

# Inhaltsübersicht

1. TEIL: Grundlegung . . . . .	1
A. Die Nichtigkeit als Fehlerfolge . . . . .	1
B. Der Gesetzgeber und die Nichtigkeit . . . . .	2
C. Die Rechtswissenschaft und die Nichtigkeit . . . . .	4
D. Untersuchungsbedarf und Untersuchungsgegenstand . . . . .	6
E. Gang der Untersuchung . . . . .	8
2. TEIL: Typologie nichtigen Verwaltungshandelns . . . . .	11
A. Verwaltungshandeln . . . . .	12
I. Der Begriff der Verwaltung . . . . .	12
II. Handlungsformen der Verwaltung . . . . .	14
III. Aufgaben der Verwaltung . . . . .	33
IV. Das zu untersuchende Verwaltungshandeln . . . . .	35
B. Nichtiges Verwaltungshandeln . . . . .	38
I. Der Nichtigkeitsbegriff im Wandel der Zeit . . . . .	39
II. Prägende Theorien und Gedankenansätze . . . . .	53
III. Die Kodifizierung des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes . . . . .	102
IV. Zusammenfassung . . . . .	110
C. Zusammenfassung zu Teil 2 . . . . .	113
3. TEIL: Nichtiges Verwaltungshandeln in der Rechtsordnung . .	115
A. Der Verwaltungsakt . . . . .	115
I. Die Nichtigkeitsregelung des § 44 VwVfG . . . . .	116
II. Abweichendes Landesrecht . . . . .	186
III. Sozialgesetzbuch X und Abgabenordnung . . . . .	189
IV. Subtypen des Verwaltungsaktes . . . . .	200
V. Zusammenfassung . . . . .	265
B. Der öffentlich-rechtliche Vertrag . . . . .	268
I. Die Nichtigkeitsregelung des § 59 VwVfG . . . . .	269
II. Abweichendes Landesrecht . . . . .	335

III. Sozialgesetzbuch X und Abgabenordnung . . . . .	340
IV. Zusammenfassung . . . . .	351
C. Der Realakt . . . . .	353
I. Rechtsgrenzen für Realakte . . . . .	353
II. Nichtige Realakte (?) . . . . .	355
III. Zusammenfassung . . . . .	358
D. Die Rechtsverordnung . . . . .	359
I. Das überkommene Nichtigkeitsdogma . . . . .	360
II. Die Nichtigkeit in der Rechtspraxis . . . . .	378
III. Teilnichtigkeit . . . . .	402
IV. Zusammenfassung . . . . .	409
E. Die Satzung . . . . .	411
I. Die (eingeschränkte) Geltung des Nichtigkeitsdogmas . . . . .	411
II. Der Bebauungsplan . . . . .	413
III. Kommunalrechtliche Fehlerfolgeregelungen . . . . .	433
IV. Exkurs: sonstige Satzungen . . . . .	440
V. Teilnichtigkeit . . . . .	441
VI. Zusammenfassung . . . . .	445
F. Die Verwaltungsvorschrift . . . . .	447
I. Geltungsgrund und Fehlerquellen . . . . .	447
II. Nichtigkeitsdogma und Remonstrationsverfahren . . . . .	450
III. Nichtigkeitsvoraussetzungen . . . . .	460
IV. Zusammenfassung . . . . .	471
G. Der Kollegialbeschluss . . . . .	473
I. Fehlerquellen und Verhältnis zum Außenrechtsakt . . . . .	474
II. Der Gemeinderatsbeschluss . . . . .	476
III. Der Personalratsbeschluss . . . . .	497
IV. Zusammenfassung . . . . .	518
H. Zusammenfassung zu Teil 3 . . . . .	520
I. Einfluss der Handlungsform . . . . .	520
II. Bedeutung des Fehlergewichts . . . . .	521
III. Einfluss des Besonderen Verwaltungsrechts . . . . .	523
IV. Einfluss des Verfassungsrechts . . . . .	524
 4. TEIL: Thesenartige Zusammenfassung . . . . .	 525
Literaturverzeichnis . . . . .	533
Rechtsprechungsverzeichnis . . . . .	557
Sach- und Personenverzeichnis . . . . .	565

