktionspotential und Rechtsschutz.....	219
IV. Vornahme aller Verfahrenshandlungen in der Amtssprache ...	222

V. Synthese: Funktionen der Verfahrenshandlungen	225
1. Materiellakzessorische und eigenständige Funktionen.....	225
2. Subjektive und objektive Funktionen	227
3. Funktionelle Verbindung	228
VI. Zusammenfassung	229
§ 5 Verfassungsrechtliche Vorgaben.....	233
I. Verfassungsprinzipien und Verfassungsziele.....	234
1. Rechtsstaatsprinzip	234
a) Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung.....	235
aa) Vorbehalt des Gesetzes.....	235
bb) Vorrang des Gesetzes	236
α) Erfordernis der Ermittlung des zutreffenden Sachverhalts	236
β) Erfordernis der Selbstvergewisserung	238
χ) Erfordernis eines Sanktionspotentials.....	240
b) Grundsatz der Rechtssicherheit.....	241
aa) Sicherheit durch Verfahrenshandlungen	241
bb) Sicherheit des Rechts.....	242
α) Sicherheit des Verwaltungsaktes	243
β) Sicherheit der Rechtsnormen.....	243
χ) Grundsatz des fairen Verfahrens	247
δ) Grundsatz der Rechtfertigungspflicht.....	248
ε) Zwischenergebnis.....	248
2. Demokratieprinzip	249
a) Demokratische Legitimation der Verwaltung	249
b) Subjektive Legitimation durch Akzeptanz	252
c) Unmittelbare Legitimation durch Partizipation.....	254
d) Demokratieprinzip als Grenze der Partizipation	257
e) Regelung der Amtssprache	257
f) Zwischenergebnis	258
3. Grundsatz der Gewaltenteilung	258
4. Sozialstaatsprinzip	261
5. Weitere Staatszielbestimmungen.....	262
6. Grundsätze des Berufsbeamtentums.....	268
7. Effektivität und Effizienz des staatlichen Handelns.....	268
a) Grundsatz der Effizienz als Grund von Verfahrenshandlungen	270

b) Effektivität und Effizienz als Grenze von Verfahrenshandlungen	273
c) Effizienzsicherung durch Relativierung des Sanktionspotentials	274
d) Regelung der Amtssprache	275
e) Effizienzsicherung durch Kodifizierung	276
8. Zusammenfassung	278
a) Verfahrenshandlungen	278
b) Einschränkungen der Ausgestaltung und des Sanktionspotentials	280
c) Normierung und Kodifizierung	281
II. Grundrechtliche Anforderungen	282
1. Rechtsschutzgarantie (Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG)	282
a) Rechtsweggarantie	282
aa) Materiellakzessorische Funktionen der Verfahrenshandlungen	283
bb) Eigenständige Funktionen der Verfahrenshandlungen	285
b) Gebot der Effektivität des Rechtsschutzes	286
c) Vorwirkungen für das Verwaltungsverfahren	287
2. Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 und Abs. 3 GG)	291
a) Verfahrensrechtliche Gleichbehandlung	291
b) Regelung der Amtssprache	292
3. Grundrechtsschutz durch Verfahren	292
a) Eingrenzung der Fragestellung	293
b) Meinungsstand in Rechtsprechung und Wissenschaft	296
aa) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	296
bb) Fachgerichtliche Rechtsprechung	302
cc) Meinungsstand in der Wissenschaft	303
α) Skepsis und Kritik	304
β) Zustimmung	305
c) Stellungnahme	313
aa) Dogmatische Fundierung	313
α) Effektive Verhinderung von Grundrechtsverstößen	313
β) Status activus processualis im Verwaltungsverfahren	314
bb) Grundrechtsgebote Verfahrenshandlungen	315
cc) Selbstständigkeit der verfahrensrechtlichen Grundrechtsposition	316
dd) Einschränkungbarkeit des Grundrechtsschutzes	318

4. Menschenwürdegehalt der verfassungs- rechtlichen Grundsätze.....	318
5. Zusammenfassung.....	320
a) Verfahrenshandlungen	321
b) Einschränkungen der Ausgestaltung und des Sanktionspotentials.....	322
III. Garantie des kommunalen Selbstverwaltungsrechts.....	322
1. Verfahrensrechtliche Absicherung des Selbstverwaltungsrechts.....	323
2. Gebotene Verfahrenshandlungen	323
3. Selbstständigkeit der verfahrens- rechtlichen Absicherung.....	326
4. Einschränkbarkeit der verfahrens- rechtlichen Absicherung.....	326
5. Wirkung der Selbstverwaltungsgarantie im Staat-Bürger-Verhältnis	327
6. Zusammenfassung.....	327
§ 6 Beachtung der verfassungsrechtlichen Vorgaben.....	329
I. Ausgestaltung der Verfahrenshandlungen.....	329
1. Beteiligung von Privatrechtssubjekten	329
a) Beteiligung Einzelner und der Öffentlichkeit	329
aa) Anwendungsbereich.....	330
bb) Anwendungsvoraussetzungen	333
cc) Grenzen der Anwendung	335
α) Anhörung Einzelner	335
(1) Systematik.....	335
(2) Verfassungskonformität der einzelnen Ausnahmegründe	335
(a) Ausnahmegründe im objektiven Interesse.....	335
(b) Ausnahmegründe im individuellen Interesse.....	337
(c) Verhältnismäßigkeit der Ausnahmegründe	338
β) Akteneinsicht.....	338
χ) Anhörungsverfahren	340

dd) Umfang der Gewährleistung	341
α) Sachlicher Umfang der Gewährleistung	341
β) Personeller Umfang der Gewährleistung	343
b) Beteiligung von Vereinigungen	344
2. Beteiligung von öffentlichrechtlichen Stellen	345
a) Behörden der unmittelbaren Staatsverwaltung	345
b) Körperschaften der kommunalen Selbstverwaltung	346
aa) Anwendungsbereich und Anwendungs-	
voraussetzungen	346
bb) Anwendungsgrenzen	347
cc) Umfang der Gewährleistung	347
c) Beteiligung von Funktionsträgern	348
3. Abschluss des Verfahrens	348
a) Begründung des Verwaltungsaktes	348
aa) Anwendungsbereich und Anwendungs-	
voraussetzungen	349
bb) Anwendungsgrenzen	349
cc) Umfang der Gewährleistung	353
b) Rechtsbehelfsbelehrung	354
4. Amtssprache	355
II. Sanktionspotential	355
1. Sachentscheidungsbezogene Sanktionen	356
a) Rechtswidrigkeit statt Nichtigkeit	356
b) Heilung des Verfahrensfehlers	356
aa) Grundsätzliche Verfassungskonformität	356
bb) Verfassungskonforme Voraussetzungen	
der Heilung	358
α) Beteiligung von Privatrechtssubjekten	358
β) Beteiligung von öffentlichrechtlichen Stellen ...	360
γ) Begründung	361
δ) Gesetzgebungsvorschlag	362
2. Eigenständige Sanktionen	362
III. Rechtsschutz	363
1. Abhängigkeit von einer subjektiven Rechtsverletzung	363
a) Materiellakzessorische Funktionen	364
b) Eigenständige Funktionen	365
c) Zwischenergebnis	365
2. Rechtsschutz gegen die Sachentscheidung	366
a) Grundsätzliche Verfassungskonformität	366
aa) Materiellakzessorische Funktionen	366

bb) Eigenständige Funktionen.....	367
cc) Zwischenergebnis	368
b) Verfassungskonforme Kausalitätsanforderungen.....	368
aa) Kausalitätsanforderungen des § 46 VwVfG.....	369
bb) Kausalitätsanforderungen des § 79 Abs. 2 S. 2 VwGO	370
3. Rechtsschutz gegen die Verfahrensentscheidung	370
a) Materiellakzessorische Funktionen	370
b) Eigenständige Funktionen.....	373
4. Unterschiedliche Wehrhaftigkeit der Beteiligungsrechte	374
5. Anspruch auf Verfahrensdurchführung	374
IV. Normierung und Kodifizierung.....	375
V. Zusammenfassung des Umsetzungs- und Anpassungsbedarfs	376

