

Christian Quabeck

Dienende Funktion
des Verfahrens
und Prozeduralisierung

Mohr Siebeck

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
---------------	---

1. Kapitel

Einführung

A. Aufriss des Themas	2
B. Zielsetzung	4

2. Kapitel

Das klassische Konzept der nur dienenden Funktion des Verwaltungsverfahrens

A. Bedeutungen des Topos der dienenden Funktion des Verwaltungsverfahrens	8
I. „Dienende“ Funktion	8
1. Am Verfahrenskonzept des deutschen VwVfG orientiertes Verständnis	9
2. Am anglo-amerikanischen due process of law orientiertes Verständnis	11
3. Dem Individualrechtsschutz dienende Funktion des Verwaltungsverfahrens	12
4. Zwischenergebnis	14
II. Materielles Recht als Bezugsgröße	14
III. Konzeptionelle Bedeutung	15

B. Grundlagen	18
I. Rechtsgeschichtliche Entwicklung	18
II. Rechtstheoretische Grundlagen	26
1. Dienende Verfahrensgerechtigkeit	26
a. Materiale Gerechtigkeitstheorien	26
b. Rationalistische Gerechtigkeitstheorien	29
2. Gegenmodelle: „Reine“ Verfahrenslehren	30
a. Prozedurale Gerechtigkeitstheorien	31
b. Systemtheorie Luhmanns	32
C. Struktureller Überbau	35
I. Individualrechtszentriertes Rechtsschutzmodell	35
1. Modellvergleich	36
2. Materielle Prägung des subjektiven öffentlichen Rechts	39
II. Gerichtszentriertes Gewaltenteilungsmodell	42
1. Grundsatz der „einzig richtigen Entscheidung“	44
2. Substitution des Verwaltungs- durch das Gerichtsverfahren ...	45
3. Blockadewirkung der hohen Kontrollintensität („Maximalschutzargument“)	47
III. Parlamentarisches Legitimationsmodell	48
D. Gesetzliche Erscheinungsformen und Dogmatik	52
I. Eingeschränkte Sanktionierung von Verfahrensfehlern im Verwaltungsprozess	52
1. Eingeschränkte Klagebefugnis bei Verfahrenrechtsverletzungen	53
a. Klagebefugnis nur im Ausnahmefall „absoluter“ Verfahrensrechte ..	54
b. Relativer Verfahrensschutz	56
c. Fazit: Entwicklungsoffenheit infolge dogmatischer Unsicherheiten .	60
2. Abschirmungstrias der §§ 44a S. 1 VwGO, 45, 46 VwVfG	61
a. Kein isolierter Rechtsschutz gegen Verfahrenshandlungen (§ 44a S. 1 VwGO)	62
b. Heilung von Verfahrensfehlern bei Nachholung (§ 45 VwVfG)	64
c. Kein Aufhebungsanspruch bei fehlender Ergebnisrelevanz (§ 46 VwVfG)	67
II. Sonstige Erscheinungsformen	74
1. Ausschluss der Rücknahme nach § 48 VwVfG in den Fällen des § 46 VwVfG	74

2. Verpflichtungs- und Leistungsurteil	76
3. Durchbrechung der Bestandskraft wegen Schwäche des (Baugenehmigungs-)Verfahrensrechts	78
4. Eingeschränkte Amtshaftung bei Verfahrensrechtsverletzungen	80
E. Methodik: Juristisch-subsumtives Denkmodell	81
I. Ableitungsparadigma	82
II. Kontrollperspektive der Methodik	84
F. Verfahrensbeschleunigung	86

3. Kapitel

Die Prozeduralisierung des deutschen Verwaltungsrechts: Begriff – Dimensionen – Antriebskräfte

A. Prozeduralisierungsbegriffe	92
I. Enger Prozeduralisierungsbegriff	92
II. Weiter Prozeduralisierungsbegriff	93
1. Reflexives Recht	93
2. Strukturrecht	96
B. Dimensionen der Prozeduralisierung	97
I. Quantitative Dimension	98
II. Strukturelle Dimension	99
III. Globale Dimension	100
C. Antriebskräfte	102
I. Insbesondere: EG-Recht	103
1. Einwirkungsspfade	104
a. Direkte Einwirkung	105
b. Indirekte Einwirkung	106
(1) Allgemeine Prinzipien des Gemeinschaftsrechts	106
(a) Autonomiethese	108
(b) Vereinheitlichungsthese	109
(2) Systeminterner Aufwertungsdruck kraft Europarechts	111

