

PASCAL LANGENBACH

# Der Anhörungseffekt

*Beiträge zum Verwaltungsrecht*

3

---

**Mohr Siebeck**

# Beiträge zum Verwaltungsrecht

herausgegeben von

Wolfgang Kahl, Jens-Peter Schneider  
und Ferdinand Wollenschläger

3





Pascal Langenbach

# Der Anhörungseffekt

Verfahrensfairness und Rechtsbefolgung  
im allgemeinen Verwaltungsverfahren

Mohr Siebeck

*Pascal Langenbach*, geboren 1985; Studium der Rechts- und Geschichtswissenschaft in Bonn, Berlin (Humboldt), Köln und Paris (Sciences Po); 2011–2015 Stipendiat der International Max Planck Research School „Uncertainty“; 2013 Visiting Researcher an der Yale Law School; 2016 Promotion (Bonn); seit 2015 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern; Rechtsreferendar im OLG-Bezirk Köln.

ISBN 978-3-16-155123-9 / eISBN 978-3-16-161423-1 unveränderte eBook-Ausgabe 2021  
ISSN 2509-9272 (Beiträge zum Verwaltungsrecht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2017 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohr.de](http://www.mohr.de)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen aus der Times New Roman gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner gebunden.

## Vorwort

Die Arbeit, aus der dieses Buch hervorgegangen ist, lag der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bonn im Wintersemester 2015/2016 als Dissertation vor. Geschrieben habe ich sie als Stipendiat der IMPRS „Uncertainty“ am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern und als Visiting Researcher an der Yale Law School. Für die Drucklegung habe ich den Text im Frühjahr 2016 noch einmal überarbeitet. Den Herausgebern der „Beiträge zum Verwaltungsrecht“ danke ich für die Aufnahme in diese Reihe.

Das Buch ist interdisziplinär angelegt. Es nutzt Erkenntnisse der empirischen Sozialwissenschaften zur Analyse des Verwaltungsverfahrensrechts. Sodann versucht es, diese Analyse für den dogmatischen und rechtspolitischen Diskurs in der Verwaltungsrechtswissenschaft fruchtbar zu machen. Dieser disziplinäre Brückenschlag wäre ohne die Unterstützung vieler Menschen nicht möglich gewesen. Einigen möchte ich hier danken.

Zuvörderst danke ich meinem Doktorvater Professor Dr. Christoph Engel. Er hat diese Arbeit betreut und meine ersten wissenschaftlichen Vorhaben mit großem Zutrauen und stetiger Ermunterung unterstützt. Sein empirischer Forschungsansatz und seine gelebte Interdisziplinarität haben dieses Buch und meinen Blick auf das Recht und die Rechtswissenschaft maßgeblich beeinflusst. Nicht zuletzt hat er am Max-Planck-Institut in Bonn einen Ort geschaffen, an dem interdisziplinäre Arbeit nicht nur möglich wird, sondern auch außerordentliche Freude bereitet.

Professor Dr. Heiko Sauer danke ich für die Erstellung des Zweitgutachtens und die in diesem erteilten Hinweise. Sie haben mir erlaubt, meine Argumentation an einigen Stellen zu verbessern.

Herzlich danken möchte ich ferner Professor Dr. Dr. h. c. mult. Dieter Grimm. Er hat mir insbesondere den Forschungsaufenthalt an der Yale Law School ermöglicht. Professorin Susan Rose-Ackerman, Ph.D., hat mich dort dankenswerterweise aufgenommen. Für den ergiebigen Austausch in Yale danke ich Professor Tom R. Tyler, Ph.D., dessen Ideen und Forschungsagenda dieses Buch wesentlich geprägt haben.