Zweiter Teil: Europäisches Verwaltungsrecht

§ 7 Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes	379
I. Verwaltung	379
II. Verwaltungsverfahren, Verfahrenshandlung.....	384
§ 8 Eigenverwaltungsrecht	387
I. Rechtsgrundlagen	387
1. Ausdrückliche Vorgaben im Primär- und Sekundärrecht	387
2. Gewohnheitsrecht und ungeschriebene Rechtsgrundsätze... 390	
3. Soft law	392
a) Charta der Grundrechte.....	392
b) Kodizes für gute Verwaltungspraxis.....	393
c) Interne Leitlinien der Kommission	396
II. Recht der Verfahrenshandlungen im Eigenverwaltungsrecht.. 396	
1. Beteiligung von Privatrechtssubjekten	396
a) Wechselseitige Kommunikation (Anhörung).....	397
aa) Ausgestaltung	397
α) Anwendungsbereich	397
β) Anwendungsvoraussetzungen.....	399
(1) Adressat des Rechtsaktes	399
(2) Dritte.....	403

χ)	Anwendungsgrenzen	405
δ)	Umfang der Gewährleistung	406
(1)	Information – Gelegenheit zur Äußerung – Verwertungsverbot	406
(2)	Durchführung der Anhörung	412
ε)	Verfahrensrechtlicher Anspruch auf Anhörung	413
bb)	Sanktionspotential	414
α)	Relativierungen des Anhörungsmangels.....	414
β)	Sachentscheidungsbezogene Sanktionen	416
χ)	Eigenständige Sanktionen.....	419
cc)	Rechtsschutz	419
α)	Rechtsschutz gegen die Sachentscheidung	420
(1)	Vollständiges Fehlen der Anhörung (zu dem konkreten Vorwurf)	420
(2)	Vorenthaltung belastender Umstände	422
(3)	Vorenthaltung entlastender Umstände	424
β)	Rechtsschutz gegen die Verfahrensentscheidung	425
dd)	Vergleichende Zusammenfassung	425
b)	Verfahrensakzessorische Akteneinsicht	427
aa)	Abgrenzung zu verfahrensunabhängigen Einsichtsrechten	428
bb)	Ausgestaltung	429
cc)	Sanktionspotential	433
α)	Relativierungen des Verstoßes gegen das Akteneinsichtsrecht	433
β)	Sachentscheidungsbezogene Sanktionen	434
(1)	(Formelle) Rechtswidrigkeit der Sachentscheidung	434
(2)	Kausalitätsüberlegungen	436
χ)	Eigenständige Sanktionen.....	438
dd)	Rechtsschutz	438
α)	Rechtsschutz gegen die Sachentscheidung	438
β)	Rechtsschutz gegen die Verfahrens- entscheidung	439
ee)	Vergleichende Zusammenfassung	440
2.	Beteiligung von öffentlichrechtlichen Stellen	440
a)	Verfahrensakzessorische Informations- und Auskunftspflicht	441

b) Beteiligung mit beratendem Einfluss	441
aa) Mitgliedstaat als potentieller Adressat des Rechtsaktes	441
bb) Nationale Behörden	442
cc) Beratende Ausschüsse	443
dd) Funktionsträger im Dienstrecht	445
c) Vergleichende Zusammenfassung	447
3. Abschluss des Verfahrens	447
a) Begründung	447
aa) Ausgestaltung	448
α) Anwendungsbereich und Anwendungs- voraussetzungen	448
β) Anwendungsgrenzen	449
χ) Umfang der Gewährleistung	449
bb) Sanktionspotential	456
α) Relativierung des Begründungsmangels	456
(1) Heilung	457
(2) Weitere Relativierungsversuche	461
β) Sachentscheidungsbezogene Sanktionen	462
χ) Eigenständige Sanktionen	463
cc) Rechtsschutz	464
α) Rechtsschutz gegen die Sachentscheidung	465
β) Rechtsschutz gegen die Verfahrens- entscheidung	468
dd) Vergleichende Zusammenfassung	468
b) Rechtsbehelfsbelehrung	470
4. Vornahme aller Verfahrenshandlungen in einer Amtssprache der EG	472
III. Allgemeine Grundsätze zu Sanktions- potential und Rechtsschutz	474
1. Sanktionspotential	474
a) Relativierung der Verfahrensfehler	474
b) Unwirksamkeit bzw. Nichtigkeit des Rechtsaktes	476
c) Eigenständige Sanktionen	477
2. Rechtsschutz	477
a) Rechtsschutz gegen die Sachentscheidung	478
b) Rechtsschutz gegen die Verfahrensentscheidung	481
3. Vergleichende Zusammenfassung	482

IV. Synthese: Funktionen der Verfahrenshandlungen	483
1. Materiellakzessorische und eigenständige Funktionen.....	483
2. Subjektive und objektive Funktionen.....	483
§ 9 Europäisierung des Rechts der Verfahrenshandlungen	485
I. Wirkungsmechanismen.....	485
1. Beachtung europarechtlicher Vorgaben beim Vollzug des Gemeinschaftsrechts.....	486
2. Aufnahme europäischer Impulse.....	487
II. Rechtsgrundlagen	489
1. Ausdrückliche Vorgaben im Primär- und Sekundärrecht	490
2. Allgemeine Grundsätze des europäischen Verwaltungsrechts.....	493
a) Bestimmung der Grundsätze des europäischen Verwaltungsrechts	495
b) Geltung der Grundsätze im Gemeinschaftsverwaltungsrecht	497
c) Wirkungsweise der Grundsätze im Gemeinschaftsverwaltungsrecht	499
3. Wirkungen des Äquivalenz- und Effektivitätsgrundsatzes	500
4. Soft law.....	503
III. Recht der kommunikativen Verfahrenshandlungen	504
1. Beteiligung von Privatrechtssubjekten	504
a) Wechselseitige Kommunikation (Anhörung).....	505
aa) Geltung und Wirkungsweise.....	505
bb) Ausgestaltung	510
cc) Sanktionspotential und Rechtsschutz.....	513
b) Verfahrensakzessorische Akteneinsicht.....	516
aa) Geltung und Wirkungsweise.....	516
bb) Ausgestaltung	519
cc) Sanktionspotential und Rechtsschutz.....	519
dd) Exkurs: Informationszugangsfreiheit	520
c) Öffentlichkeitsbeteiligung	522
aa) Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge.....	522
α) Ausgestaltung.....	523
β) Sanktionspotential	524