# Inhaltsverzeichnis

I. TEIL: Grundlegung . . . . .	1
A. Die Nichtigkeit als Fehlerfolge . . . . .	1
B. Der Gesetzgeber und die Nichtigkeit . . . . .	2
C. Die Rechtswissenschaft und die Nichtigkeit . . . . .	4
D. Untersuchungsbedarf und Untersuchungsgegenstand . . . . .	6
E. Gang der Untersuchung . . . . .	8
2. TEIL: Typologie nichtigen Verwaltungshandelns . . . . .	11
A. Verwaltungshandeln . . . . .	12
I. Der Begriff der Verwaltung . . . . .	12
II. Handlungsformen der Verwaltung . . . . .	14
1. Die Handlungsformenlehre . . . . .	14
a) Grundgedanken hinter der Handlungsformenlehre . . . . .	14
b) Differenzierung zwischen Rechtsform und Handlungsform . . . . .	16
c) Leistungsgrenzen der Handlungsformenlehre . . . . .	17
2. Die zu untersuchenden Handlungsformen . . . . .	19
a) Der Verwaltungsakt . . . . .	19
b) Der öffentlich-rechtliche Vertrag . . . . .	22
c) Der Realakt . . . . .	25
d) Die Rechtsverordnung . . . . .	28
e) Die Satzung . . . . .	29
f) Die Verwaltungsvorschrift . . . . .	30
g) Der Kollegialbeschluss . . . . .	32
III. Aufgaben der Verwaltung . . . . .	33
IV. Das zu untersuchende Verwaltungshandeln . . . . .	35
B. Nichtiges Verwaltungshandeln . . . . .	38
I. Der Nichtigkeitsbegriff im Wandel der Zeit . . . . .	39
1. Der Begriff der Nichtigkeit zu Beginn des 20. Jahrhunderts . . . . .	40
a) Die überwiegende Herangehensweise in Deutschland . . . . .	40
b) Der Ansatz in Österreich – Einfluss des Rechts- positivismus . . . . .	43

c) Nichtigkeit als Unwirksamkeit im Ausnahmefall . . . . .	45
2. Systematisierung des Verwaltungsrechts und weitere Grenzziehung . . . . .	47
a) Akt und Nichtakt . . . . .	47
b) Rechtswidrigkeit, Fehlerhaftigkeit und Nichtigkeit . . . . .	49
3. Begriff der Nichtigkeit . . . . .	52
II. Prägende Theorien und Gedankenansätze . . . . .	53
1. Die Selbstbezeugung obrigkeitlichen Handelns . . . . .	54
a) Selbstbezeugung und Staatsautorität . . . . .	54
b) Subsumtionsmonopol und Unmöglichkeit . . . . .	55
c) Weiterentwicklung des Gedankens der Selbstbezeugung . . . . .	56
aa) Kritik . . . . .	57
bb) Fortgeltung . . . . .	57
cc) Weiterentwicklung und dogmatische Verortung . . . . .	58
(1) Rückbesinnung auf die Staatsgewalt . . . . .	58
(2) Die Ordnungsfunktion des Rechts . . . . .	59
(3) Ordnung durch Beständigkeit: Primat der Wirksamkeit . . . . .	61
(4) Kompensation durch Rechtsschutz . . . . .	62
(5) Durchbrechung bei schwerer Fehlerhaftigkeit . . . . .	63
d) Fazit . . . . .	64
2. Die teleologische Methode und der Einfluss der Rechtsmittel . . . . .	65
a) Teleologische Methode . . . . .	65
b) Bedeutung des Rechtsmittelsystems . . . . .	66
c) Einfluss der Öffnung des Verwaltungsrechtswegs . . . . .	67
d) Fazit . . . . .	69
3. Die Offenbarkeit eines Fehlers nach der Evidenztheorie . . . . .	70
a) Die Evidenztheorie als heute maßgebliche Theorie der Fehlerfolgenbestimmung . . . . .	70
aa) Ursprung und Entwicklung des Abstellens auf die Offenbarkeit . . . . .	71
bb) Der Begriff der Evidenz . . . . .	72
cc) Motivation und Zielsetzung der Evidenztheorie . . . . .	73
dd) Die für das Evidenzerlebnis maßgebliche Person . . . . .	75
ee) Zusammenfassung . . . . .	77
b) Kritische Würdigung der Evidenztheorie . . . . .	77
aa) (Un-)Zweckmäßigkeit des Bewertungsmaßstabs . . . . .	78
(1) Erkennbarkeit des Fehlers als Grund für die Aufhebbarkeit . . . . .	78
(2) Irrationalität und Subjektivität der Evidenz . . . . .	78
(3) Der eingebildete Dritte als durchschlagender Einwand . . . . .	79
(a) Der Dritte als fiktives Element . . . . .	79
(b) Die Subjektivität des Evidenzurteils . . . . .	80
(c) Die Fehlerprüfung durch den Dritten . . . . .	81
(d) Die Komplexität der Rechtsordnung . . . . .	83
(4) Fazit . . . . .	84

