

Frank Alpert

Zur Beteiligung am Verwaltungsverfahren nach dem Verwaltungs- verfahrensgesetz des Bundes

Die Beteiligtenstellung des § 13 Abs. 1 VwVfG



PETER LANG

Europäischer Verlag der Wissenschaften

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XIV
Einführung	1
A. Zielsetzung und Gang der Untersuchung	1
B. Reichweite des Untersuchungsgegenstandes	5
1. TEIL:	
Verfassungsrechtliche Grundlagen der Beteiligung	9
A. Menschenwürdegarantie	9
B. Gleichheitssatz	10
C. Rechtsstaatsprinzip	13
I. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	14
II. Rechtsstaatliche Verfahrensgrundsätze	15
1. Faires Verfahren	16
2. Waffengleichheit	17
D. Demokratieprinzip	17
E. Sozialstaatsprinzip	18
F. Bedeutung von Grundrechten für die Beteiligung	20
I. Verfahrensrechtlicher Gehalt der Grundrechte	20
II. Bestimmung des verfahrensrechtlichen Gehaltes	23
III. Bedeutung der Grundrechte für die Beteiligtenstellung	25
1. Herleitung der Beteiligtenstellung aus Grundrechten	25
2. Grundrechte und Anwendung und Auslegung des § 13	27
2. TEIL:	
Funktion der Verfahrensbeteiligung für Behörde und Bürger	29
A. Beteiligung am Verwaltungsverfahren in funktioneller Sicht	30
B. Rechtstechnisches Instrumentarium zur Funktionensteuerung	33
I. Regelungsanforderungen der Gesellschaft	33
II. Ermessensnormen und Verfahren	35
C. Die Funktionen im einzelnen	36
I. Rechtsschutz und Beteiligung	37

1. Interessendurchsetzung im Verwaltungsverfahren	37
2. Umfang und Wirkung des Rechtsschutzes im Verwaltungsverfahren	39
a) Umfang des verfahrensrechtlichen Rechtsschutzes	39
aa) Zielsetzung	39
bb) Dispositionsmaxime	42
b) Wirkung des verfahrensrechtlichen Rechtsschutzes	43
II. Effizienz und Beteiligung	45
III. Akzeptanz und Beteiligung	48
IV. Transparenz und Beteiligung	52
V. Legitimation und Beteiligung	54
 3. TEIL:	
Formeller Beteiligtenbegriff und Betroffensein	58
A. Betroffensein	58
B. Formeller Beteiligtenbegriff	60
I. Der formelle Beteiligtenbegriff bei § 13 Abs. 1 Nr. 1 – 3	61
II. Der formelle Beteiligtenbegriff bei § 13 Abs. 1 Nr. 4 i. V. m. § 13 Abs. 2	61
 4. TEIL:	
Rechtsverhältnisse bei der Beteiligung	62
A. Inhalt und Funktion von Rechtsverhältnissen	63
B. Verwaltungsrechtsverhältnis	64
I. Inhalt und Funktion des Verwaltungsrechtsverhältnisses	64
II. Bedeutung für die Verfahrensbeteiligung	65
C. Verfahrensrechtsverhältnis	67
I. Inhalt und Funktion des Verfahrensrechtsverhältnisses	68
II. Bedeutung für die Verfahrensbeteiligung	69
D. Beteiligungsverhältnis	71
I. Zustandekommen des Beteiligungsverhältnisses	71
II. Beendigung des Beteiligungsverhältnisses	72
III. Rechtssubjekte des Beteiligungsverhältnisses	73
E. Rechtsstellung der verfahrensführenden Behörde	74