Besonders danke ich zudem Dr. Dr. Alexander Morell, Dr. Dr. Hanjo Hamann, Konstantin Chatziathanasiou (der mir schon früh zum Titel des Buches geraten

hat), Professor Dr. Niels Petersen, Dr. Susann Fiedler und Herrn Richter Tim Herrmann, die kleinere und größere Teile der Arbeit in verschiedenen Stadien gegengelesen und zahlreiche Verbesserungen angeregt haben. Ihnen sowie André Schmelzer, Professor Dr. Emanuel Towfigh, Franziska Tausch, Ph.D., Dr. Isabel Marcin, Leonard Hoefl, Professorin Dr. Lilia Zhurakhovska, Dr. Marco Kleine, Dr. Melanie Bitter, Dr. Monica Leszczyńska und Dr. Yoan Hermstrüwer danke ich für hilfreiche Diskussionen und Anregungen sowie das sprichwörtliche „offene Ohr“, wenn ich es brauchte. Meinen empirisch geschulten Kolleginnen und Kollegen gebührt zusätzlicher Dank für die praktische Ausbildung und die Beantwortung unzähliger Fragen. Charlotte Langenbach hat die Mühen der Korrektur dieser Arbeit auf sich genommen und war damit immer genau so lange erfolgreich, bis ich erneute Änderungen eingefügt habe.

Zu danken habe ich auch allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Seminare am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern und an der Yale Law School, in denen ich Teile dieser Arbeit vorstellen durfte. Schließlich danke ich den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Bonner Max-Planck-Instituts, auf deren Unterstützung und Hilfsbereitschaft jederzeit Verlass war. Hervorzuheben seien die Kolleginnen und Kollegen aus der Bibliothek, die selbst die abseitigsten Literaturwünsche in atemberaubender Schnelle erfüllten und meinen Lesestapel nie kleiner werden ließen.

Die Konrad-Redeker-Stiftung sowie die Johanna und Fritz Buch Gedächtnis-Stiftung haben die Publikation dieses Buches jeweils mit einem großzügigen Zuschuss zu den Druckkosten gefördert. Dafür sei Ihnen, namentlich Herrn Professor Dr. Wolfgang Roth und Herrn Dr. Axel Pfeifer, vielmals gedankt.

Bleibt die Dankbarkeit, die man in einem Vorwort doch nur unzulänglich ausdrücken kann. Meinen Freundinnen und Freunden sowie besonders meinen Eltern, meiner Schwester und meinem Bruder danke ich für ihre Unterstützung, das freundliche Nachfragen und das manchmal noch freundlichere Nichtfragen.

Lotti schulde ich den größten Dank. Sie war in guten Zeiten mit mir euphorisch und hat mich in schlechten Zeiten aufgebaut. Und vor allem macht sie mich glücklich.

Bonn, im Dezember 2016

Pascal Langenbach

# Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis abgekürzter Zeitschriften . . . . .	XIII
Einleitung . . . . .	1
A. Gegenstand der Untersuchung . . . . .	1
B. Gang der Untersuchung . . . . .	4
Erster Teil: Funktionen des Verwaltungsverfahrens und der Anhörung . . . . .	7
§ 1 Verfahrensfunktionen . . . . .	9
A. Funktionsmodelle des Verwaltungsverfahrens . . . . .	9
I. Topos der dienenden Funktion . . . . .	10
II. Instrumentelle Funktionen . . . . .	11
III. Nichtinstrumentelle Funktionen . . . . .	13
IV. Bewirkungsfunktion und Schutzfunktion . . . . .	14
V. Fazit: Der Eigenwert des Verfahrens . . . . .	15
B. Die einzelnen Verfahrensziele . . . . .	16
I. Objektive Recht- und Zweckmäßigkeit . . . . .	16
II. Rechtswahrung . . . . .	17
III. Effektivität . . . . .	21
IV. Effizienz . . . . .	23
1. Grundsatz der Verwaltungseffizienz . . . . .	23
2. Konflikt mit anderen Verfahrenszielen . . . . .	25
3. Effiziente Verfahrensgestaltung . . . . .	27
V. Akzeptanz . . . . .	28
1. Akzeptanz als Verfahrensaufgabe . . . . .	28
2. Akzeptanzförderung im Verwaltungsverfahren . . . . .	31
3. Verfassungsrechtliche Anknüpfung . . . . .	34
4. Kritik an der Akzeptanz als Verfahrensziel . . . . .	39
VI. Transparenz . . . . .	40
VII. Menschenwürdeschutz . . . . .	41