bb) Verhältnis der Evidenz zu Rechtssicherheit und Vertrauensschutz . . . . .	84
(1) Vertrauensschutz und Rechtssicherheit . . . . .	85
(2) Zusammenhang zwischen Nichtigkeit und Vertrauensschutz . . . . .	87
(a) Zeitpunkt . . . . .	88
(b) Gegenstand . . . . .	89
(c) Perspektive . . . . .	90
(d) Rechtsschutzmöglichkeiten . . . . .	91
(e) Fazit . . . . .	92
(3) Zusammenhang zwischen Nichtigkeit und Rechtssicherheit . . . . .	92
cc) Fazit . . . . .	94
c) Gegenmodelle zur Evidenztheorie . . . . .	94
aa) Gegenmodell der absoluten Rechtswidrigkeit . . . . .	95
(1) Vorzüge einer objektiven Rechtsbetrachtung . . . . .	95
(2) Fehlende Überzeugungskraft durch Ausblenden der Fehlerschwere . . . . .	96
bb) Teilweises Absehen vom Kriterium der Evidenz . . . . .	97
(1) Verzicht auf die Evidenz in Fällen absoluter rechtsstaatlicher Disqualifikation . . . . .	97
(2) Nicht überzeugendes teilweises Festhalten an der Evidenz . . . . .	98
cc) Vollständiges Absehen vom Kriterium der Evidenz . . . . .	98
dd) Fazit . . . . .	99
d) Zusammenfassung . . . . .	99
4. Zusammenfassung . . . . .	100
III. Die Kodifizierung des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes . . . . .	102
1. Terminologie des Gesetzgebers . . . . .	103
2. Lücken in der Kodifizierung . . . . .	104
3. Motivlage des Gesetzgebers . . . . .	106
4. Mittelbare Folgen der Kodifizierung . . . . .	108
5. Fazit . . . . .	109
IV. Zusammenfassung . . . . .	110
C. Zusammenfassung zu Teil 2 . . . . .	113
 3. TEIL: Nichtiges Verwaltungshandeln in der Rechtsordnung . .	115
A. Der Verwaltungsakt . . . . .	115
I. Die Nichtigkeitsregelung des § 44 VwVfG . . . . .	116
1. Die Generalklausel in § 44 I VwVfG . . . . .	117
a) Kriterium der Fehlerschwere . . . . .	117
b) Kriterium der Offenkundigkeit nach der Evidenztheorie . .	120
c) Zusammenfassung . . . . .	122

2. Positive und negative Nichtigkeitsbestimmung in	
§ 44 II, III VwVfG . . . . .	122
a) § 44 II VwVfG . . . . .	123
aa) Nr. 1: Fehlende Angabe der erlassenden Behörde . . . . .	124
bb) Nr. 2: Fehlende Aushändigung einer Urkunde . . . . .	126
cc) Nr. 3: Verletzung der örtlichen Zuständigkeit nach § 3 I Nr. 1 VwVfG . . . . .	127
dd) Nr. 4: Tatsächliche Unmöglichkeit . . . . .	129
ee) Nr. 5: Verlangen einer rechtswidrigen Tat, die straf- oder bußgeldbewährt ist . . . . .	131
ff) Nr. 6: Verstoß gegen die guten Sitten . . . . .	133
gg) Fazit . . . . .	135
b) § 44 III VwVfG . . . . .	136
aa) Nr. 1: Verletzung der örtlichen Zuständigkeit . . . . .	137
bb) Nr. 2: Mitwirkung einer ausgeschlossenen Person . . . . .	137
cc) Nr. 3: Fehlende oder fehlerhafte Mitwirkung eines Ausschusses . . . . .	139
dd) Nr. 4: Fehlende Mitwirkung einer anderen Behörde . . . . .	139
ee) Fazit . . . . .	140
c) Zusammenfassung . . . . .	140
3. Verhältnis der Generalklausel zum Positiv- und Negativkatalog . . . . .	141
a) Verhältnis von § 44 I VwVfG zu § 44 III VwVfG . . . . .	141
aa) Funktion als Auslegungshilfe der Generalklausel . . . . .	142
bb) Keine Sperrwirkung gegenüber der Generalklausel . . . . .	143
(1) Nichtigkeit durch Hinzutreten eines für sich genommen nichtigkeitsbegründenden Fehlers . . . . .	143
(2) Nichtigkeit auch durch Hinzutreten weiterer erschwerender Umstände . . . . .	143
cc) Zwischenergebnis . . . . .	145
b) Verhältnis von § 44 I VwVfG zu § 44 II VwVfG . . . . .	145
c) Prüfungsreihenfolge in § 44 VwVfG . . . . .	146
d) Fazit . . . . .	148
4. Anwendungsbereich der Generalklausel . . . . .	148
a) Zuständigkeitsfehler . . . . .	149
b) Verfahrensfehler . . . . .	150
aa) Fehlende Mitwirkung, Anhörung und Begründung . . . . .	151
bb) Willensmängel in der Person des Amtsträgers . . . . .	153
cc) Tätigwerden einer ausgeschlossenen Person . . . . .	155
c) Formfehler . . . . .	157
aa) Verletzung des Schriftformerfordernisses . . . . .	157
bb) Fehlen einer erforderlichen Unterschrift . . . . .	158
cc) Fehlende Erkennbarkeit der den Verwaltungsakt erlassenden Behörde . . . . .	159
d) Inhaltliche Fehler . . . . .	159
aa) Akte staatlicher Willkür . . . . .	159
bb) Fehlende inhaltliche Bestimmtheit . . . . .	160