5. TEIL:

Voraussetzungen der Beteiligung	76
A. Beteiligungsfähigkeit und Handlungsfähigkeit	76
I. Beteiligungsfähigkeit	76
II. Handlungsfähigkeit	77
B. Beteiligte nach § 13 Abs. 1 Nr. 1 – 3	79
I. Antragsteller und Antragsgegner bei § 13 Abs. 1 Nr. 1	79
1. Beteiligtenstellung und Antrag	80
a) Antrag und Anregung	80
aa) Lösungsvorschläge	81
bb) Diskussion	81
b) Ergebnis	82
2. Beteiligtenstellung des Antragstellers	83
a) Beginn der Beteiligtenstellung des Antragstellers	83
aa) Lösungsvorschläge	83
bb) Diskussion	83
(1) Verfahrensbeginn nach § 9	86
(a) Prüfung der Voraussetzungen	86
(b) Außenwirkung	87
(2) Ergebnis	91
b) Ergebnis	91
3. Beteiligtenstellung des Antragsgegners	93
a) Beginn der Beteiligtenstellung des Antragsgegners	93
aa) Lösungsvorschläge	93
bb) Diskussion	93
b) Ergebnis	96
4. Anwendbarkeit auf den öffentlich-rechtlichen Vertrag?	96
II. Potentieller und tatsächlicher Adressat bei § 13 Abs. 1 Nr. 2	97
1. Beteiligtenstellung des potentiellen Adressaten	97
a) Beginn der Beteiligtenstellung	97
aa) Lösungsvorschläge	97
bb) Diskussion	98
b) Ergebnis	99
2. Beteiligtenstellung des Adressaten	100
a) Endpunkt der Beteiligtenstellung	100
aa) Lösungsvorschläge	100
bb) Diskussion	101

(1) Verfahrensende bei Erlass eines Verwaltungsaktes	101
(2) Lösungsvorschläge	101
(3) Diskussion	102
(4) Ergebnis	104
b) Ergebnis	104
III. Potentieller und tatsächlicher Vertragspartner bei § 13 Abs. 1 Nr. 3	104
1. Beteiligtenstellung des potentiellen Adressaten	105
a) Beginn der Beteiligten Stellung bei § 13 Abs. 1 Nr. 3, 1. Alt.	105
aa) Lösungsvorschläge	105
bb) Diskussion	105
b) Ergebnis	106
2. Beteiligtenstellung des Vertragspartners	106
C. Voraussetzungen der Beteiligung Dritter nach § 13 Abs. 1 Nr. 4	
i. V. m. § 13 Abs. 2	107
I. Form der Hinzuziehung	107
II. Letztmöglichster Zeitpunkt der Hinzuziehung	108
III. Anhörungsrecht der Hauptbeteiligten vor der Hinzuziehung	109
IV. Einfache Hinzuziehung nach § 13 Abs. 1 Nr. 4 i. V. m. § 13 Abs. 2 S. 1	110
1. Rechtliche Interessen	111
2. Möglichkeit der Rechtsbetroffenheit	112
3. Durch den Ausgang des Verfahrens	112
V. Notwendige Hinzuziehung nach § 13 Abs. 1 Nr. 4 i. V. m. § 13 Abs. 2 S. 2	113
1. Kreis der zu benachrichtigenden Dritten	113
2. Auf Antrag	115
3. Möglichkeit der rechtsgestaltenden Wirkung	116
4. Rechtsgestaltende Wirkung	116
a) Erstreckung auf andere Konstellationen	117
aa) Lösungsvorschläge	117
(1) Extensive Auslegung des § 13 Abs. 2 S. 2	117
(2) Beachtung der Ermessensgrenzen bei § 13 Abs. 2 S. 1	119
bb) Diskussion	119
(1) Grenzen des Ermessens bei § 13 Abs. 2 S. 1	124
(2) Effektivität und Beteiligung Dritter	124

(3) Rechtsschutz und Beteiligung Dritter	125
cc) Ergebnis	127
5. Notwendige Hinzuziehung bei Fehlen eines Antrags	127
VI. Anwendbarkeit auf den öffentlich-rechtlichen Vertrag	129
D. Anzuhörende nach § 13 Abs. 3	131
E. Resümee zur Beteiligtenstellung des § 13 Abs. 1	131

