

**Studien zum vergleichenden Öffentlichen Recht**

---

**Studies in Comparative Public Law**

**Band / Volume 6**

# **Sachrichtigkeit und Verfahrensgerechtigkeit**

**Ein Vergleich der Rechtsschutzmöglichkeiten  
bei fehlerhaftem Verwaltungsverfahren  
im deutschen und englischen Rechtssystem**

**Von**

**Maren Klinsing**



**Duncker & Humblot · Berlin**

MAREN KLINSING

Sachrichtigkeit und Verfahrensgerechtigkeit

Studien zum vergleichenden Öffentlichen Recht

Studies in Comparative Public Law

Band / Volume 6

# Sachrichtigkeit und Verfahrensgerechtigkeit

Ein Vergleich der Rechtsschutzmöglichkeiten  
bei fehlerhaftem Verwaltungsverfahren  
im deutschen und englischen Rechtssystem

Von

Maren Klinsing



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Universität Passau hat diese Arbeit  
im Jahre 2018 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten  
© 2019 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Satz: 3w+p GmbH, Ochsenfurt-Hohestadt  
Druck: CPI buchbücher.de GmbH, Birkach  
Printed in Germany

ISSN 2511-9648  
ISBN 978-3-428-15687-0 (Print)  
ISBN 978-3-428-55687-8 (E-Book)  
ISBN 978-3-428-85687-9 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

# Inhaltsverzeichnis

## *Kapitel 1*

<b>Einleitung</b>	17
A. Problemaufriss	17
I. Das Verwaltungsverfahren und seine Spannungsfelder	17
II. Drei Systemscheidungen des Verwaltungsrechts	20
B. Terminologische Anmerkungen und Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands	23
I. Verwaltungsverfahren und <i>administrative process</i>	23
1. Verfahrensbegriff des deutschen Verwaltungsverfahrensgesetzes	23
2. Verwaltungsverfahren im weiteren Sinne	25
3. Der Begriff des <i>administrative process</i>	26
4. Der vorliegend zu Grunde gelegte Verwaltungsverfahrensbegriff	27
5. Verschiedenartigkeit von Verwaltungsverfahren	28
II. Verwaltungsentscheidung	30
III. Verfahrensrechtsverletzung und Verfahrensfehler	30
C. Zur Methodik der Rechtsvergleichung	31
I. Bedeutung der Rechtsvergleichung im und für das Verwaltungsrecht	32
II. Wahl des englischen Rechtssystems als Referenzgebiet	35

## *Kapitel 2*

<b>Die Reichweite der gerichtlichen Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen</b>	37
A. Umfassende gerichtliche Überprüfbarkeit oder weite Entscheidungsspielräume der Verwaltung	37
I. Die Betonung des umfassenden gerichtlichen Rechtsschutzes und der gebundenen Verwaltung in Deutschland	38
II. Die Betonung exekutiver Entscheidungsspielräume und die zurückgenommene Gerichtskontrolle in England	40

B. Auswirkungen der Systemscheidungen und deren Durchbrechung	44
I. Der gerichtliche Rechtsschutz und die interne Verwaltungskontrolle in Deutschland	44
1. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit und ihre Rechtsschutzgarantie	44
a) Kontrollumfang der Verwaltungsgerichte	45
aa) Konzept der „einzig richtigen Verwaltungsentscheidung“	46
bb) Einschränkungen des gerichtlichen Kontrollumfangs	47
(1) Kontrollumfang bei Ermessensentscheidungen	50
(2) Kontrollumfang bei unbestimmten Rechtsbegriffen	52
(3) Kontrollumfang bei Planungs-, Abwägungs- oder Prognoseentscheidungen der Verwaltung	54
(4) Kontrollumfang bei Regulierungsermessen	56
cc) Bedeutung der Letztentscheidungskompetenz der Verwaltung für die gerichtliche Überprüfung des Verwaltungsverfahrens	58
(1) Der Kompensationsgedanke	58
(2) Abwägungskontrolle als besondere Verfahrenskontrolle?	62
b) Grundsätzliche Pflicht zur Herbeiführung der Spruchreife und des Entscheidens in der Sache	66
2. Die interne Verwaltungskontrolle und ihre Rolle für den Rechtsschutz in Deutschland	68
a) Einschalten der Aufsichtsbehörden und sonstige Formen interner Verwaltungskontrolle	68
b) Bedeutung des Widerspruchsverfahrens	69
c) Mediation und alternative Streitbeilegung im Verwaltungsrecht	71
II. Der gerichtliche Rechtsschutz und die interne Verwaltungskontrolle in England	73
1. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit und ihre Kontrollkompetenz	73
a) Entwicklung des Administrative Court an der Queen’s Bench Division of the High Court	74
b) Das <i>judicial review proceeding</i>	74
aa) Entstehung des <i>judicial review proceedings</i>	75
(1) Bedeutung der Industrialisierung und der Entwicklung des Sozialstaats	75
(2) Mittelalterliche Klagearten – <i>writs</i> und <i>remedies</i>	76
bb) Reform und modernes Verständnis des <i>judicial review</i>	77
c) Kontrollumfang des Administrative Court im Rahmen des <i>judicial review proceedings</i>	79
aa) Ausschluss des gerichtlichen Rechtsschutzes	79
(1) Gerichtliche Überprüfbarkeit – <i>justiciability</i> und <i>policy decisions</i>	79
(2) Ausschlussklauseln – <i>exclusion</i> oder <i>ouster clauses</i>	81

