

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 Anwendungsvoraussetzungen.....	60
χ) Anwendungsgrenzen	60
(1) Systematik.....	60
(2) Ausnahmegründe und Ermessensleitlinien.....	63
(a) Ausnahmegründe im objektiven Interesse.....	63
(b) Ausnahmegründe und Ermessensbetätigung 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
ε)	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
a) 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) Grundrechtsgebotene 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. Einschränkungbarkeit 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
χ) 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 Verwaltungsverfahrens.....	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