C. Fazit: Verfahrensfunktionen . . . . .	42
§ 2 Funktionen der Anhörung . . . . .	45
A. Informationsfunktion . . . . .	45
B. Schutzfunktion . . . . .	47
C. Menschenwürdegarantie . . . . .	50
D. Akzeptanz und Legitimation . . . . .	52
E. Unionsrechtliche Anforderungen . . . . .	54
F. Fazit: Anhörungsfunktionen . . . . .	56
Zweiter Teil: Faire Verfahren und Rechtsbefolgung:	
Der Anhörungseffekt . . . . .	59
§ 3 Verfahrensbasierte Rechtsbefolgung . . . . .	61
A. Freiwillige Rechtsbefolgung . . . . .	63
I. Die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen . . . . .	65
1. Ergebnisorientierung . . . . .	65
2. Verfahrenorientierung . . . . .	68
II. Legitime Verwaltung . . . . .	69
1. Subjektive Legitimität und Rechtsbefolgung . . . . .	69
2. Legitimitätssteigerung durch persönliche Erfahrungen . . . . .	71
3. Positive Erfahrungen und Verfahrensfairness . . . . .	73
III. Moral und allgemeine Rechtstreue . . . . .	75
IV. Zwischenfazit . . . . .	77
B. Die Alternative: Anreizsteuerung . . . . .	77
C. Verfahrensfairness . . . . .	81
I. Leventhals Verfahrensregeln . . . . .	83
II. Instrumenteller Mechanismus . . . . .	86
III. Relationaler Mechanismus . . . . .	88
IV. Verteilungs- und Verfahrensgerechtigkeit: verbindende Modelle . . . . .	90
D. Kritik an der verfahrensbasierten Verhaltenssteuerung . . . . .	92
E. Fazit: Verfahrensbasierte Rechtsbefolgung . . . . .	95
§ 4 Der Anhörungseffekt . . . . .	99
A. Der Anhörungseffekt in der Sozialpsychologie . . . . .	99
I. Wirkungskanäle des Anhörungseffekts . . . . .	101
1. Empirie zum nichtinstrumentellen Anhörungseffekt . . . . .	102
2. Relationale Erklärung . . . . .	105
3. Zwischenfazit . . . . .	106

II.	Voraussetzungen und Grenzen des Anhörungseffekts . . . . .	107
1.	Die Berücksichtigung des Vortrags . . . . .	107
2.	Der Frustrationseffekt . . . . .	109
III.	Fazit und Fortgang . . . . .	111
B.	Der Anhörungseffekt in der Experimentalökonomie . . . . .	112
I.	Die experimentalökonomische Methode . . . . .	113
1.	Der Fokus auf der internen Validität . . . . .	113
2.	Übertragbarkeit . . . . .	115
3.	Anreizbasierte Messmethode . . . . .	117
4.	Abstrakte Entscheidungssituation . . . . .	117
5.	Täuschungsverbot . . . . .	118
6.	Fazit: Methode . . . . .	119
II.	Anhörungseffekte im Ultimatumspiel . . . . .	119
III.	Anhörung gegenüber uneigennütigen Entscheidungsträgern . . . . .	122
1.	Annäherung an eine verwaltungsrechtliche Entscheidungssituation . . . . .	122
2.	Der Versuchsaufbau . . . . .	124
3.	Ergebnisse und Interpretation . . . . .	126
C.	Fazit: Der empirisch belegte Anhörungseffekt . . . . .	128
Dritter Teil: Faire Beteiligung im allgemeinen		
	Verwaltungsverfahren . . . . .	131
	§ 5 Verfahrensfairness und § 28 VwVfG . . . . .	133
A.	Die Tatbestandsvoraussetzungen . . . . .	135
I.	Rechtliche Betroffenheit . . . . .	135
II.	Eingreifender Verwaltungsakt . . . . .	137
B.	Die Ausnahmeregelungen . . . . .	140
I.	Besondere Umstände und Ermessensentscheidung . . . . .	140
II.	Die Regelbeispiele . . . . .	142
C.	Modalitäten der Anhörung . . . . .	146
I.	Information der Betroffenen . . . . .	146
II.	Form . . . . .	147
III.	Zeitpunkt . . . . .	148
IV.	Gegenstand der Anhörung . . . . .	149
V.	Behördlicher Umgang mit dem Vortrag des Betroffenen . . . . .	150
D.	Fazit . . . . .	153