bb)	Beschränkung des gerichtlichen Kontrollumfangs und Ausweitung durch die Entwicklung der Klagegründe – <i>grounds of judicial review</i>	82
(1)	<i>Ronald Dworkins one right answer thesis</i> und Unterscheidung zwischen Entscheidungs- und Interpretationsspielraum in der gerichtlichen Kontrolle	82
(2)	Traditionelle Beschränkung auf die Kontrolle der Zuständigkeit und des Verfahrens	84
(3)	Die einschlägigen Klagegründe	86
(a)	Der Klagegrund der Rechtswidrigkeit – <i>illegality</i>	88
(aa)	Unrechtmäßige Delegation der Ermessensausübung	89
(bb)	Ermessenseinschränkung – <i>fettering of discretion</i>	89
(cc)	Einbeziehung fehlerhafter Entscheidungsgründe	91
(b)	Der Klagegrund der Unvernunft oder Unzumutbarkeit – <i>unreasonableness</i> oder <i>irrationality</i>	92
d)	Überprüfung der behördlichen Sachverhaltsermittlung, Grundsatz des Zurückverweises an die Verwaltungsbehörde und fehlende Befugnis zur eigenen Sachverhaltsaufklärung	97
e)	Erweiterungen des gerichtlichen Kontrollumfangs durch europäische Einflüsse	99
aa)	Einfluss des Human Rights Act 1998	99
bb)	Der Klagegrund der Unverhältnismäßigkeit – <i>disproportionality</i>	100
(1)	Verhältnismäßigkeit von Verwaltungsentscheidungen mit unionsrechtlichem Bezug	101
(2)	Verhältnismäßigkeit bei Eingriffen in fundamentale Rechte	102
(3)	<i>Disproportionality</i> als allgemeiner Test zur inhaltlichen Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen?	106
(4)	Auswirkung der erweiterten Inhaltskontrolle auf die Kontrolle des Verwaltungsverfahrens	110
2.	Die interne Verwaltungskontrolle und ihre Bedeutung für den Rechtsschutz in England	112
a)	Rechtsschutz vor den administrativen Tribunalen	113
aa)	Entwicklung des <i>tribunal systems</i>	113
bb)	Kontrollkompetenz der administrativen Tribunale und Kontrolle des Verwaltungsverfahrens	116
b)	System der <i>ombudsmen</i> und weitere Formen alternativer Streitbeilegung	117
c)	Behördeninterne Kontrolle – <i>internal review</i>	118
C.	Ergebnis: Die heutige Bedeutung der Systementscheidungen – Annäherung des englischen und des deutschen Rechtssystems?	119
I.	Die Letztentscheidungsbefugnis der Verwaltung	119
II.	Der Prüfungsumfang der Verwaltungsgerichte und die Kontrolle des Verwaltungsverfahrens	120
III.	Die deutsche Abwägungskontrolle und der englische Klagegrund der <i>illegality</i>	121