χ) Rechtsschutz.....	524
bb) Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltrecht.....	525
α) Ausgestaltung.....	526
β) Sanktionspotential.....	527
χ) Rechtsschutz.....	527
(1) Klagebefugnis.....	527
(2) Rechtsschutz gegen die Sachentscheidung... 530	
(a) Rügefähigkeit.....	530
(b) Unbeachtlichkeitsprüfung.....	530
(3) Rechtsschutz gegen die Verfahrens- entscheidung.....	531
cc) Gemeinschaftsrechtlicher Grundsatz der Öffentlichkeitsbeteiligung.....	531
d) Beteiligung von Vereinigungen.....	532
2. Beteiligung von öffentlichrechtlichen Stellen.....	532
a) Vertikale Beteiligungspflichten.....	535
aa) Verfahrensakzessorische Informations- und Auskunftspflichten.....	535
bb) Vertikale Beteiligungspflichten mit beratendem Einfluss.....	536
cc) Vertikale Beteiligungspflichten mit bestimmendem Einfluss.....	537
α) Ausgestaltung.....	538
β) Sanktionspotential.....	539
χ) Nationaler und europäischer Rechtsschutz.....	542
b) Horizontale Beteiligungspflichten.....	543
aa) Verfahrensakzessorische Informations- und Auskunftspflichten.....	544
bb) Horizontale Beteiligungspflichten mit beratendem Einfluss.....	544
cc) Horizontale Beteiligungspflichten mit bestimmendem Einfluss.....	545
c) Innerstaatliche Beteiligungspflichten.....	545
d) Gemeinschaftsrechtlicher Grundsatz.....	546
3. Abschluss des Verfahrens.....	546
a) Begründung.....	546
aa) Geltung und Wirkungsweise.....	546
α) Spezialgesetzliche Begründungspflichten.....	546
β) Gemeinschaftsrechtlicher Grundsatz.....	547
bb) Ausgestaltung.....	552
cc) Sanktionspotential und Rechtsschutz.....	555
b) Rechtsbehelfsbelehrung.....	557

4. Vornahme aller Verfahrenshandlungen in einer Amtssprache eines Mitgliedstaates	558
IV. Synthese: Funktionen der Verfahrenshandlungen	559
1. Materiellakzessorische Funktionen	559
2. Schutz und Instrumentalisierung des Einzelnen	560
V. Allgemeine Grundsätze zum Sanktionspotential	561
1. Rechtswidrigkeit der Maßnahme	561
2. Eigenständige Sanktionen	562
3. Relativierung des Sanktionspotentials mittels Heilung	563
a) Beteiligung eines Privatrechtssubjekts	564
b) Beteiligung einer öffentlichrechtlichen Stelle	565
c) Begründung	566
d) Gesetzgebungsvorschlag	566
VI. Allgemeine Grundsätze zum Rechtsschutz	567
1. Klagebefugnis	567
a) Grundsatz des Zugangs zu den Gerichten	567
b) Voraussetzungen des Zugangs zu den Gerichten	568
c) Rezeption im deutschen Verwaltungs- und Verwaltungsprozessrecht	570
aa) Prozessrechtliche und materiellrechtliche Lösung ...	572
bb) Stellungnahme	573
2. Rechtsschutz gegen die Sachentscheidung	575
a) Rügefähigkeit	575
b) Unbeachtlichkeitsprüfung	576
3. Rechtsschutz gegen die Verfahrensentscheidung	579
VII. Zusammenfassung des Umsetzungs- und Anpassungsbedarfs	581
§ 10 Europäische völkerrechtliche Vorgaben	583
I. Europäische Menschenrechtskonvention	583
1. Wirkungsweise der EMRK	583
2. Bedeutung der EMRK für das Verwaltungsverfahren	584
a) Recht auf ein faires Verfahren (Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK)	585
b) Effektiver Rechtsschutz (Art. 6 Abs. 1 S. 1, Art. 13 EMRK)	586
aa) Vorwirkungen auf das Verwaltungsverfahren	586

bb) Voraussetzungen und Kontrolldichte des Rechtsschutzverfahrens	588
c) Sprache des Verfahrens	589
II. Rechtsakte des Europarates.....	589

Dritter Teil: Zusammenfassung und Ausblick

§ 11 Ergebnisse des Rechtsvergleichs und des Änderungsbedarfs	593
I. Allgemeiner Grundsatz der Kommunikation.....	593
II. Rechtsvergleich	594
1. Vergleich der Ausgestaltung der Verfahrenshandlungen	594
a) Anerkannte Verfahrenshandlungen	594
b) Ausgestaltung der einzelnen Verfahrenshandlungen.....	595
2. Vergleich der Relativierungen	596
3. Vergleich der Funktionen der Verfahrenshandlungen	597
4. Vergleich des Standes der Kodifizierung	599
5. Fazit	600
III. Änderungsbedarf im deutschen Verwaltungsverfahrenrecht	600
1. Änderungsbedarf hinsichtlich der Ausgestaltung	600
a) Änderungsbedarf aus Gründen des Verfassungsrechts....	600
b) Änderungsbedarf aus Gründen des Europarechts.....	601
2. Änderungsbedarf hinsichtlich der Relativierungen	601
a) Änderungsbedarf aus Gründen des Verfassungsrechts....	601
b) Änderungsbedarf aus Gründen des Europarechts.....	602
3. Fazit	603
§ 12 Verwaltungskommunikationsrecht im Wandel.....	604
I. Spuren des Wandels zum Verwaltungs- kommunikationsrecht.....	604
1. Anerkennung und Stärkung von kommunikativen Verfahrenshandlungen	605
2. Regulierung des Verwaltungskommunikationsrechts.....	606
3. Kommunikationsfreundliche Auslegung	606

4. Kommunikationsfreundlicher Gebrauch des Verfahrensermessens	607
5. Form der Verfahrenshandlungen im Wandel.....	608
6. Kommunikation außerhalb des Verfahrens	609
7. Fazit	609
II. Wandel des Verwaltungskommunikationsrechts als Reaktion auf veränderte Realbedingungen	610
1. Fortschritte in der Informations- und Kommunikationstechnologie.....	610
a) Grundbedingung für die Anerkennung von Verfahrenshandlungen	610
b) Auswirkungen auf die Ausgestaltung von Verfahrenshandlungen	611
2. Zunehmende Komplexität der Verwaltungsentscheidungen.....	613
a) Kommunikation zur Informationsgewinnung.....	613
b) Entwicklung des Verfahrensgedankens.....	614
3. Gewandeltes Verständnis der Verwaltung.....	615
a) Rechtliche Änderungen.....	616
b) Veränderungen in der Verwaltungskultur	617
c) Folgewirkung auf den Verwaltungsrechtsschutz.....	620
4. Gewandeltes Selbstverständnis des mündigen Bürgers	621
III. Herausforderungen der Informationsgesellschaft.....	622
Vorschläge für Gesetzesänderungen	625
Literaturverzeichnis	631
Rechtsakteverzeichnis.....	687
Sachwortverzeichnis	707

§ 1 Einführung

I. Problemstellung

Dem deutschen Verwaltungsrecht wird in wichtigen Teilbereichen ein massiver Entwicklungsrückstand gegenüber dem europäischen Verwaltungsrecht attestiert¹. Insbesondere gelänge es auf europäischer Ebene besser, die Bedeutung des Verwaltungsverfahrens adäquat zu erfassen und Rechtsschutz im Verwaltungsverfahren zu gewährleisten².

Am Beispiel des Rechts der kommunikativen Verfahrenshandlungen³ soll geprüft werden, ob dieser Vorwurf gerechtfertigt ist. Die kommunikativen Verfahrenshandlungen sind hierfür in besonderem Maße geeignet, denn zum einen bedingt das heutige Staat-Bürger-Verhältnis, dass Verwaltung und Bürger miteinander kommunizieren. Zum anderen ist in der Informationsgesellschaft der mit der Kommunikation erfolgende Informationsfluss von zentraler Bedeutung.