2. Harmonisierungsintensitäten	112
a. Ergänzende Harmonisierung	112
b. Umwertende Harmonisierung	114
3. Betonung des Verfahrensgedankens im EG-Recht	116
a. EG-Eigenverwaltungsrecht	117
(1) Weiter Verfahrensbegriff	118
(2) Rechtsschutz bei Verfahrensrechtsverletzungen	123
(a) Zulässigkeit der Nichtigkeitsklage nach Art. 230 Abs. 2 EG	124
(aa) Grundsätzliche Zulässigkeit der Nichtigkeitsklage	124
(bb) Kein verfahrensbegleitender Rechtsschutz	126
(b) Begründetheit der Nichtigkeitsklage nach Art. 230 Abs. 2 EG	129
(aa) Grundsätzliche Begründetheit der Nichtigkeitsklage ..	129
(bb) Tatbestandliche Einschränkungen des Verfahrensrechtsschutzes	131
(i) Verletzung »wesentlicher« Formvorschriften	131
(ii) »Verletzung« wesentlicher Formvorschriften	134
(cc) Heilung von Verfahrensfehlern	135
(dd) Unbeachtlichkeit von Verfahrensfehlern	140
(3) Schadensersatz bei Verfahrensrechtsverletzungen	144
(4) Grundrechtliche Ausformung von Verfahrensrechten	146
(5) Rekurs auf prozedurales Soft-Law und Good Governance	149
b. Gemeinschaftsverwaltungsrecht	152
c. Gründe für verfahrensbezogenes Denken im EG-Recht	157
(1) Gemeinschaftsspezifische Gründe	158
(a) Interessenpluralismus	158
(b) Besonderheiten der Mehrebenenverwaltung	159
(c) Reduzierte materielle Kontrolldichte	160
(d) Gewährleistung wirtschaftlicher Grundfreiheiten	161
(e) Parallelität der Prozeduralisierungsbedingungen	162
(2) Steuerungsleistung des Verfahrens	165
(3) Beeinflussung durch mitgliedstaatliche Rechtsordnungen	166
(4) Beeinflussung durch das deutsche Recht	168
II. Internationalisierung	171
III. Prozeduralisierung als endogener Prozeß	173
1. Abnehmende Steuerungsfähigkeit des materiellen Rechts	174
2. Methodenwandel	180
3. Demokratisierung des Verfahrens	185

4. Kapitel

Gegenwärtige Erscheinungsformen der Prozeduralisierung im deutschen Verwaltungsrecht

A. Prozeduraler Informationstransfer	190
I. Wissensgenerierung im und durch Verfahren	191
1. Generierung behördlichen Wissens	192
a. Bereiche mit erhöhtem Wissensbedarf	194
(1) Risikoverwaltung	195
(2) Marktregulierung	197
b. Einbeziehung von Expertenwissen	203
c. Konsequenzen für die gerichtliche Kontrolle	206
(1) Verfahrenskontrolle	207
(2) Insbesondere: Ausweitung der Abwägungskontrolle	210
(a) Telekommunikationsrecht	211
(b) Gesundheitsrecht	214
2. Wissensgenerierung bei Privaten	219
II. Informationsfreiheit als prozedurales Konzept	222
1. Kognitive Öffnung	223
2. Überwindung dienenden Informationsrechts	227
3. Informationsgewährung im Abwägungsmodus	229
B. Auflösung materieller Steuerungsformen in Prozeduralität	230
I. Auflösung materieller Rechtsbegriffe in Prozeduralität	231
1. Konkretisierung materieller Standards durch innere Verfahren	231
2. Äußere Verfahren als Substitute materieller Konkretisierungsmodi	235
a. Planungsverfahren	235
b. Vergaberechtliche Verfahren	240
II. Prozedurale Sicherung funktioneller Privatisierung	245
C. Prozeduraler Systemschutz	248
I. Prozeduraler Schutz staatlicher Ressourcen – Haushaltsverfahren	249
II. Prozedurale Begrenzung staatlicher Herrschaft – Neutralitätssicherung	256
III. Prozedurales Risiko- und Folgenmanagement – Monitoring	259

5. Kapitel

Ausblick

A. Schutz subjektiver prozeduraler Rechte	268
I. Anforderungen der Århus-Konvention	269
II. Anspruch auf Planung (Urteil des EuGH vom 25.7.2008 – Janecek)	277
B. Fazit	281
Zusammenfassung	289
Literaturverzeichnis	295
Sachregister	321