## Kapitel 3

**Die Bedeutung des Verwaltungsverfahrens  
innerhalb der Verwaltungsrechtsordnung**

124

A. Die dienende Funktion des Verwaltungsverfahrens oder die Betonung der Verfahrensgerechtigkeit .....	125
I. Der Ausgangspunkt der grundsätzlich dienenden Funktion des Verwaltungsverfahrens in Deutschland .....	126
1. Stellung des Verfahrensrechts innerhalb des Verwaltungsrechts .....	128
a) Funktionaler Zusammenhang zwischen Verwaltungsverfahrensrecht und Verwaltungsprozessrecht .....	129
b) Funktionaler Zusammenhang zwischen Verwaltungsverfahrensrecht und materiellem Recht .....	130
c) Veränderung der funktionalen Zusammenhänge durch Abnahme der Steuereffektivität des materiellen Rechts .....	131
2. Die dienende Funktion des Verwaltungsverfahrens .....	135
a) Klassisches Verständnis von der dienenden Funktion .....	135
b) Grenzen des klassischen Verständnisses von der dienenden Funktion .....	136
3. Der Eigenwert des Verwaltungsverfahrens .....	137
a) Der Begriff des „Eigenwerts“ .....	137
b) Richtigkeitsgewähr durch Verfahren .....	139
c) (Grund-)Rechtsschutz durch Verfahren und (Grund-)Rechtsschutz im Verfahren .....	142
aa) Terminologische Klarstellung .....	143
bb) Vorgelagerter (Grund-)Rechtsschutz durch das Verwaltungsverfahren .....	145
d) Kompensationsfunktion bei tatsächlichen Wissensdefiziten .....	148
e) Akzeptanz- und konsensstiftende Funktion .....	151
f) Demokratische Legitimation durch Verwaltungsverfahren .....	154
g) Effizienzsteigerung durch Verwaltungsverfahren .....	155
4. Zwischenfazit zu dienender Funktion und Eigenwert des Verwaltungsverfahrens in Deutschland .....	158
II. Der Ausgangspunkt der Verfahrensgerechtigkeit in England .....	159
1. Die Rolle der Verfahrensgarantien im englischen Rechtssystem .....	159
a) Bedeutung des Ermessens im englischen Verwaltungsrecht – die <i>discretion</i> .....	160
aa) Verwaltungsermessen – <i>administrative discretion</i> .....	161
bb) Grundsätzlich eingeschränkte Steuerungsichte formeller Gesetze .....	164
b) Bedeutung der Verfahrensrechte im System der <i>administrative discretion</i> .....	166
aa) Instrumentale Funktion von Verfahrensrechten .....	166
bb) Nicht-instrumentale Funktion von Verfahrensrechten .....	169
cc) Existenz eines Kompensationsgedankens im englischen Rechtssystem .....	171
c) <i>Natural justice</i> im Verwaltungsverfahren .....	172

2. Die Reichweite der Hinwendung zu einer materiellen Rechtmäßigkeitsvorstellung	174
a) Einschränkung des Verwaltungsermessens durch vermehrte Kodifikation und Verrechtlichung?	174
b) Einschränkung des Verwaltungsermessens und materielle Vorgaben durch schützenswertes Vertrauen?	177
3. Zwischenfazit zu materieller Rechtmäßigkeit und Verfahrensgerechtigkeit in England	180
B. Auswirkungen der Systementscheidung und deren Durchbrechung	181
I. Verfahrensrechte und ihre Verletzung	182
1. Die Anerkennung von Verfahrensrechten im deutschen Verwaltungsverfahren	182
a) Verfassungsrechtliche Vorgaben und Verfahrensgrundsätze	183
aa) Grundrechtlich verbürgtes Verfahrensrecht	184
(1) Ablehnung des grundrechtsverbürgten Verfahrensrechts	185
(2) Kategorisierung von Verwaltungsverfahren mit Grundrechtsbezug	188
(3) Allgemeine grundrechtliche Verfahrensgebote	190
(4) Einzelheiten grundrechtlicher Vorgaben	194
(5) Vom Grundrechtsschutz durch Verfahren unabhängige grundrechtsverbürgte Verfahrensrechte im deutschen Recht?	196
(6) Bedeutung der Prozessgrundrechte für das Verwaltungsverfahren	198
bb) Verfahrensgrundsätze aus allgemeinen Verfassungsprinzipien	199
(1) Verhältnismäßigkeit	199
(2) Objektivität und Gleichbehandlung im Verfahren	200
(3) Transparenz und Vertrauensschutz	201
cc) Unionsrechtliche Vorgaben für das nationale Verfahrensrecht	202
(1) Äquivalenzprinzip und Effektivitätsgebot	203
(2) Inhaltliche Verfahrensregelungen durch das Unionsrecht	204
b) Verfahrensrechte im einfachen Verwaltungsverfahrensrecht	205
aa) Rechte unmittelbar Betroffener, Drittbetroffener und der Öffentlichkeit	205
bb) Das Recht eines Dritten auf Hinzuziehung zum Verwaltungsverfahren	206
cc) Beteiligungsrechte	208
(1) Das Recht auf Anhörung	208
(2) Das Recht auf Beteiligung an der Sachverhaltsaufklärung	210
(3) Weitergehende Beteiligungsrechte aus besonderem Verfahrensrecht und Planfeststellungsrecht	211
(a) Individualbeteiligung und Verbandsbeteiligung	211
(b) Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit	212
(c) Beteiligung der gesamten Öffentlichkeit	213
(4) Bedeutung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 VwVfG	213