Dem heutigen *Staat-Bürger-Verhältnis* liegt ein gewandeltes *Verständnis von Verwaltung* zu Grunde: Im demokratischen Rechtsstaat sollen – und wollen nach eigenem Selbstverständnis – die Verwaltungsbehörden nicht nur über, sondern auch (im Gespräch) mit dem Bürger entscheiden

¹ Siehe z.B. *Classen*, Die Europäisierung des Verwaltungsrechts, in: Kreuzer, Die Europäisierung der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen, S. 107 (122); *ders.*, Die Verwaltung 31 (1998), S. 307 (331); *Dreier*, DÖV 2002, S. 537 (544); *Ehlers*, DVBl 2004, 1441 (1451); *Kahl*, VerwArch 95 (2004), S. 1 (34); *Scherzberg*, Die Öffentlichkeit der Verwaltung, S. 210; *Scheuing*, Europarechtliche Impulse, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns, S. 289 (292ff.); *ders.*, Diskussionsbeitrag, VVDStRL 53 (1994), S. 240 (254f.); *Schmidt-Aßmann*, Einleitende Problemskizze, in: *ders./Hoffmann-Riem*, Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, S. 9 (43); *ders.*, Perspektiven der Systembildung, in: Hoffmann-Riem/*ders.*, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetz, S. 429 (445); *Schoch*, JZ 1995, 109 (117); *ders.*, Die Europäisierung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, S. 37; *ders.*, Die Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts, in: Schmidt-Aßmann u.a., FG BVerwG, S. 507 (518, 531); *Sommermann*, DÖV 2002, 133 (136); *Steinberg*, AöR 120 (1995), S. 549 (586); *Sydow*, JuS 2005, 97 (100); *Ziekow*, NVwZ 2005, 263 (267).

² *Kahl*, VerwArch 95 (2004), S. 1 (34); *Schoch*, Die Europäisierung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, S. 37f.

³ Zur Erläuterung des Begriffes der kommunikativen Verfahrenshandlungen § 2 III.

(sog. ‚kommunikative Verwaltung‘)⁴. Diesem entspricht das gewandelte *Selbstverständnis des mündigen Bürgers* im Grundrechtsstaat: Der mündige Bürger fordert seine Einbeziehung in die Verwaltungsentscheidung, er hinterfragt die staatliche Entscheidung und stellt diese zur verwaltungsrechtlichen und -gerichtlichen Überprüfung (sog. ‚partizipatorische Revolution‘)⁵; nur der *informierte* Bürger aber kann ein mündiger Bürger sein⁶.

Information ist seit jeher ein Machtfaktor⁷. Jedoch ist die Bedeutung der Information seit den achtziger Jahren des zwanzigsten Jahrhunderts noch einmal gestiegen. In der heutigen Wirtschafts- und Gesellschaftsform (sog. *Informationsgesellschaft*) spielt der produktive Umgang mit Informationen eine herausragende Rolle für Staat und Gesellschaft⁸. Der somit bestehende gesteigerte Informationsbedarf betrifft sowohl den Staat als auch den Bürger. Die kommunikativen Verfahrenshandlungen dienen der Verwaltung dazu, Informationen zu vermitteln (Informationsvermittlung), ermöglichen ihr aber auch, Informationen zu erhalten (Informationsgewinnung). Die Bedeutung der *Informationsgewinnung durch die Verwaltung* ist in der Informationsgesellschaft größer geworden: Die sich seit der industriellen Revolution beschleunigende technologische Entwicklung hat sich mit der allgemeinen Computerisierung seit den 1960er Jahren (sog. ‚digitale Revo-

⁴ *Bonk/Schmitz*, in: P. Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 1 Rn. 5; *Goerlich*, DÖV 2006, 313 (319f.); *Hill*, DVBl 2002, 1316 (1324); *Vofßkuhle*, Der Wandel von Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozeßrecht, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft, S. 349 (365ff.). – In Bezug auf das Polizeirecht *Würtenberger/Heckmann*, Polizeirecht, Rn. 31.

⁵ Zusammenfassend *Würtenberger*, Zeitgeist und Recht, S. 110ff.; zu den Auswirkungen auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit *ders.*, Verwaltungsprozessrecht, Rn. 65f.

⁶ *Sieber*, NJW 1989, 2569 (2570).

⁷ Vgl. statt aller *Kahl*, Der europarechtlich determinierte Verfassungswandel, in: Haratsch/Kugelman/Repkewitz, Herausforderungen an das Recht der Informationsgesellschaft, S. 9 (13): „Fragen der Information und Kommunikation sind Fragen von Macht bzw. Herrschaft.“ – Diese Wendung geht zurück auf *Francis Bacon* (1521–1626), der 1597 in ‚*Mediatioes sacrae*‘ die (zukünftige) Bedeutung der Wissenschaft hervorhub. Dort heißt es: „*Nam et ipsa scientia potestas est.*“, dies wird in der englischen Fassung von 1598 als „*For knowledge itself is power*“ übersetzt, zu Deutsch: „Denn auch das Wissen selbst ist eine Macht.“

⁸ Siehe den Bericht der Europäischen Kommission ‚Europas Weg in die Informationsgesellschaft‘ (KOM [94], 347 endg.) und der der Bundesregierung ‚Info 2000 – Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft‘ (BT-Drs 13/4000); die ‚Informationsgesellschaft‘ ist Thema zahlreicher juristischer Tagungen (z.B. 36. Assistententagung Öffentliches Recht 1996, dazu *Haratsch/Kugelman/Repkewitz*, Herausforderungen an das Recht der Informationsgesellschaft) und Sammelbände (z.B. *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann*, Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft); weitere Nachw. bei *Masing*, VVDStRL 63 (2004), S. 377 (392), Fn. 45.

lution⁹) noch einmal intensiviert¹⁰. Diese Entwicklung wurde durch den Gesetz- und Ordnungsgeber aufgenommen, so sind beispielsweise heute gesetzliche Grenzwerte zum Schutz vor Gefahren zu beachten, die vor wenigen Jahren noch unbekannt waren¹¹. Daher sind zunehmend sog. komplexe Verwaltungsentscheidungen zu treffen, die einen erhöhten Informationsbedarf bei der Verwaltung auslösen¹². Die gesteigerte Bedeutung von Informationen beruht aber auch auf den gewaltigen Fortschritten in der Informations- und Kommunikationstechnologie insbesondere seit Mitte der 1990er Jahre (sog. ‚informationelle Revolution‘¹³), auf Grund derer Infor-

⁹ Die Erfindung der integrierten Schaltkreise (Chips) im Jahr 1964 und des Mikrochips (um 1970) waren wichtige Meilensteine bei der standardisierten Herstellung des Computers und somit seiner Verbreitung. Ein weiterer wichtiger Schritt war die Erfindung des Personal Computers (PC) um das Jahr 1980, die einen massenweisen Einsatz im Büro – und schließlich auch privat – ermöglichte. Siehe zum Ganzen *ten Horn-van Nispen*, 400 000 Jahre Technikgeschichte, S. 149ff.; sowie unter <http://www.ibm.com/de/ibm/unternehmen/chronik>. – Die ‚digitale Revolution‘ wird daher auch als ‚zweite industrielle Revolution‘ bezeichnet (*Sieber*, NJW 1989, 2569 [2570]).

¹⁰ Zu den darauf basierenden gesellschaftlichen Veränderungen *Trute*, Wissenschaft und Technik, in: *Isensee/Kirchhof*, HdbStR³ IV, § 88 Rn. 8.