cc) Rechtliche Unmöglichkeit . . . . .	162
dd) Verstoß gegen gesetzliches Verbot . . . . .	163
ee) Gesetzlosigkeit und Gesetzwidrigkeit . . . . .	164
e) Zusammenfassung . . . . .	166
5. Kritische Würdigung der Umsetzung der Evidenztheorie in § 44 VwVfG . . . . .	167
a) Umsetzung und Motivation des Gesetzgebers . . . . .	168
b) Trügerische Praktikabilität von § 44 VwVfG . . . . .	170
c) Widersprüchliche Implementierung des Vertrauensschutzes . . . . .	172
d) Verfassungsrechtliche Bewertung von § 44 VwVfG . . . . .	173
e) Fazit . . . . .	178
6. Teilnichtigkeit nach § 44 IV VwVfG . . . . .	178
a) Historische Entwicklung und Verhältnis zu § 139 BGB . . . . .	178
b) Voraussetzungen der Teilnichtigkeit . . . . .	179
c) Verhältnis und rechtstheoretische Bedeutung von Gesamt- und Teilnichtigkeit . . . . .	181
d) Verhältnis von § 44 IV VwVfG zu der Evidenztheorie . . . . .	182
e) Zusammenfassung . . . . .	183
7. Fazit . . . . .	184
II. Abweichendes Landesrecht . . . . .	186
1. Inhaltlich identische Rechtslage . . . . .	186
2. Inhaltliche Abweichungen von § 44 VwVfG . . . . .	187
3. Zusammenfassung . . . . .	188
III. Sozialgesetzbuch X und Abgabenordnung . . . . .	189
1. Die Nichtigkeitsregelung in § 40 SGB X . . . . .	189
a) Geringe Abweichungen im Positiv- und Negativkatalog . . . . .	190
b) Keine generellen Wertungsunterschiede bezüglich des Fehlgewichts . . . . .	191
c) Evidenztheorie und Teilnichtigkeit . . . . .	192
d) Fazit . . . . .	193
2. Die Nichtigkeitsregelung in § 125 AO . . . . .	193
a) Geringe Abweichungen im Positiv- und Negativkatalog . . . . .	194
b) Fehlgewicht nach der Generalklausel . . . . .	196
c) Evidenztheorie und Teilnichtigkeit . . . . .	197
d) Fazit . . . . .	198
3. Fazit . . . . .	199
IV. Subtypen des Verwaltungsaktes . . . . .	200
1. Die Allgemeinverfügung . . . . .	201
a) Allgemeine Überlegungen . . . . .	201
b) Besondere Erscheinungsformen . . . . .	203
aa) Personenbezogene Allgemeinverfügung . . . . .	203
bb) Sachbezogene Allgemeinverfügung, insb. die straßenrechtliche Widmung . . . . .	204

cc) Benutzungsregelung, insb. das Straßenverkehrszeichen . . . .	208
c) Fazit . . . . .	210
2. Der Planfeststellungsbeschluss . . . . .	211
a) Planfeststellungsverfahren und Planfeststellungsbeschluss . . . . .	211
b) Spezielle Fehlerfolgenregelung in § 75 Ia VwVfG . . . . .	212
aa) Allgemeines . . . . .	212
bb) Formelle Fehler – insb. Verfahrens- und Formfehler . . . . .	213
cc) Materielle Fehler – insb. Abwägungsfehler . . . . .	215
c) Fazit . . . . .	217
3. Abhilfe- und Widerspruchsbescheid . . . . .	217
a) Der Abhilfebescheid . . . . .	218
b) Der Widerspruchsbescheid . . . . .	219
c) Fazit . . . . .	221
4. Der fingierte Verwaltungsakt . . . . .	221
a) Fiktion und (Un-)Wirksamkeit . . . . .	222
b) Die Nichtigkeit von fingierten Verwaltungsakten . . . . .	223
aa) Nichtigkeit aufgrund eines formellen Fehlers . . . . .	224
bb) Nichtigkeit aufgrund eines materiellen Fehlers . . . . .	226
c) Exkurs: Fiktionsregelungen im Sozialrecht . . . . .	229
d) Verfassungsrechtliche Maximen im Hintergrund . . . . .	230
e) Fazit . . . . .	231
5. Die Zusicherung und die Zusage . . . . .	232
a) Die Zusicherung . . . . .	232
aa) Allgemeines . . . . .	232
bb) Handlungsformspezifische Nichtigkeitsgründe . . . . .	233
(1) Die spezielle Nichtigkeitsregelung in § 38 VwVfG . . . . .	234
(2) Besonderheiten bei der Anwendung des § 44 VwVfG . . . . .	236
cc) Fazit . . . . .	239
b) Die Zusage . . . . .	240
aa) Allgemeines . . . . .	240
bb) Analoge Anwendung des § 38 VwVfG? . . . . .	241
cc) Nichtigkeit nach § 44 VwVfG oder allgemeinen Grundsätzen? . . . . .	243
dd) Fazit . . . . .	246
6. Ernennung von Beamten und Richtern . . . . .	246
a) Die Ernennung nach § 10 BBG . . . . .	247
b) Die Nichtigkeitsregelung des § 13 BBG . . . . .	248
aa) Formverstoß nach § 13 I Nr. 1 BBG . . . . .	249
bb) Sachliche Unzuständigkeit nach § 13 I Nr. 2 BBG . . . . .	252
cc) Verstoß gegen Ernennungsverbot nach § 13 I Nr. 3a) BBG . . . . .	253
dd) Nichtvorliegen der Fähigkeit zur Wahrnehmung öffentlicher Ämter nach § 13 I Nr. 3b) BBG . . . . .	254
ee) (Kein) Rückgriff auf § 44 VwVfG . . . . .	254
c) Die Nichternennung . . . . .	256
d) Die nichtige Ernennung von Richtern nach § 18 DRiG . . . . .	258
aa) Unterschiede zwischen § 18 DRiG und § 13 BBG . . . . .	258