dd) Informationsrechte	215
(1) Das Recht auf Akteneinsicht	216
(2) Der freie Zugang zu behördlichen Informationen nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG)	217
ee) Das Recht auf eine hinreichende Begründung	218
ff) Rolle der Umweltverträglichkeitsprüfung im System der Verfahrensrechte	219
2. Die Anerkennung von Verfahrensrechten im englischen Verwaltungsverfahren	220
a) Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht und Verwaltungsverfahrenrecht im englischen Rechtssystem	220
b) Verfahrensrechte des <i>natural justice</i> -Prinzips und der <i>duty to act fairly</i>	222
aa) Traditioneller Inhalt des <i>natural justice</i> -Prinzips	222
(1) Das Recht auf ein unvoreingenommenes Verfahren	223
(2) Das Recht auf eine faire Anhörung	224
bb) Heutige Reichweite des <i>natural justice</i> Prinzips und der <i>duty to act fairly</i>	224
(1) Beteiligungs- und Anhörungsrechte	225
(a) Anwendbarkeit der <i>duty to act fairly</i> – Anerkennung eines Beteiligungsrechts	225
(b) Unterscheidung nach der Rolle des Einzelnen	227
(c) Beteiligungsrechte aufgrund einer <i>legitimate expectation</i>	227
(d) Reichweite eines bestehenden Beteiligungsrechts	228
(aa) Vorherige Bekanntgabe der geplanten Verwaltungsentscheidung und das Recht auf Einwendung	229
(bb) Das Recht auf ein Anhörungsverfahren – <i>oral hearing</i>	230
(e) Informations- und Beteiligungsrechte aufgrund gesetzlicher Anordnung	231
(2) Das Recht auf eine hinreichende Begründung	232
(a) Das Recht auf Entscheidungsbegründung aufgrund eines schützenswerten Vertrauens	232
(b) Das Recht auf Entscheidungsbegründung aus einzelnen Gesetzen	233
(c) Das Recht auf Entscheidungsbegründung aus der <i>duty to act fairly</i>	234
(d) Entstehung eines allgemeinen Rechts auf Begründung von Verwaltungsentscheidungen	235
cc) Öffentlichkeitsbeteiligungsrechte und die Beteiligung Dritter im Planungsrecht	236
dd) Die Rolle der Umweltverträglichkeitsprüfung im System der Verfahrensrechte	241
c) Inhaltliche Anforderungen europäischer Vorgaben	242
aa) Art. 6 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention	242
bb) Allgemeine Begründungspflicht des europäischen Rechts	244

3. Zwischenfazit: Die Reichweite von Verfahrensrechten innerhalb des Verwaltungsverfahrens im deutschen und englischen Rechtssystem .....	245
II. Verfahrensfehlerfolgen und Verletzung von Verfahrensrechten .....	245
1. Die Regelung der Verfahrensfehlerfolgen in Deutschland .....	246
a) Auswirkung der dienenden Funktion des Verwaltungsverfahrens .....	246
b) Nichtigkeit als Fehlerfolge von Verfahrensfehlern .....	248
c) Relativierung von Verfahrensfehlern .....	249
aa) Heilung von Verfahrensfehlern .....	249
bb) Unbeachtlichkeit von Verfahrensfehlern .....	251
(1) Bedeutung und Reichweite des § 46 VwVfG .....	251
(a) Anwendung der Unbeachtlichkeitsklausel .....	252
(b) Rechtsfolgen der Anwendung des § 46 VwVfG .....	254
(2) Bedeutung des § 75 Abs. 1a VwVfG und entsprechender Regelungen des Fachplanungsrechts für Verfahrensfehler .....	256
(3) Bedeutung des § 214 BauGB für Verfahrensfehler .....	257
cc) Grenzen und Einschränkungen der Fehlerfolgenregelung .....	257
(1) Auswirkungen der Annahme eines Eigenwerts des Verwaltungsverfahrens .....	258
(a) Eingeschränkte Anwendung der Unbeachtlichkeitsregelungen bei instrumentalem Eigenwert der Verfahrensvorgabe .....	258
(b) Eingeschränkte Anwendung der Unbeachtlichkeitsregelungen bei selbständigem Eigenwert der Verfahrensvorgabe .....	261
(c) Begrenzte Heilungsmöglichkeit bei Annahme eines Eigenwerts .....	269
(2) Auswirkungen der Annahme grundrechtsverbürgten Verfahrensrechts .....	271
(3) Auswirkungen unionsrechtlicher Vorgaben .....	275
(a) Mögliche Divergenzen im Umgang mit Verfahrensfehlerfolgen .....	275
(b) Auswirkungen der Bewertungen des Eigenverwaltungsrechts der Europäischen Union .....	279
dd) Bedeutung von Präklusionsregelungen für die Geltendmachung von Verfahrensrechten .....	282
d) Verbot der isolierten Geltendmachung von Verfahrensrechten – Bedeutung und Reichweite des § 44a VwGO .....	284
aa) Die grundsätzliche Anwendung des § 44a VwGO .....	284
bb) Ausschluss von „Partizipationsbegehren“ durch § 44a Satz 1 VwGO .....	286
cc) Isolierte Geltendmachung absoluter Verfahrensrechte? .....	288
dd) Wirkungsweise im Zusammenspiel mit § 46 VwVfG .....	290
ee) Möglichkeit der gerichtlichen Feststellung der Verfahrensfehlerhaftigkeit .....	294
2. Die Regelung der Verfahrensfehlerfolgen in England .....	295
a) Grundsätzliche Beachtlichkeit von Verfahrensfehlern .....	296