¹¹ Als Beispiel für zu beachtende Grenzwerte zum Schutz vor Gefahren, die erst seit wenigen Jahren bekannt sind, können die Grenzwerte für Feinstaub dienen: Gem. § 44 BImSchG i.V.m. § 4 Abs. 2 der 22. BImSchV sind – in Umsetzung von Art. 6 Abs. 2 Luftqualitäts-RL i.V.m. Art. 5, Anhang III Luftqualitäts-Grenzwert I-RL (dazu *Jarass*, NVwZ 2003, 257ff.; *Rehbinder*, NuR 2005, 493ff.) – Grenzwerte für Partikel PM10 (sog. Feinstaub) zu messen und einzuhalten. Die Gefahren des Feinstaubes sind erst seit etwa Mitte der 1990er Jahre bekannt (siehe z.B. den Bericht des Umwelt- und Prognose-Instituts [UPI] aus dem Jahr 1997, *UPI*, Bericht 43: Externe Gesundheitskosten des Verkehrs in der Bundesrepublik Deutschland; siehe auch *Bundesministerium für Umwelt*, Feinstaub, S. 4f.; sowie *Lahl/Steven*, Feinstaub, *Pneumologie* 2005, 704ff.). Auch heute sind die Gefahren nicht vollständig erforscht. So heißt es z.B. in der Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Thematische Strategie zur Luftreinhaltung, KOM(2005) 446 endgültig, 4.1.1). – Generell wurde Luft erst im Zusammenhang mit der Industrialisierung im 20. Jahrhundert als Umweltmedium und knappe Ressource wahrgenommen (vgl. *W. Finger*, Europäische Zertifikatmärkte und Gemeinschaftsrecht, S. 4f.).

¹² So erfordert beispielsweise die Genehmigung eines computergestützten Atomkraftwerks weitaus mehr Informationen als die Genehmigung einer Mühle; vgl. auch *Schmidt-Aßmann*, VVDStRL 34 (1976), S. 221 (224); *Trute*, Wissenschaft und Technik, in: *Isensee/Kirchhof*, HdbStR³ IV, § 88 Rn. 12.

¹³ War der Siegeszug des Internets im Jahr 1994 noch auf die Informationsszene beschränkt (siehe *W. Bredemeier*, password 1/1995, S. 1f.), so erfolgte bereits 1996 der kommerzielle Durchbruch des World Wide Webs (*ders.*, password 1/1997, S. 1f.).

mationen fast überall verfügbar (Globalisierung der Information)¹⁴ und schnell, zu geringen Kosten und nahezu unbegrenzt produzier- und konservierbar sind (informationelle Ressourcenvermehrung)¹⁵. Die *Informationsvermittlung an den Bürger* ist ebenfalls von zentraler Bedeutung: Die Globalisierung der Information hat dazu geführt, dass die Rezeption der Information global erfolgt. Die Berichterstattung und damit die Wahrnehmung des einzelnen Bürgers beschränkt sich nicht mehr auf die lokale, sondern erweitert sich auf die globale Ebene¹⁶. Mithin setzt sich der einzelne Bürger mit Verwaltungsentscheidungen auseinander, von denen er zuvor nie erfahren hätte. Auch die Nachfragen der kritischen (Medien-) Öffentlichkeit beschränken sich somit nicht auf lokale Ereignisse, sondern erfolgen global. Der *Informationsbedarf sowohl des Staates als auch des Bürgers* ist somit in der Informationsgesellschaft noch einmal gestiegen¹⁷. Die angemessene rechtliche Ausgestaltung der Kommunikation der Behörde mit den Verfahrensbeteiligten sowie anderen Privatrechtssubjekten und öffentlichrechtlichen Stellen (Verwaltungskommunikationsrecht) ist in der Informationsgesellschaft zur Grundbedingung des Verwaltungshandelns geworden¹⁸.

¹⁴ *Voßkuhle*, Der Wandel von Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozeßrecht, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann, Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft, S. 349 (352).

¹⁵ *Kloepfer*, Informationsrecht, § 1 Rn. 5; *Schoch*, VVDStRL 57 (1998), 158 (169f.); *Stohrer*, Informationspflichten Privater, B.I.1.a); *Voßkuhle*, Der Wandel von Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozeßrecht, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann, Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft, S. 349 (352).

¹⁶ *Trute*, Wissenschaft und Technik, in: Isensee/Kirchhof, HdbStR³ IV, § 88 Rn. 10.

¹⁷ So auch *Kloepfer*, DÖV 2003, 221; *Roßnagel*, Möglichkeiten für Transparenz und Öffentlichkeit im Verwaltungshandeln, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann, Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft, S. 257 (265, 300ff.); *Schmidt-Abmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, Kap. 6 Rn. 3; *Schoch*, VVDStRL 57 (1998), 158 (179f.); *ders.*, Entformalisierung staatlichen Handelns, in: Isensee/Kirchhof, HdbStR³ III, § 37 Rn. 56; *ders.*, DÖV 2006, 1f.; *Stohrer*, BayVBl 2005, 489; *Stohrer*, Informationspflichten Privater, B.I.1.a); *Voßkuhle*, Der Wandel von Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozeßrecht, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann, Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft, S. 349 (352ff.).

¹⁸ *Hill*, DVBl 2002, 1316; *Voßkuhle*, Der Wandel von Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozeßrecht, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann, Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft, S. 349 (356); ähnlich auch *Kugelman*, Die informativische Rechtsstellung des Bürgers, S. 2, 17; *Pitschas*, Allgemeines Verwaltungsrecht als Teil der öffentlichen Informationsordnung, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann/Schuppert, Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts, S. 219 (227); *Schmidt-Abmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, Kap. 6 Rn. 5. – Zu den erforderlichen Anpassungen des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft *B. Bredemeier*, passwort 5/2003, S. 24ff.; *Seith*, Wie kommt der Urheber zu seinem Recht, insb. S. 43ff.

Daher spielen auf Grund des heutigen Staat-Bürger-Verhältnisses und angesichts der Herausforderungen der Informationsgesellschaft die kommunikativen Verfahrenshandlungen eine entscheidende Rolle. Auf Grund dieser herausragenden Bedeutung eignen sie sich besonders gut als Prüfstein für den Rechtsschutz im und durch Verwaltungsverfahren.

Der Blick ist dabei nicht nur auf die gesetzliche Ausgestaltung des Rechts der kommunikativen Verfahrenshandlungen, sondern zum einen auch auf dessen Anwendung durch Verwaltungsbehörden und Gerichte zu lenken. Dabei ist zu bedenken, dass das normative Potential des Verwaltungsverfahrensrechts bei der Gesetzesinterpretation nicht immer zur vollen Entfaltung gelangt¹⁹. Zum anderen und vor allem ist das verfassungsrechtlich gebotene Recht zu betrachten. Daher ist zunächst die nationale Perspektive beizubehalten und zu fragen, ob das Recht der kommunikativen Verfahrenshandlungen insbesondere den erforderlichen Grundrechtsschutz durch Verfahren gewährt²⁰. Auf diese Weise wird innerstaatlicher Reformbedarf und zugleich innerstaatliches Reformpotential sichtbar.

Die europäische und die nationale Perspektive schließen sich nicht aus, sondern ergänzen einander vielmehr. So ist mit *Schoch* zu betonen, dass „die Einwirkungen des EG-Rechts auf das innerstaatliche ... Recht ... teilweise geeignet [sind], unzeitgemäße Verkrustungen aufzubrechen und überfälligen Reformen Impulse zu verleihen. Beispiel ... hierfür [ist] ... die Chance zu einer behutsamen Aufwertung des Verwaltungsverfahrensrechts.“²¹

¹⁹ *Schoch*, Die Verwaltung 25 (1992), S. 21 (42).