bb) Verhältnis von Nichtigkeit, Nichternennung und Heilungsmöglichkeit . . . . .	259
cc) Abweichender Nichtigkeitsbegriff in § 18 III DRiG . . . . .	260
e) Fazit . . . . .	261
7. Fazit . . . . .	262
a) Einfluss der Rechtsform auf die Fehlerfolge . . . . .	263
b) Probleme im Umgang mit dem Evidenzerfordernis . . . . .	264
c) Bedeutung der Art des Fehlers . . . . .	264
V. Zusammenfassung . . . . .	265
B. Der öffentlich-rechtliche Vertrag . . . . .	268
I. Die Nichtigkeitsregelung des § 59 VwVfG . . . . .	269
1. Der Grundgedanke der Nichtigkeitsregelung in § 59 I VwVfG . . . . .	270
a) Abkehr vom Nichtigkeitsdogma . . . . .	270
b) Abstufung von Fehlerfolgen und erhöhte Beständigkeit . . . . .	271
2. Die Nichtigkeitsregelung in § 59 II VwVfG . . . . .	273
a) Nr. 1: Verwaltungsakt mit entsprechendem Inhalt wäre nichtig . . . . .	274
aa) Dogmatische Bedeutung und Reichweite des Verweises . . . . .	275
bb) Theoretische und praktische Bedeutung des Verweises . . . . .	276
(1) Verweis auf den Positivkatalog des § 44 II VwVfG . . . . .	277
(2) Verweis auf die Generalklausel des § 44 I VwVfG . . . . .	279
cc) Bewertung . . . . .	281
b) Nr. 2: Positive Kenntnis von der Rechtswidrigkeit eines entsprechenden Verwaltungsaktes . . . . .	282
c) Nr. 3: Fehlen der Voraussetzungen eines Vergleichsvertrages . . . . .	285
d) Nr. 4: Verstoß gegen § 56 VwVfG . . . . .	287
aa) Anwendungsbereich . . . . .	287
bb) Nichtigkeitsgründe des § 56 VwVfG . . . . .	288
(1) Zweckgebundenheit der Gegenleistung . . . . .	289
(2) Erfüllung öffentlicher Aufgaben . . . . .	290
(3) Angemessenheit der Gegenleistung . . . . .	290
(4) Das Koppelungsverbot . . . . .	291
(5) Das Zusammenhanggebot nach § 56 II VwVfG . . . . .	293
cc) Zusammenfassung . . . . .	294
e) Bestrebungen zur Eindämmung der Nichtigkeitsfolge . . . . .	294
aa) Rechtspolitische Kritik an der (zu weitreichenden) Nichtigkeit . . . . .	295
bb) Reformansätze . . . . .	295
f) Spezielle Nichtigkeitsgründe im Fachrecht . . . . .	297
g) Zusammenfassung . . . . .	299
3. Die Nichtigkeitsregelung in § 59 I VwVfG . . . . .	300
a) Nichtigkeit bei Mängeln in der Person . . . . .	301
b) Nichtigkeit bei Willensmängeln . . . . .	301
c) Nichtigkeit bei Formfehlern . . . . .	303