b) Mögliche Begrenzung der Verfahrensfehlerfolgen . . . . .	297
aa) Heilung von Verfahrensfehlern . . . . .	297
bb) Unbeachtlichkeit von Verfahrensfehlern . . . . .	299
(1) Verwaltungsvorgaben mit nicht-zwingendem Charakter . . . . .	299
(2) Unbeachtlichkeit von Verfahrensfehlern im Falle eines nicht möglichen anderen Ergebnisses . . . . .	300
(3) Unbeachtlichkeit von Verfahrensfehlern im Ermessensbereich . . . . .	302
(4) Einzelfallabwägung bei Unangemessenheit der Aufhebung einer Verwaltungsentscheidung . . . . .	304
c) Die Möglichkeit isolierter Geltendmachung eines Verfahrensfehlers . . . . .	307
C. Ergebnis: Die heutige Bedeutung der Systementscheidungen – Annäherung des englischen und des deutschen Rechtssystems? . . . . .	308
I. Die allgemeine Bedeutung verfahrensrechtlicher Garantien . . . . .	308
II. Verfahrensrechtliche Garantien in der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle . . . . .	310

#### *Kapitel 4*

<b>Die Ausrichtung der gerichtlichen Verwaltungskontrolle</b>	313
A. Subjektiver Rechtsschutz oder objektive Rechtskontrolle . . . . .	313
I. Die grundsätzliche Ausrichtung auf subjektiven Rechtsschutz in Deutschland . . . . .	315
1. Die Bedeutung des subjektiven Rechtsschutzes . . . . .	315
a) Historische Grundlage . . . . .	316
b) Grundsätzlicher Ausschluss der Popularklage . . . . .	317
c) Grundsätzlicher Ausschluss der Interessentenklage . . . . .	319
d) Weitere Folgen der deutschen Systementscheidung . . . . .	320
2. Individualrechtsschutz unter europäischem Einfluss . . . . .	320
II. Systementscheidung für objektive Rechtskontrolle oder subjektiven Rechtsschutz in England? . . . . .	324
B. Die Auswirkungen der Ausrichtung verwaltungsgerichtlicher Kontrolle . . . . .	325
I. Der Zugang zu den Verwaltungsgerichten . . . . .	326
1. Die Zulassung verwaltungsgerichtlicher Klagen in Deutschland . . . . .	326
a) Grundsatz der möglichen Verletzung eigener Rechte . . . . .	326
b) Mögliche Ausnahmen . . . . .	328
aa) Anderweitige gesetzliche Bestimmungen gemäß § 42 VwGO . . . . .	328
bb) Antragsbefugnis bei der Normenkontrolle . . . . .	329
c) Ermittlung subjektiver öffentlicher Rechte . . . . .	330
aa) Grundrechte als subjektive öffentliche Rechte . . . . .	331
bb) Bedeutung subjektiver öffentlicher Rechte des Verwaltungsrechtskreises bei Adressaten- und Nichtadressatenklagen . . . . .	335

