

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. Niedrige Realakte (?)	355
III. Zusammenfassung	358
D. Die Rechtsverordnung	359
I. Das überkommene Niedrigkeitsdogma	360
II. Die Niedrigkeit in der Rechtspraxis	378
III. Teilniedrigkeit	402
IV. Zusammenfassung	409
E. Die Satzung	411
I. Die (eingeschränkte) Geltung des Niedrigkeitsdogmas	411
II. Der Bebauungsplan	413
III. Kommunalrechtliche Fehlerfolgeregelungen	433
IV. Exkurs: sonstige Sitzungen	440
V. Teilniedrigkeit	441
VI. Zusammenfassung	445
F. Die Verwaltungsvorschrift	447
I. Geltungsgrund und Fehlerquellen	447
II. Niedrigkeitsdogma und Remonstrationsverfahren	450
III. Niedrigkeitsvoraussetzungen	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

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 nützigen 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 Evidencerlebnis 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 Vertrauenschutz	84
(1) Vertrauenschutz und Rechtssicherheit	85
(2) Zusammenhang zwischen Nichtigkeit und Vertrauenschutz	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) Gesetzeslosigkeit 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 Fehlergewichts	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) Fehlergewicht 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 Zusammenhangsgebot 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 Vertrauenschutz 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. Nichtige Realakte (?).	355
1. Nichtig Abreden (?).	356
2. Nichtig 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 Oberverwaltungsgerichts 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 Teilenichtigkeitsregelungen	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 Gemeinderats- beschlüssen	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 Gemeinderats- beschlüssen	488
a)	Abschließende Nichtigkeitsregelung im Kommunalrecht	488
b)	Heranziehung von § 63 II 4 BBG	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 betriebsverfassungs- rechtlichen 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 Evidenzierfordernis	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. Nichteigige Verwaltungsakte	527
8. Nichteigige öffentlich-rechtliche Verträge	528
9. Keine nichtigen Realakte	529
10. Nichteigige Rechtsverordnungen	529
11. Nichteigige Satzungen	530
12. Nichteigige Verwaltungsvorschriften	531
13. Nichteigige Kollegialbeschlüsse	531
Literaturverzeichnis	533
Rechtsprechungsverzeichnis	557
Sach- und Personenverzeichnis	565