d) Vertragsinhalt . . . . .	307
aa) Anwendung von § 134 BGB . . . . .	308
bb) Anwendung von § 138 BGB . . . . .	311
cc) (Keine) Anwendung von zivilrechtlichen Vorschriften zur Unmöglichkeit . . . . .	312
e) Verstoß gegen Vertragsformverbote . . . . .	313
f) Zusammenfassung . . . . .	314
4. Teilnichtigkeit nach § 59 III VwVfG . . . . .	315
a) Voraussetzungen der Teilnichtigkeit . . . . .	315
b) Gründe für die Abweichung von § 44 IV VwVfG . . . . .	316
5. Verfassungsrechtlicher Hintergrund und Dogmatik der Nichtigkeit öffentlich-rechtlicher Verträge . . . . .	318
a) Bedeutung des konsensualen Handelns . . . . .	319
b) Der Vertrauensschutz als Gegenspieler der Gesetzmäßigkeit . . . . .	322
c) Die Rechtssicherheit als Gegenspieler der Gesetzmäßigkeit . . . . .	323
d) Abwägung von Belangen der Rechtssicherheit und Belangen der Gesetzmäßigkeit . . . . .	327
e) Bedeutung der Garantie effektiven Rechtsschutzes . . . . .	329
6. Fazit . . . . .	332
a) § 59 VwVfG als komplexe Nichtigkeitsregelung . . . . .	332
b) Widersprüche und offene Fragen . . . . .	333
c) Primat der Wirksamkeit . . . . .	333
II. Abweichendes Landesrecht . . . . .	335
1. Gemeinsamkeiten im schleswig-holsteinischen Landesrecht . . . . .	335
2. Unterschiede im schleswig-holsteinischen Landesrecht . . . . .	336
3. Bewertung des schleswig-holsteinischen Sonderwegs . . . . .	337
a) Widersprüche in § 126 III 1 Nr. 1 LVwG . . . . .	337
b) Widersprüche in § 126 III 1 Nr. 2 LVwG . . . . .	337
c) Unvereinbarkeit von Anfechtbarkeit und öffentlich- rechtlichem Vertrag . . . . .	338
4. Fazit . . . . .	339
III. Sozialgesetzbuch X und Abgabenordnung . . . . .	340
1. Sozialrecht . . . . .	340
2. Steuerrecht . . . . .	342
a) Zulässigkeit konsensualen Handelns auch im Abgabenrecht . . . . .	342
b) Die tatsächliche Verständigung als öffentlich- rechtlicher Vertrag . . . . .	344
c) Die Nichtigkeitsvoraussetzungen tatsächlicher Verständigungen . . . . .	345
d) Der normative Anknüpfungspunkt der Nichtigkeit tatsächlicher Verständigungen . . . . .	349
3. Fazit . . . . .	350

IV. Zusammenfassung . . . . .	351
C. Der Realakt . . . . .	353
I. Rechtsgrenzen für Realakte . . . . .	353
II. Nichtig Realakte (?) . . . . .	355
1. Nichtige Abreden (?) . . . . .	356
2. Nichtige Warnungen und Auskünfte (?) . . . . .	357
III. Zusammenfassung . . . . .	358
D. Die Rechtsverordnung . . . . .	359
I. Das überkommene Nichtigkeitsdogma . . . . .	360
1. Das Dogma von der Nichtigkeit abstrakt-genereller Rechtsquellen . . . . .	361
2. Verfassungsrechtlicher Gehalt des Nichtigkeitsdogmas . . . . .	363
a) Rechtsstaatliche Erwägungen . . . . .	363
b) Einfluss der Rechtsschutzmöglichkeiten . . . . .	364
c) Bedeutung von Art. 100 I GG . . . . .	367
d) Fazit . . . . .	368
3. Die Rolle des Gesetzgebers . . . . .	369
a) Ausgestaltung der richterlichen Entscheidungen bei fehlerhaften Rechtsverordnungen . . . . .	369
aa) Entscheidungsmöglichkeiten des BVerfG nach §§ 78, 79 BVerfGG . . . . .	369
bb) Entscheidungsmöglichkeiten des Oberverwaltungs- gerichts nach § 47 VwGO . . . . .	372
cc) Bewertung . . . . .	373
b) Spielraum des Gesetzgebers . . . . .	374
aa) Denkbare Fehlerfolgenmodelle . . . . .	374
bb) Grenzen der gesetzgeberischen Freiheit . . . . .	375
cc) Überschaubare gesetzgeberische Aktivität . . . . .	376
4. Fazit . . . . .	377
II. Die Nichtigkeit in der Rechtspraxis . . . . .	378
1. Einfluss des allgemeinen Gleichheitssatzes . . . . .	379
2. Einfluss der Fehlerfolge . . . . .	381
3. Einfluss der Fehlerart und des Fehlergewichts . . . . .	383
a) Möglichkeit der Differenzierung zwischen formellen und materiellen Fehlern . . . . .	384
b) Die dienende Funktion des Verfahrens und die Fehlerkausalität . . . . .	385
c) Binnendifferenzierung der formellen Fehler . . . . .	387
d) Eingeschränkte Nichtigkeitsrelevanz formeller Fehler . . . . .	389
e) Evidenz und Wesentlichkeit als Parameter für die Sanktionsbedürftigkeit formeller Fehler . . . . .	391
aa) Wesentlichkeit . . . . .	391
bb) Evidenz . . . . .	392