- cc) Entwicklung der Lehre von den subjektiven öffentlichen Rechten – die Schutznormtheorie ..... 337
  - (1) Ausgangspunkt der Schutznormtheorie ..... 338
  - (2) Einzelne Elemente der Schutznormtheorie ..... 339
    - (a) Rechtssatz ..... 339
    - (b) Schutz eines Individualinteresses ..... 340
    - (c) Rechtsmacht ..... 342
  - (3) Kritik an der Schutznormtheorie und Europäisierung ..... 342
    - (a) Grundsätzliche Kritik an der Schutznormtheorie ..... 343
    - (b) Schutznormtheorie unter europäischem Einfluss ..... 344
- d) Verfahrensvorschriften als subjektive öffentliche Rechte ..... 349
  - aa) Absolute Verfahrensrechte ..... 350
  - bb) Relative Verfahrensrechte ..... 355
    - (1) Schutz einer materiellen Rechtsposition durch das Verfahrensrecht ..... 355
    - (2) Möglichkeit der konkreten Auswirkung des Verfahrensfehlers auf eine materielle Rechtsposition des Klägers ..... 359
    - (3) Weitere Möglichkeiten der Herleitung subjektiver Verfahrensrechte ..... 360
  - cc) Zwischenfazit zu subjektiven Verfahrensrechten ..... 361
- 2. Die Zulassung einer *judicial review* Klage in England ..... 362
  - a) Die Klagebefugnis – *standing* ..... 362
  - b) Zulassung einer Klage und *sufficient interest test* ..... 363
    - aa) Grundsätzlich weite Zulassung von ausreichenden Interessen ..... 364
    - bb) Zulassung bei der Geltendmachung von Verfahrensfehlern ..... 368
  - c) Zulassung im Bereich des Human Rights Act 1998 ..... 370
- 3. Zwischenfazit zu der Zulassung zu den Verwaltungsgerichten ..... 371
  - a) Einschränkungen der Klagemöglichkeiten an verschiedenen Punkten der verwaltungsgerichtlichen Klage ..... 371
  - b) Keine eindeutige Systementscheidung in England ..... 373
- II. Die Begründetheit einer verwaltungsgerichtlichen Klage ..... 374
  - 1. Die Begründetheit verwaltungsgerichtlicher Klagen in Deutschland ..... 374
    - a) Verletzung subjektiver Rechte nach § 113 Abs. 1 und Abs. 5 VwGO ..... 374
      - aa) Einschränkung des gerichtlichen Kontrollmaßstabs durch die Systementscheidung für subjektiven Rechtsschutz ..... 375
      - bb) Verfahrensfehler und die Verletzung subjektiver Rechte ..... 378
    - cc) Bedeutung des § 46 VwVfG für die Begründetheit der Anfechtungsklage und das Erfordernis der Verletzung in materiellen Rechten ..... 378
    - dd) Sonstige Geltendmachung von verletztem Verfahrensrecht ..... 384
  - b) Ausnahme im Rahmen des Normenkontrollantrags nach § 47 Abs. 2 VwGO ..... 385
- 2. Die Begründetheit verwaltungsgerichtlicher Klagen in England ..... 386
  - a) Überprüfung der Verwaltungsentscheidung anhand der Klagegründe ..... 387

b) Anwendung des <i>sufficient interest test</i> im weiteren Verfahren .....	387
aa) Klagen unmittelbar Betroffener .....	389
bb) Klagen Dritter oder Nichtadressaten .....	389
cc) Klagen von Interessensgruppen .....	392
C. Ergebnis: Die heutige Bedeutung der Ausrichtung verwaltungsgerichtlicher Kontrolle – Annäherung des englischen und des deutschen Rechtssystems? .....	394
I. Die Auswirkung des Individualrechtsschutzsystems auf die gerichtliche Kontrolle des Verwaltungsverfahrens .....	394
II. Die Beschränkung des Zugangs zu Gericht, des gerichtlichen Prüfumfanges und der Aufhebbarkeit allein formell rechtswidriger Verwaltungsentscheidungen .....	395

### *Kapitel 5*

<b>Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse und abschließendes Fazit</b>	397
A. Zum Umgang mit externen Einflüssen auf das Rechtssystem .....	398
B. Der Eigenwert des Verfahrens in seiner instrumentalen und nicht-instrumentalen Erscheinungsform .....	402
C. Die direkte und indirekte Bedeutung des Verfahrensrechts in der gerichtlichen Kontrolle .....	403
D. Möglichkeit einer Konsolidierung der Verfahrenskontrolle im deutschen und englischen Rechtssystem – auf dem Weg zu einem gesamteuropäischen Verwal- tungsrecht? .....	405
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	407
<b>Stichwortverzeichnis</b> .....	430

## Abkürzungsverzeichnis

AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
CLJ	Cambridge Law Journal
CLP	Current Legal Problems
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
Env.L.R.	Environmental Law Review
EuR	Europarecht
EurUP	Zeitschrift für europäisches Umwelt- und Planungsrecht
EuZöR	Europäische Zeitschrift des öffentlichen Rechts
GewArch	Gewerbearchiv
JA	Juristische Arbeitsblätter
JLS	Journal of Law and Society
JPL	Journal of Planning and Environment Law
JR	Judicial Review
JURA	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
LQR	Law Quarterly Review
MLR	Modern Law Review
MMR	MultiMedia und Recht
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NLJ	New Law Journal
NordÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZLR	New Zealand Law Review
OLJS	Oxford Journal of Legal Studies
PAR	Public Administration Review
PL	Public Law
UPR	Umwelt und Planungsrecht
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
ZRP	Zeitschrift für Recht und Politik
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht



## *Kapitel 1*

# **Einleitung**

Die Diskussion um die Rolle des Verwaltungsverfahrens wird unter sich teilweise wandelnden Vorzeichen seit geraumer Zeit nicht nur in Deutschland geführt. Im Zentrum stehen dabei zum einen die Funktion, die dem Finden einer materiellen Sachentscheidung dient, zum anderen aber auch die Anerkennung eigener Verfahrensrechte und deren eigenständiger Schutz. Erkennt man eine eigenständige Funktion der Verfahrensrechte an, hängt dies eng mit der Frage zusammen, inwieweit dem Einzelnen bei fehlerhaftem Verwaltungsverfahren Rechtsschutz gegen die fehlerhaft getroffene, wenn auch nicht zwingend im Sinne des materiellen Rechts fehlerhafte, Entscheidung zustehen soll. Wie die Funktion des Verwaltungsverfahrens in Deutschland und England in der aktuellen Diskussion eingeschätzt wird und inwiefern diese beiden Rechtssysteme<sup>1</sup> dem Einzelnen bei Fehlern innerhalb des Verfahrens gerichtliche und außergerichtliche Rechtsschutzmöglichkeiten bieten, ist Gegenstand der vorliegenden Arbeit.

## **A. Problemaufriss**

Zunächst wird an dieser Stelle ein Überblick über die Problematik des Rechtsschutzes bei fehlerhaftem Verwaltungsverfahren gegeben sowie das in der Arbeit zugrunde gelegte Verständnis der für die Untersuchungsfrage relevanten Rechtsinstitute erläutert. Sodann wird die im Rahmen dieser Arbeit angewandte Methodik der Rechtsvergleichung dargestellt.

## **I. Das Verwaltungsverfahren und seine Spannungsfelder**

Das Verfahren, nach dem die Verwaltung bestimmte Entscheidungen fällt und dem Einzelnen oder auch der Öffentlichkeit kenntlich macht, muss stets mehrere teilweise divergierende Aufgaben erfüllen. Zum einen soll es möglichst effektiv und

---

<sup>1</sup> Behandelt wird im Schwerpunkt das englische Recht, in welches das walisische Recht eingegliedert ist; unterschieden werden hiervon das schottische und das irische Recht, die jeweils zwar in weiten Teilen große Ähnlichkeiten mit dem englischen Recht aufweisen, jedoch als Rechtsordnung hiermit nicht gleichzusetzen sind; teilweise wird auf Präzedenzfälle oder Literatur aus anderen Rechtsordnungen des Commonwealth verwiesen.

effizient sein. Es soll nicht unnötig „bürokratisch“ vonstattengehen und im Idealfall zu einer schnellen Entscheidung führen. Auf der anderen Seite hat das Verwaltungsverfahren aber auch seinem Rechtsschutzauftrag in hinreichender Weise nachzukommen. Die Entscheidung soll nicht allein zügig, sie soll auch rechtmäßig und in einem die Rechte des Einzelnen wahren Verfahren getroffen werden. Hinzu kommt das hiermit zusammenhängende Interesse – zumeist des Einzelnen oder bestimmter Interessensgruppen – in die Entscheidungsfindung der Verwaltung eingebunden zu sein oder gar an ihr mitzuwirken. Der Einzelne möchte, gerade im Rahmen großer ihn aber betreffender Planungsvorhaben, nicht vor vollendete Tatsachen gestellt werden, so wichtig die getroffene Entscheidung der Verwaltung auch für die Allgemeinheit sein mag. Hier ist es Aufgabe der Rechtsordnung, eine Lösung zu finden, die einen Ausgleich zwischen den beteiligten Interessen ermöglicht – eine Lösung also, die weder die Verwaltung lähmt noch den Bürger dort ausschließt, wo seine Einbeziehung notwendig ist, auch um die Akzeptanz der zu treffenden Entscheidung in der Bevölkerung sicherzustellen oder zumindest zu fördern.

Aber nicht nur bei Großprojekten stellt sich die Frage nach der notwendigen Einbeziehung des Bürgers in den Entscheidungsprozess der Verwaltung. Vielmehr gilt es auch bei „normalen“ Genehmigungsverfahren – etwa im Baurecht –, die Interessen betroffener Bürger nicht außer Acht zu lassen. Hier wird eine weitere Schwierigkeit deutlich: Eine Entscheidung der Verwaltung berührt regelmäßig nicht allein die Interessen des unmittelbar von der Entscheidung betroffenen Bürgers, des Adressaten einer jeweiligen Maßnahme, etwa des Bauherren im Falle einer Baugenehmigung. Vielmehr werden häufig zusätzlich die Interessen einer Vielzahl weiterer Bürger, wie die der Nachbarn eines Vorhabens, betroffen. So treten nicht nur Bürger- und Staatsinteressen einander gegenüber, sondern auch divergierende Interessen verschiedener Gruppen von Bürgern, also Privatinteressen. Auch hier kann ein entsprechend geregeltes Verwaltungsverfahren zum Schutz der jeweiligen Interessen beitragen und für die Akzeptanz der am Ende des Verwaltungsverfahrens stehenden Verwaltungsentscheidung sorgen.