6. TEIL:

Beteiligung bei besonderen Verfahrensarten nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz	133
A. Beteiligung am förmlichen Verwaltungsverfahren	133
I. Rechtsstellung des Beteiligten	133
II. Beteiligtenstellung	135
B. Beteiligung am Planfeststellungsverfahren	135
I. Rechtsstellung des Beteiligten	135
II. Beteiligtenstellung	136
1. Lösungsvorschläge	137
a) Gleichstellung	137
b) Einwender als eigene Partizipationsform	138
2. Diskussion	138
3. Ergebnis	144

7. TEIL:

Beteiligung am Rechtsbehelfsverfahren	145
A. Beteiligte am Widerspruchsverfahren	145
B. Beteiligung gemäß § 13 Nr. 1 – 3	146
C. Beteiligung gemäß § 13 Abs. 1 Nr. 4 i. V. m. § 13 Abs. 2	147

8. TEIL:

Rechtsfolgen fehlerhafter Beteiligung und Rechtsschutz nach der Verwaltungsgerichtsordnung	150
A. Fehlerhaftigkeit des Verwaltungsaktes	150
I. Vorliegen eines Verfahrensfehlers bei der Beteiligung	150
II. Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes bei unterlassener Hinzuziehung	152

1. Rechtswidrigkeit bei einfacher Hinzuziehung	152
a) Lösungsvorschläge	152
b) Diskussion	152
c) Ergebnis	153
2. Heilungsmöglichkeiten	154
3. Anwendbarkeit des § 46	155
4. Rechtswidrigkeit bei notwendiger Hinzuziehung	157
a) Verfahrensfehler bei der notwendigen Hinzuziehung	157
b) Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes	158
III. Nichtigkeit des Verwaltungsaktes bei unterlassener Hinzuziehung	158
1. Nichtigkeit bei notwendiger Hinzuziehung	159
a) Maßstab des § 44	159
b) Lösungsvorschläge	160
c) Diskussion	160
aa) Schwerwiegender Fehler	161
bb) Offenkundigkeit	162
d) Ergebnis	162
2. Nichtigkeit bei beantragter einfacher Hinzuziehung	163
a) Schwerwiegender Fehler	163
b) Offenkundigkeit	164
c) Ergebnis	164
3. Heilungsmöglichkeiten	164
IV. Fehlerhafte Hinzuziehung beim öffentlich-rechtlichen Vertrag	165
1. Anwendbare Vorschriften	165
2. Unterlassene notwendige Hinzuziehung	166
3. Unterlassene einfache Hinzuziehung	166
B. Haftungsansprüche	167
C. Rechtsschutz bei fehlerhafter Beteiligung	167
I. Einschränkung des gerichtlichen Rechtsschutzes	169
II. Klageart und Rechtsschutzmöglichkeiten bei fehlerhafter Beteiligung	170
1. Klage auf Beteiligung	171
2. Klage wegen fehlerhafter Beteiligung	172
3. Klagebefugnis	172
III. Vergleich mit der Beteiligung nach der Verwaltungsgerichtsordnung	173
1. Überblick	174
2. Unterschiede zum Verwaltungsverfahren	174

3. Notwendig Beteiligte	176
4. Verwaltungsprozessuale Beiladung	177
a) Vergleich mit der Hinzuziehung	177
b) Einfache Beiladung nach § 65 Abs. 1 VwGO	179
c) Notwendige Beiladung nach § 65 Abs. 2 VwGO	180

9. TEIL:

Anwendbarkeit der Beteiligtennorm auf andere Formen des Verwaltungshandelns	181
A. Informales Verwaltungshandeln	181
B. Problematik des Drittschutzes bei informalem Verwaltungshandeln	183
C. Lösungsvorschläge und Diskussion	186
 Zusammenfassung	 193
Änderungsvorschlag	200
 Literaturverzeichnis	 201