§ 6 Die Folgen von Anhörungsfehlern . . . . .	155
A. Das Verfahrensfehlerregime des VwVfG . . . . .	156
I. Die Heilung des Anhörungsfehlers . . . . .	159
1. Regelungsgehalt des § 45 VwVfG . . . . .	159
2. Instrumentelle Wirksamkeit der Nachholung – Einflussnahme . . . . .	163
3. Nichtinstrumentelle Wirksamkeit der Nachholung – Akzeptanz . . . . .	166
II. Unerheblichkeit des Anhörungsfehlers . . . . .	168
III. Keine isolierten Rechtsbehelfe gegen Anhörungsfehler . . . . .	171
IV. Anreizstruktur zur Durchführung von Anhörungen . . . . .	173
1. Strenge Sanktionierung von Anhörungsfehlern . . . . .	173
2. Auswirkungen des Verfahrensfehlerregimes . . . . .	175
3. Unterstützende Motivationen . . . . .	177
4. Zwischenfazit: Anreizstrukturen . . . . .	180
V. Fazit und Fortgang . . . . .	181
B. Rechtsschutzfunktion der Anhörung . . . . .	182
I. Unerheblichkeit – § 46 VwVfG . . . . .	182
II. Heilung – § 45 VwVfG . . . . .	188
III. § 44a VwGO . . . . .	192
IV. Fazit: Rechtsschutzfunktion . . . . .	193
C. Verbindlichkeit der Anhörungspflicht (Art. 20 Abs. 3 GG) . . . . .	193
D. Anhörungsfehler beim mitgliedstaatlichen Vollzug von Unionsrecht . . . . .	197
E. Verfahrensfehlerregime und verfahrensbasierte Akzeptanz . . . . .	204
I. Akzeptanzfunktion und das Verfahrensfehlerregime . . . . .	204
II. Effizienz und Verfahrensfehlerregeln . . . . .	206
III. Das Interesse der Bürger . . . . .	211
IV. Verfassungs- und europarechtliche Anforderungen . . . . .	212
1. Beschränkungen aus instrumentellen Gründen . . . . .	212
2. Demokratische Akzeptanzfunktion . . . . .	213
V. Reform des Verfahrensfehlerregimes . . . . .	216
1. Modifizierung der §§ 45, 46 VwVfG . . . . .	218
2. Schadensersatz für Verfahrensverstöße . . . . .	220
3. Einschränkung des § 44a VwGO . . . . .	222
VI. Fazit . . . . .	223

*Inhaltsverzeichnis*

XI

Schlussbetrachtung: Faires Verwaltungsverfahren . . . . .	225
Zusammenfassung in Thesen . . . . .	227
Literaturverzeichnis . . . . .	237
Sachregister . . . . .	261