Zunächst gilt es also festzustellen, welche Rechte dem Bürger – oder verschiedenen Bürgern – überhaupt innerhalb des Verwaltungsverfahrens zustehen. Von besonderem Interesse sind hierbei die Bürgerbeteiligungsrechte. Eine Verwaltungsverfahrensordnung muss ebenso entscheiden, welche Gruppen von Bürgern in den Gang der Entscheidungsfindung einbezogen werden, wie sie festlegen muss, wie weit diese Einbeziehung des Bürgers geht. Ist eine schlichte Anhörung eines betroffenen Bürgers ausreichend, sollen gewisse genauer zu bestimmende Teile der Bevölkerung aktiv in den Entscheidungsprozess einbezogen werden oder soll es gar eine abschließende Abstimmung der Bürger über eine bereits getroffene oder zu treffende Verwaltungsentscheidung geben können? Bereits hier wird deutlich, dass es zumeist keine allgemeine Regelung für das Verwaltungsverfahren geben können wird. Vielmehr wird das Verwaltungsverfahrensrecht bei der Entscheidung für das Ausmaß der Bürgerbeteiligung ebenso wie für deren Zeitpunkt den Eigenheiten bestimmter Verwaltungsentscheidungen gerecht werden müssen.

Die aufgezeigten Spannungsfelder verschiedenster Interessen lassen sich weiter auch auf den Rechtsschutz gegen Verwaltungsentscheidungen ausdehnen. Wenn die Rechte der Bürger – insbesondere darauf, an der Entscheidungsfindung beteiligt zu werden – erst einmal festgelegt sind, stellt sich in einem zweiten Schritt die Frage danach, inwieweit diese Rechte auch als solche, gerichtlich oder außergerichtlich durchzusetzen sind. Sind der Verwaltung etwa Fehler bei der Beteiligung der Bürger unterlaufen, wie soll sich dies auf die gerichtliche Überprüfung der sodann getroffenen Verwaltungsentscheidung auswirken, zumal wenn diese ansonsten im Ergebnis fehlerlos sein mag? Auf der einen Seite steht hier das Bedürfnis der Verwaltung, aber auch der allgemeinen Öffentlichkeit nach Rechtssicherheit und möglichst eindeutig geregelten Zuständen. Auf der anderen Seite steht jedoch häufig das Interesse des Einzelnen, der mit bestimmten Entscheidungen der Verwaltung nicht einverstanden ist und sich gegebenenfalls durch sie sogar in seinen Rechten verletzt sieht, etwa weil er bei Fehlern im Rahmen der Bürgerbeteiligung im Entscheidungsfindungsprozess übergangen wurde. Hier muss sich ein Rechtssystem die Frage stellen, wem es und wie weit die Möglichkeit zugestehen will, vor den Gerichten gegen Entscheidungen der Verwaltung vorzugehen. Diese Fragen stellen sich somit einerseits auf der Ebene des möglichen Zugangs zu Gericht, der Zulässigkeit eines Rechtsbehelfs. Wem soll es überhaupt möglich sein, eine mutmaßlich fehlerhafte oder fehlerhaft getroffene Verwaltungsentscheidung gerichtlich überprüfen zu lassen? Andererseits berühren die aufgeworfenen Themen die Ebene der Begründetheit: Sollen sich Fehler, die während der Entscheidungsfindung gemacht wurden, auf das gerichtliche Urteil über die Aufhebbarkeit der Verwaltungsentscheidung auswirken, insbesondere wenn das Gericht die getroffene Verwaltungsentscheidung im Ergebnis für rechtmäßig hält? Im Lichte des aufgezeigten Spannungsfelds von Interessen des Staats einerseits und des Einzelnen andererseits wird deutlich, dass gerade wenn es gegebenenfalls „nur“ zur Verletzung von Normen, die das Verwaltungsverfahren regeln, kommt, eine befriedigende Lösung nicht einfach zu finden ist. Besonders in diesen Fällen ist genau darauf zu achten, inwiefern dem Einzelnen Rechtsschutz zustehen soll, aber auch, inwiefern er Verfahrensfehler gerade bei materiell rechtmäßigen Entscheidungen, die einen anderen begünstigen mögen, hinnehmen muss. Wiederum gilt dies sowohl bei großen Planfeststellungsverfahren als auch bei der Erteilung einer Baugenehmigung für ein „einfaches“ Einfamilienhaus. Inwiefern sich ein Bürger gegen den Planfeststellungsbeschluss für einen Flughafen, einen Bahnhof oder eine Fernstraße wehren können soll, gerade weil er bei dem Verfahren, das zu dem Beschluss geführt hat, nicht hinreichend beteiligt worden ist, muss ebenso diskutiert werden wie die Klagemöglichkeit des Nachbarn gegen eine Baugenehmigung, die ohne seine Beteiligung an der Entscheidungsfindung erteilt wurde.