²⁰ Für die Forderung des Bundesverfassungsgerichts, bereits im Verwaltungsverfahren (und nicht erst im Gerichtsverfahren) Grundrechtsschutz zu gewähren, steht *pars pro toto* der sog. Mülheim-Kärlich-Beschluss (BVerfGE 53, 30 [65f.]).

²¹ *Schoch*, Die Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts, in: Schmidt-Abmann u. a., FG BVerwG, S. 507 (531); ähnlich auch *Voßkuhle*, Der Wandel von Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozessrecht, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann, Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft, S. 349 (363) zum Europarecht: „Seine Außenperspektive und Distanz zur jeweiligen nationalen Rechtsordnung ermöglicht es, auf die Herausforderungen der Informationsgesellschaft in einer Weise konzeptionell und innovativ zu reagieren, die dem nationalen Gesetzgeber auf Grund innenpolitischer Zwänge und liebgewonnener Traditionen und Verkrustungen faktisch häufig versperrt bleibt.“; sowie *Wahl*, Das deutsche Genehmigungs- und Umweltrecht unter Anpassungsdruck, in: Dolde (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel, S. 237 (257): „... meine Analyse des Öffentlichen Rechts ... interpretiert die Europäisierung als ... Anstoß und Motor ..., um dem deutschen Recht und der deutschen Rechtswissenschaft Selbstreflexion und Nachdenken von außen aufzudrängen und damit Überlegungen in Gang zu bringen, die von innen nicht mehr ausreichend angestoßen worden sind.“

II. Untersuchungsprogramm und Gang der Arbeit

Eine Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes der Arbeit erfolgt über die Bestimmung der Begriffe der Verwaltung, des Verwaltungsverfahrens und der kommunikativen Verfahrenshandlung. Da juristische Begriffe nur im Rahmen der jeweiligen Rechtsordnung bestimmt werden können²², hat diese Eingrenzung jedoch in Bezug auf die zu untersuchenden Rechtsordnungen des deutschen Rechts und des Europarechts getrennt zu erfolgen (§ 2 und § 7).

Der erste Teil der Arbeit widmet sich dem *deutschen Verwaltungsrecht*. Nach der spezifischen Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes (§ 2) und der Darstellung der Geschichte des Rechts der Verfahrenshandlungen (§ 3) wird zunächst eine Bestandsaufnahme des praktizierten Rechts der kommunikativen Verfahrenshandlungen im deutschen Verwaltungsrecht vorgenommen (§ 4). Dabei wird die Ausgestaltung der jeweiligen im deutschen Verwaltungsrecht anerkannten kommunikativen Verfahrenshandlungen bestimmt. Dazu werden zum einen der Anwendungsbereich, die Anwendungsvoraussetzungen und -grenzen sowie der Umfang der Gewährleistung analysiert. Zum anderen wird untersucht, ob ein subjektiver verfahrensrechtlicher Anspruch auf Vornahme dieser Verfahrenshandlung besteht. Sodann wird gefragt, ob und inwieweit die so ermittelte Wirkungskraft durch das vorhandene Sanktionspotential und die gegebenen Rechtsschutzmöglichkeiten relativiert wird. Im daran anschließenden Kapitel werden die verfassungsrechtlichen Vorgaben herausgearbeitet (§ 5). In einem den ersten Teil abschließenden Kapitel wird untersucht, ob sich das praktizierte Recht im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben hält (§ 6).

Der zweite Teil der Arbeit beschäftigt sich mit dem *europäischen Verwaltungsrecht*. Nachdem wiederum zuerst eine Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes vorzunehmen ist (§ 7), wird das Recht der kommunikativen Verfahrenshandlungen im Eigenverwaltungsrecht entsprechend dem obigen Untersuchungsprogramm erforscht und mit dem deutschen Verwaltungsrecht verglichen (§ 8). Schließlich wendet sich der Blick der Europäisierung des Rechts der Verfahrenshandlungen zu (§ 9). Sodann werden die völkerrechtlichen Vorgaben auf europäischer Ebene für das Recht der kommunikativen Verfahrenshandlungen beleuchtet (§ 10).

²² Dieser Befund gilt insbesondere im Verhältnis zwischen dem Gemeinschaftsrecht und dem Recht der Mitgliedsstaaten, siehe auch *Danner*, Quersubventionierung öffentlicher Unternehmen, S. 24.

Abschließend werden die Ergebnisse des Rechtsvergleichs sowie der Änderungsbedarf im deutschen Verwaltungsverfahrensrecht zusammengefasst (§ 11) und der Wandel des Verwaltungskommunikationsrechts in der Informationsgesellschaft zusammenfassend beleuchtet (§ 12). Die Arbeit mündet in konkrete Vorschläge für Gesetzesänderungen.

Erster Teil: Deutsches Verwaltungsrecht

§ 2 Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes

Eine Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes erfolgt über die Bestimmung der Begriffe der Verwaltung (I.), des Verwaltungsverfahrens (II.) und der kommunikativen Verfahrenshandlung (III.).

I. Verwaltung

Im allgemeinen Sprachgebrauch ist unter Verwaltung eine Tätigkeit zu verstehen, die im Rahmen vorgegebener Entscheidungen bestimmte Lebensgebiete ordnet und gestaltet¹. Eine erste Eingrenzung ergibt sich, wenn man die Betrachtung auf die *öffentliche* Verwaltung, d.h. auf die Verwaltung des Staates (einschließlich seiner – z.T. rechtlich verselbständigten – Untergliederungen), beschränkt² und damit die *privatrechtliche* Verwaltung³ ausnimmt. Zugleich ist klarzustellen, dass mit dem Begriff der Verwaltung nur ein Teil der Staatstätigkeit angesprochen wird. Während früher teilweise die gesamte Staatstätigkeit als Verwaltung bezeichnet wurde⁴,

¹ *Reizenbüchler/K. Wolf*, Brockhaus, Eintrag ‚Verwaltung‘. – Diese Wortbedeutung deckt sich mit der etymologischen Untersuchung (vgl. *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht, § 2 Rn. 8): Der Begriff der Verwaltung lässt sich zurückführen auf das mittelhochdeutsche Wort ‚walten‘, das ‚leiten, lenken, führen‘ bedeutet; die Vorsilbe ‚Ver-‘ hat die Bedeutung von ‚vorwärts, bis zur Vollendung treiben‘ mit der Nebenbedeutung ‚Auftrag, Mittelbarkeit‘. Danach geht es bei der Verwaltung um eine zukunftsgerichtete planvolle Tätigkeit im Auftrag oder für jemand anderen.

² *Ehlers*, Verwaltung und Verwaltungsrecht, in: Erichsen/ders., Allg. Verwaltungsrecht, § 1 Rn. 4; *Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. I, S. 2; *Maurer*, Allg. Verwaltungsrecht, § 1 Rn. 1; *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht, § 2 Rn. 1.

³ Vgl. *Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. I, S. 2; *Maurer*, Allg. Verwaltungsrecht, § 1 Rn. 1; *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht, § 2 Rn. 1. Ausgenommen ist so z.B. die Verwaltung eigenen Vermögens, des Vermögens der Kinder, eines Nachlasses, eines Vereins oder einer Handelsgesellschaft (Bsp. von *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht, § 2 Rn. 1; die Erstauflage führte statt der Verwaltung des Vermögens der Kinder des der Ehefrau auf, S. 6).