## Verzeichnis abgekürzter Zeitschriften

Acad. Manag. J.	Academy of Management Journal
Admin. Sci. Q.	Administrative Science Quarterly
Am. Econ. Rev.	The American Economic Review
Am. J. Polit. Sci.	American Journal of Political Science
Am. Sociol. Rev.	American Sociological Review
Annu. Rev. L. Soc. Sci.	Annual Review of Law and Social Science
Annu. Rev. Psychol.	Annual Review of Psychology
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Basic App. Soc. Psychol.	Basic and Applied Social Psychology
BayVB1	Bayerische Verwaltungsblätter
Br. J. Criminol.	British Journal of Criminology
Cal. L. Rev.	California Law Review
Crime & Justice	Crime and Justice
Curr. Dir. Psychol. Sci.	Current Directions in Psychological Science
Die BG	Die BG: betriebliche Prävention und Unfallversicherung (BPUVZ)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Duke L. J.	Duke Law Journal
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis
Econ. Lett.	Economics Letters
Empl. Responsib. Rights J.	Employee Responsibilities and Rights Journal
EuR	Europarecht
Eur. Econ. Rev.	European Economic Review
Eur. J. Crim. Policy Res.	European Journal on Criminal Policy and Research
Eur. J. Polit. Res.	European Journal of Political Research
Eur. J. Soc. Psychol.	European Journal of Social Psychology
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
Exp. Econ.	Experimental Economics
GewArch	Gewerbearchiv
Harv. C.R.-C.L.L. Rev.	Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review
Hofstra L. Rev.	Hofstra Law Review
Hum. Relat.	Human Relations
Int. J. Confl. Manag.	International Journal of Conflict Management
Int. J. L. Crime Justice	International Journal of Law, Crime and Justice
Int. J. Psychol.	International Journal of Psychology
Int. Negot.	International Negotiation

J. App. Psychol.	Journal of Applied Psychology
J. App. Soc. Psychol.	Journal of Applied Social Psychology
J. Crim. L. & Criminology	The Journal of Criminal Law and Criminology
J. Econ. Behav. Organ.	Journal of Economic Behavior & Organization
J. Econ. Lit.	Journal of Economic Literature
J. Econ. Perspect.	The Journal of Economic Perspectives
J. Econ. Psychol.	Journal of Economic Psychology
J. Empir. Legal Stud.	Journal of Empirical Legal Studies
J. Exp. Criminol.	Journal of Experimental Criminology
J. Exp. Soc. Psychol.	Journal of Experimental Social Psychology
J. Inst. Theor. Econ.	Journal of Institutional and Theoretical Economics
J. Legal Stud.	The Journal of Legal Studies
J. Manag.	Journal of Management
J. Organ. Behav.	Journal of Organizational Behavior
J. Pers. Soc. Psychol.	Journal of Personality and Social Psychology
J. Polit. Econ.	Journal of Political Economy
J. Risk Uncertain.	Journal of Risk and Uncertainty
J. Soc. Issues	Journal of Social Issues
J. Vocat. Behav.	Journal of Vocational Behavior
JA	Juristische Arbeitsblätter
JR	Juristische Rundschau
JURA	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
Law & Hum. Behav.	Law and Human Behavior
Law & Pol'y	Law & Policy
Law & Soc'y Rev.	Law & Society Review
Manag. Sci.	Management Science
Mich. L. Rev.	Michigan Law Review
N.Y.U. L. Rev.	New York University Law Review
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVB1	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
Or. L. Rev.	Oregon Law Review
Organ. Behav. Hum. Decis. Process.	Organizational Behavior and Human Decision Processes
Polit. Psychol.	Political Psychology
Proc. Natl. Acad. Sci.	Proceedings of the National Academy of Science
Psychol. Bull.	Psychological Bulletin
Psychol. Public Policy Law	Psychology, Public Policy, and Law
Regul. Gov.	Regulation & Governance
S. Cal. L. Rev.	Southern California Law Review
Scand. J. Econ.	The Scandinavian Journal of Economics
Soc. Justice Res.	Social Justice Research
Soc. Psychol.	Social Psychology
Soc. Psychol. Q.	Social Psychology Quarterly
U. Chi. L. Rev.	The University of Chicago Law Review