cc) Fazit . . . . .	396
f) Normative Verortung . . . . .	396
aa) Vereinbarkeit eines Rückgriffs auf § 44 VwVfG mit dem Nichtigkeitsdogma . . . . .	397
bb) Möglicher Erkenntnisgewinn eines Rückgriffs auf § 44 VwVfG . . . . .	398
cc) Voraussetzungen eines Rückgriffs auf § 44 VwVfG . . . . .	398
dd) Fazit . . . . .	400
4. Zusammenfassung . . . . .	401
III. Teilnichtigkeit . . . . .	402
1. Primat der Teilnichtigkeit . . . . .	402
2. Voraussetzungen der Teilnichtigkeit . . . . .	403
3. Normative Verortung der Teilnichtigkeit . . . . .	405
a) § 139 BGB als allgemeiner Rechtsgedanke . . . . .	406
b) Öffentlich-rechtliche Teilnichtigkeitsregelungen . . . . .	407
4. Fazit . . . . .	409
IV. Zusammenfassung . . . . .	409
E. Die Satzung . . . . .	411
I. Die (eingeschränkte) Geltung des Nichtigkeitsdogmas . . . . .	411
II. Der Bebauungsplan . . . . .	413
1. Historische Entwicklung und Grundlagen der Nichtigkeit . . . . .	413
a) Historische Entwicklung . . . . .	414
b) Der Grundsatz der Planerhaltung . . . . .	416
c) Kommunalrechtliche Dimension . . . . .	418
2. Die §§ 214 ff. BauGB im Überblick . . . . .	420
a) Systematik der §§ 214 ff. BauGB . . . . .	421
aa) § 214 I BauGB . . . . .	422
bb) § 214 II BauGB . . . . .	426
cc) § 214 III BauGB . . . . .	426
dd) § 215 BauGB . . . . .	427
b) Verfassungskonformität der Fehlerfolgeregelungen . . . . .	428
c) Dogmatische Einordnung der Unbeachtlichkeitsregeln . . . . .	430
3. Fazit . . . . .	433
III. Kommunalrechtliche Fehlerfolgeregelungen . . . . .	433
1. Fehlerfolgeregelungen für Satzungen . . . . .	434
2. Fehlerfolgeregelungen für Rechtsverordnungen . . . . .	435
3. Bewertung der kommunalrechtlichen Fehlerfolgeregelungen . . . . .	435
a) Analyse des Gesetzesrechts . . . . .	435
b) Sinn und Zweck der Unbeachtlichkeitsregelungen . . . . .	437
c) Verfassungsrechtliche Bewertung . . . . .	438
4. Fazit . . . . .	440
IV. Exkurs: sonstige Satzungen . . . . .	440
V. Teilnichtigkeit . . . . .	441
1. Voraussetzungen der Teilnichtigkeit . . . . .	441

2. Normative Verortung . . . . .	443
3. Fazit . . . . .	444
VI. Zusammenfassung . . . . .	445
F. Die Verwaltungsvorschrift . . . . .	447
I. Geltungsgrund und Fehlerquellen . . . . .	447
1. Geltungsgrund und Bindungswirkung von Verwaltungs- vorschriften . . . . .	447
2. Fehlerquellen bei Verwaltungsvorschriften . . . . .	449
II. Nichtigkeitsdogma und Remonstrationsverfahren . . . . .	450
1. Geltung des Nichtigkeitsdogmas . . . . .	450
2. Vorgriff durch die Folgepflicht und das beamtenrechtliche Remonstrationsverfahren . . . . .	451
a) Bedeutung für die Fehlerfolgen bei Verwaltungs- vorschriften . . . . .	451
b) Anwendungsbereich von Folgepflicht und Remonstrationsverfahren . . . . .	453
aa) Sachlicher Anwendungsbereich . . . . .	454
bb) Persönlicher Anwendungsbereich . . . . .	456
c) Fazit . . . . .	458
3. Verfassungsrechtliche Bewertung der Nichtigkeit . . . . .	458
a) Grundsatz der Wirksamkeit trotz Fehlerhaftigkeit . . . . .	458
b) Bedeutung der Nichtigkeit . . . . .	459
III. Nichtigkeitsvoraussetzungen . . . . .	460
1. Nichtigkeitsgründe des § 63 II 4 BBG . . . . .	460
a) Verletzung der Menschenwürde . . . . .	461
b) Erkennbare Strafbarkeit oder Ordnungswidrigkeit . . . . .	461
c) Bewertung der Nichtigkeitsgründe . . . . .	462
2. Weitere unbenannte Nichtigkeitsgründe . . . . .	463
a) Nichtigkeit in Orientierung an § 44 I, II VwVfG . . . . .	463
b) Rechtsmethodische Überlegungen . . . . .	465
c) Inhaltliche Betrachtung . . . . .	466
aa) Orientierung am Nichtigkeitskatalog des § 44 II VwVfG . . . . .	467
bb) Nichtigkeit bei evident besonders schwerwiegender Rechtswidrigkeit . . . . .	468
d) Fazit . . . . .	471
IV. Zusammenfassung . . . . .	471
G. Der Kollegialbeschluss . . . . .	473
I. Fehlerquellen und Verhältnis zum Außenrechtsakt . . . . .	474
1. Fehlerquellen im Überblick . . . . .	474
2. Verschränkungen zwischen Innen- und Außenrecht . . . . .	475
II. Der Gemeinderatsbeschluss . . . . .	476
1. Fehlen einer eindeutigen allgemeinen Fehlerfolgenregelung . . . . .	477