⁴ So noch im absolutistischen Staat, Nachw. bei *Schwarze*, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 13.

führte die Montesquieu'sche Gewaltenteilungslehre zu einer weiteren Eingrenzung des Verwaltungsbegriffes⁵.

Eine exakte juristische Bestimmung des Begriffes der Verwaltung bereitet Schwierigkeiten. Die Versuche der Begriffsbestimmung füllen Monographien, der Streit um die positive oder negative Bestimmungsmethode ist trotz seiner Dauer längst nicht entschieden.

In der Verwaltungsrechtlehre haben sich zwei Wege zur Bestimmung der Verwaltungstätigkeit im *materiellen* Sinn, d.h. derjenigen Staatstätigkeit, welche die Wahrnehmung der Verwaltungsangelegenheiten zum Gegenstand hat (vgl. § 1 Abs. 4 VwVfG)⁶, herausgebildet. Im Anschluss an *O. Mayer* wird versucht, den Begriff der Verwaltung im Wege der Subtraktion zu erfassen. Diese sog. *negative Begriffsbestimmung* geht von der Gewaltenteilungslehre aus und grenzt die Verwaltung von der Gesetzgebung und der Rechtsprechung ab⁷. Gegen diesen Weg der Begriffsbestimmung wird eingewandt, dass er in den Fällen an seine Grenze stoße, in denen eine Einordnung in das Gewaltenteilungsschema schwierig ist, z.B. bei der Ausübung von Kontrolltätigkeiten⁸ oder der nicht-gesetzgeberischen Tätigkeit des Parlaments⁹. Im Übrigen sei der Begriff der Gesetzgebung mit der gleichen Schwierigkeit zu bestimmen wie der Begriff der Verwaltung¹⁰. Die sog. *positive Begriffsbestimmung* versucht demgegenüber, die Tätigkeit der Verwaltung positiv zu umschreiben und nimmt dabei auf unterschiedliche Momente und Merkmale Bezug¹¹. Die größte Schwäche dieser Begriffsbestimmung liegt darin, dass es sich dabei um bloße Umschreibungen handelt, die zwar auf wesentliche Aspekte hinweisen, aber keineswegs eine erschöpfende Definition darstellen¹². Ferner handelt es sich bei einer

⁵ Die Verwaltungstätigkeit als Teil der Exekutive ist abzugrenzen von der Legislativen und der Judikativen. Innerhalb der Exekutive ist die Verwaltungstätigkeit von der Regierungstätigkeit zu unterscheiden.

⁶ *Maurer*, Allg. Verwaltungsrecht, § 1 Rn. 2; *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht, § 2 Rn. 6. – Die Verwaltungstätigkeit lässt sich auch *formell* durch die Bezugnahme auf die Verwaltungsorganisation als der Gesamtheit der Verwaltungssubjekte bestimmen. Die Verwaltungstätigkeit im formellen Sinn erfasst alle Tätigkeiten der Verwaltungssubjekte unabhängig von ihrer materiellrechtlichen Qualifizierung. Bei einer Vielzahl von Tätigkeiten handelt es sich sowohl um Verwaltungstätigkeit im formellen als im materiellen Sinn, jedoch üben z.B. auch Nicht-Verwaltungsorgane Verwaltungstätigkeit im materiellen Sinn aus (z.B. Erlass sog. Justizverwaltungsakte durch die Gerichte, weitere Bsp. bei *Ehlers*, Verwaltung und Verwaltungsrecht, in: *Erichsen/ders.*, Allg. Verwaltungsrecht, § 1 Rn. 8).

⁷ So bereits *O. Mayer* zur Jahrhundertwende 19./20. Jahrhundert (*O. Mayer*, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. I, S. 1ff.); diese Bestimmung übernehmen z.B. *Creifelds/K. Weber/Guntz*, Rechtswörterbuch, Eintrag ‚Verwaltung, öffentliche‘; zusammenf. *Ehlers*, Verwaltung und Verwaltungsrecht, in: *Erichsen/ders.*, Allg. Verwaltungsrecht, § 1 Rn. 7f.; *Maurer*, Allg. Verwaltungsrecht, § 1 Rn. 6.

⁸ So *Maurer*, Allg. Verwaltungsrecht, § 1 Rn. 6.

⁹ So *Ehlers*, Verwaltung und Verwaltungsrecht, in: *Erichsen/ders.*, Allg. Verwaltungsrecht, § 1 Rn. 8.

¹⁰ So *Maurer*, Allg. Verwaltungsrecht, § 1 Rn. 6.

¹¹ Vgl. die Zusammenfassung bei *Ehlers*, Verwaltung und Verwaltungsrecht, in: *Erichsen/ders.*, Allg. Verwaltungsrecht, § 1 Rn. 6, und *Maurer*, Allg. Verwaltungsrecht, § 1 Rn. 7.

¹² So *Maurer*, Allg. Verwaltungsrecht, § 1 Rn. 7.

Sachwortverzeichnis

- Abgabenverfahrensrecht 13, 36, 48, 73, 87, 104, 173, 181, 190, 197, 208, 216, 222, 608
- Akteneinsicht 67, 100, 142, 148, 228, 237, 247, 251, 253, 255, 273, 289, 302, 310, 316, 320, 338, 357, 373, 393, 407, 427, 476, 478, 516, 564, 585, 590, 593, 594, 596, 605, 613, 620
- Anhörung 48, 236, 239, 247, 251, 253, 254, 255, 257, 259, 261, 267, 268, 272, 273, 291, 299, 303, 309, 315, 319, 329, 358, 393, 397, 474, 476, 478, 505, 564, 585, 587, 590, 593, 594, 596, 600, 605, 606, 618, 622, 625, 629
- Antrag
siehe Zustimmung
- Asylrecht 58, 60, 190, 216, 224, 294, 332, 353, 629
- Ausländerrecht 48, 61, 160, 178, 179, 352, 557
- Baurecht 48, 60, 68, 72, 161, 178, 179, 180
- Beamtenrecht 48, 50, 59, 60, 62, 70, 82, 83, 96, 102, 178, 179, 187, 188, 197, 268, 397, 400, 409, 411, 416, 428, 429, 445, 447, 448, 475
- Begriffsklärungen
Anhörung 49
Effektivität 268
Effizienz 268
Informationsgesellschaft 2
Kodifikation 25
Kodifizierung 25
Kommunikation 16
Kooperationsverwaltungsrecht 534
Verfahrenshandlung 15, 385
Verwaltung 9, 379
Verwaltungskultur 617
Verwaltungsverfahren 12, 384
- Begründung 190, 228, 239, 241, 247, 248, 251, 253, 254, 255, 259, 261, 267, 272, 273, 288, 302, 310, 313, 316, 320, 348, 361, 387, 393, 409, 410, 447, 474, 475, 476, 479, 546, 566, 585, 590, 593, 594, 596, 601, 626
- Beihilfekontrrollrecht 397, 403, 411, 414, 430, 537
- Bekanntgabe 13, 21, 386
- Belgien 507, 512, 521, 549, 556, 571, 581
- Beschleunigungsgesetzgebung 40, 69, 74, 79, 169, 605
- Besonderes Verwaltungsrecht
siehe Asylrecht, Ausländerrecht, Baurecht, Beamtenrecht, Beihilfekontrrollrecht, Grundstücksrecht, Kartellrecht, Planungs- und Zulassungsrecht, Prüfungsrecht, Umweltrecht, Vergaberecht, Wehr- und Wehrersatzrecht, Wirtschaftsverwaltungsrecht
- Bestimmtheit 15, 385
- Beteiligung von öffentlichrechtlichen Stellen 160, 228, 257, 273, 284, 323, 345, 360, 374, 440, 479, 532, 565, 593, 595, 605
- Beteiligung von Privatrechtssubjekten
siehe Anhörung, Öffentlichkeitsbeteiligung, Vereinsbeteiligung
- Beweismaßnahmen 19, 162, 385
- Bundesland
Baden-Württemberg 24, 37
Bayern 37, 111, 193
Berlin 24, 103, 217
Brandenburg 37, 103, 222
Bremen 37, 103
Hamburg 37, 103
Hessen 37
Mecklenburg-Vorpommern 37