2. Bedeutung des kommunalrechtlichen Widerspruchsrechts des Bürgermeisters . . . . .	478
a) Ausgestaltung und Anwendungsbereich des Widerspruchsrechts . . . . .	479
b) Bedeutung für die Fehlerfolgen bei Gemeinderatsbeschlüssen . . . . .	482
3. Folgen einer Verletzung des Mitwirkungsverbots . . . . .	483
a) Fehlerfolge bei Verstoß gegen Mitwirkungsverbot . . . . .	484
b) Regelungsmodelle . . . . .	485
c) Regelungstechnik . . . . .	486
d) Fazit . . . . .	487
4. Voraussetzungen der Nichtigkeit von Gemeinderatsbeschlüssen . . . . .	488
a) Abschließende Nichtigkeitsregelung im Kommunalrecht . . . . .	488
b) Heranziehung von § 63 II 4 BGG . . . . .	490
c) Heranziehung von § 44 VwVfG . . . . .	492
aa) Vergleichbarer Umgang mit ausgewählten Fehlern . . . . .	492
bb) Allgemeine Überlegungen . . . . .	494
cc) Bewertung . . . . .	495
d) Fazit . . . . .	495
5. Fazit . . . . .	496
III. Der Personalratsbeschluss . . . . .	497
1. Konsequenzen aus dem Fehlen einer allgemeinen Fehlerfolgenregelung . . . . .	497
a) Einfachgesetzlicher Befund . . . . .	497
b) Verfassungsrechtlicher Hintergrund . . . . .	500
c) Spezielle Regelungen des Mitwirkungsverbots . . . . .	500
d) Fazit . . . . .	503
2. Nichtigkeit in Orientierung an betriebsverfassungsrechtlichen Grundsätzen . . . . .	504
a) Keine analoge Anwendung von Normen, sondern Orientierung an Grundsätzen . . . . .	504
b) Vergleichbarkeit von Personalvertretungsrecht und Betriebsverfassungsrecht . . . . .	505
3. Nichtigkeit durch Heranziehung von § 44 VwVfG . . . . .	506
a) Direkte, analoge oder entsprechende Anwendung von § 44 VwVfG . . . . .	507
b) Probleme im Umgang mit dem Evidenzerfordernis . . . . .	510
c) Inkompatibilität des Positiv- und Negativkatalogs . . . . .	512
d) Gefahr der Verengung auf die Nichtigkeitslehre des Verwaltungsaktes . . . . .	514
e) Widersprüche im Umgang mit § 44 VwVfG . . . . .	515
f) Fazit . . . . .	516

4. Fazit . . . . .	517
IV. Zusammenfassung . . . . .	518
H. Zusammenfassung zu Teil 3 . . . . .	520
I. Einfluss der Handlungsform . . . . .	520
II. Bedeutung des Fehlergewichts . . . . .	521
III. Einfluss des Besonderen Verwaltungsrechts . . . . .	523
IV. Einfluss des Verfassungsrechts . . . . .	524
 4. TEIL: Thesenartige Zusammenfassung . . . . .	 525
1. Nichtiges Verwaltungshandeln . . . . .	525
2. Akt und Nichtakt, Fehlerhaftigkeit und Rechtswidrigkeit . . .	525
3. Selbstbezeugung obrigkeitlichen Handelns und Ordnungsfunktion des Rechts . . . . .	526
4. Teleologische Methode und Einfluss des Rechtsmittelsystems .	526
5. Evidenztheorie . . . . .	527
6. Nichtigkeitsdogma . . . . .	527
7. Nichtige Verwaltungsakte . . . . .	527
8. Nichtige öffentlich-rechtliche Verträge . . . . .	528
9. Keine nichtigen Realakte . . . . .	529
10. Nichtige Rechtsverordnungen . . . . .	529
11. Nichtige Satzungen . . . . .	530
12. Nichtige Verwaltungsvorschriften . . . . .	531
13. Nichtige Kollegialbeschlüsse . . . . .	531
Literaturverzeichnis . . . . .	533
Rechtsprechungsverzeichnis . . . . .	557
Sach- und Personenverzeichnis . . . . .	565