- Niedersachsen 37
 Nordrhein-Westfalen 24, 37, 103
 Rheinland-Pfalz 37
 Saarland 37
 Sachsen 37, 222
 Sachsen-Anhalt 37, 193
 Schleswig-Holstein 34, 37, 103, 193, 195, 217
 Thüringen 37
 Dänemark 392, 507, 512, 517, 521, 548, 553, 555, 558, 571, 577
 Entscheidung des BVerfG
 Elfes 23, 192, 288
 Mülheim-Kärlich 39, 297
 Estland 521
 Finnland 505, 508, 512, 521, 551, 553, 561
 Frankreich 254, 506, 510, 511, 512, 513, 514, 517, 518, 521, 532, 546, 548, 549, 552, 553, 554, 555, 556, 558, 561, 564, 571, 575, 577, 581
 Gesetzgebungsgeschichte 23, 389, 393, 492, 599, 605
 siehe auch Beschleunigungsgesetzgebung
 Griechenland 506, 510, 512, 513, 514, 517, 520, 521, 548, 552, 553, 555, 557, 562, 571, 576
 Grundstücksrecht 50, 61, 66, 69, 71, 161, 163, 202, 210, 216
 Heilung 72, 97, 99, 112, 132, 153, 159, 173, 181, 186, 187, 208, 220, 240, 356, 414, 433, 456, 474, 514, 536, 540, 556, 563, 590, 596, 601, 602, 623, 627
 Informations- und Auskunftspflichten 46, 108, 147, 160, 229, 262, 290, 316, 396, 441, 535, 544
 Informationsgesellschaft 1, 43, 58, 68, 73, 75, 87, 234, 521, 609, 610, 619, 622
 Informationszugangsfreiheit 103, 106, 119, 428, 520, 609, 616, 620, 623
 Internetnutzung durch die Verwaltung 19, 47, 71, 96, 125, 201, 608, 609, 611, 612
 Irland 363, 472, 506, 510, 512, 513, 514, 517, 521, 550, 552, 571, 581
 Italien 489, 508, 512, 517, 521, 549, 554, 555, 557, 561, 570, 576, 581
 Kartellrecht 48, 61, 62, 69, 71, 72, 83, 157, 397, 403, 411, 413, 429, 441, 442, 443, 447
 Klagebefugnis 85, 118, 137, 154, 159, 175, 182, 188, 189, 211, 266, 363, 419, 477, 524, 527, 542, 567, 588, 629
 Lettland 521
 Litauen 521
 Luxemburg 472, 507, 510, 513, 517, 521, 548, 556, 557, 564, 576
 Malta 472
 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union
 siehe Belgien, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn, Vereinigtes Königreich von Großbritannien und Nordirland
 Niederlande 507, 513, 514, 515, 517, 521, 549, 554, 555, 556, 557, 564, 571, 576, 577, 578, 581
 Öffentlichkeitsbeteiligung 121, 228, 251, 253, 255, 257, 266, 267, 272, 291, 300, 315, 329, 357, 358, 374, 396, 522, 525, 531, 564, 593, 595, 605, 613, 621
 Österreich 28, 472, 505, 508, 513, 514, 515, 517, 518, 520, 521, 546, 551, 554, 555, 556, 557, 558, 562, 564, 576, 588
 Partizipationserzwingungsklage 94, 118, 142, 143, 157, 175, 178, 184, 216, 370, 425, 439, 468, 481, 516, 520, 531, 557, 579, 601, 629
 Planungs- und Zulassungsrecht 96, 107, 121, 142, 152, 161, 162, 190, 216, 332, 340, 374, 628
 Polen 508, 517, 521, 551
 Portugal 489, 507, 521, 549, 555, 557, 571, 577
 Prüfungsrecht 50, 192, 195, 201, 202, 313, 331, 349, 625
 Rechtsbehelfsbelehrung 216, 229, 242, 290, 311, 354, 355, 470, 557, 587, 590, 595, 626

- Rechtslage vor Erlass des VwVfG 23, 49, 78, 81, 104, 182, 208, 210, 222
 Römisches Recht 495, 509, 522
 Schadenersatz 47, 83, 92, 117, 146, 211, 221, 419, 438, 464, 477, 524, 541, 562
 Schriftform 15, 194, 200, 385
 Schweden 508, 521, 551
 Sozialverfahrensrecht 13, 36, 48, 51, 61, 73, 74, 87, 88, 95, 104, 108, 173, 181, 190, 196, 197, 208, 216, 222, 359, 559, 608
 Spanien 507, 510, 512, 513, 514, 515, 517, 521, 548, 549, 552, 554, 555, 557, 564, 571, 576
 Sprache 71, 126, 200, 221, 222, 257, 275, 292, 355, 387, 389, 412, 472, 558, 589, 610
 Tschechische Republik 509, 518, 521, 551
 Umweltrecht 122, 124, 125, 126, 127, 128, 131, 132, 134, 141, 142, 144, 147, 163, 165, 263, 345, 504, 521, 525, 532, 545, 579, 583, 605, 614, 621
 Unbeachtlichkeit 86, 98, 118, 140, 155, 177, 183, 186, 188, 212, 240, 300, 311, 316, 326, 366, 420, 438, 444, 465, 473, 478, 514, 530, 543, 576, 597, 601, 602, 623, 628
 Ungarn 509, 518, 521, 551, 558
 Vereinigtes Königreich von Großbritannien und Nordirland 363, 487, 506, 509, 510, 511, 512, 513, 514, 515, 517, 521, 542, 550, 552, 555, 556, 557, 558, 561, 564, 571, 576, 577, 581
 Vereinsbeteiligung 146, 228, 257, 266, 291, 292, 344, 374, 396, 532, 593, 595, 613
 Vergaberecht 105, 106, 107, 108, 110, 119, 145, 284, 338, 522, 563, 605
 Verwertungsverbot 82, 411, 417, 422, 426, 432, 434, 438, 442, 476, 478
 Wehr- und Wehrersatzrecht 48, 50, 59, 60, 61, 63, 65, 68, 82, 95, 102, 190, 197, 216, 294, 338
 Wirtschaftsverwaltungsrecht 48, 61, 63, 66, 69, 71, 72, 95, 157, 161, 163, 172, 188, 295, 338
 Zuständigkeit 15, 19, 168, 177, 185, 238, 257, 272, 299, 345, 533
 Zustimmung 95, 99, 147, 178, 360, 396, 504, 545, 565

Hinweis: Stand der Rechtsakte ist der 31. Dezember 2006. Rechtsprechung und Literatur wurden bis zum 31. Dezember 2006 ausgewertet, darüber hinaus konnten einzelne Aufsätze aus dem Jahr 2007 berücksichtigt werden. Die Internetadressen wurden zuletzt am 1. Januar 2007 überprüft.