U. Ill. L. Rev.	University of Illinois Law Review
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
ZfRsoz.	Zeitschrift für Rechtssoziologie
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
ZZP	Zeitschrift für Zivilprozess





# Einleitung

## *A. Gegenstand der Untersuchung*

„Hast du von dem Baum gegessen, von dem zu essen ich dir verboten habe?“<sup>1</sup> Es gibt wohl kein Verfahrensrecht, das kulturell tiefer verankert ist als das rechtliche Gehör. So erteilte Gott bereits im „erste[n] Ausweisungsverfahren in unserer Kulturgeschichte“<sup>2</sup> Adam und Eva zunächst das Wort, bevor er sie aus dem Garten Eden verbannte; und das, obwohl er die Antwort doch vermutlich schon kannte.<sup>3</sup>

Das „biblische Prinzip“ der Anhörung des Betroffenen findet sich auch Jahrtausende später im deutschen Verwaltungsrecht. Die Anhörung ist freilich nicht nur eine kulturelle Tradition, sondern sie erfüllt wichtige Funktionen einer demokratischen und rechtsstaatlichen Verwaltung. Ihre grundsätzliche Bedeutung ist unbestritten: Die Anhörung nach § 28 VwVfG als Typus der verwaltungsrechtlichen Beteiligungsrechte gilt als das „Herzstück“<sup>4</sup> des allgemeinen Verwaltungsverfahrens.

Dem widerspricht die prekäre Rolle, die der Anhörungspflicht in ihrer rechtlichen Ausgestaltung zukommt, ist sie doch einer Reihe von Restriktionen unterworfen. Zum einen begrenzen die einschränkenden Tatbestandsmerkmale des § 28 Abs. 1 VwVfG und die Ausnahmeregelungen des § 28 Abs. 2 VwVfG den Anwendungsbereich der Anhörungsvorschrift, so dass die Verwaltung in zahlreichen Fällen rechtlich gar nicht zur Anhörung der Betroffenen verpflichtet ist. Zum anderen verringern die großzügigen Heilungs- und Unerheblich-

---

<sup>1</sup> Genesis 3, 11, Einheitsübersetzung.

<sup>2</sup> Berkemann, JR 1989, 221, 222.

<sup>3</sup> Das „Anhörungsverfahren“ im Zuge der Vertreibung des Menschen aus dem Paradies berichtet ausführlich Berkemann, JR 1989, 221, 222 f. als Metapher für ein „kommunikatives Grundbedürfnis“ des Menschen jenseits von Einflussnahme und Information. Als „ersten überlieferten Platzverweis“ beschreibt diese Episode Bredemeier, Kommunikative Verfahrenshandlungen, S. 509 in Fn. 124. Siehe auch einleitend Subrin/Dykstra, Harv. C.R.-C.L.L. Rev. 1974, 449: „[T]he God of the Old Testament, although presumably omniscient, was nevertheless careful to ask Adam, ‚Hast thou eaten of the Tree?‘ and His first words to Eve were: ‚What is this thou done?‘“; ebenso Schwartz, N.Y.U.L. Rev. 1950, 552, der Wade/Philips, Constitutional Law, 3. Auflage, S. 276 zitiert.

<sup>4</sup> Ehlers, JURA 1996, 617, 622.

keitsregelungen für Verfahrensfehler die faktische Verbindlichkeit der Anhörungspflicht, da die Verwaltung unbeschadet ihrer rechtlichen Verpflichtung häufig folgenlos auf eine Anhörung verzichten kann. Und in der Tat wird in der verwaltungsrechtlichen Literatur seit eh und je beklagt, dass aufgrund fehlender Sanktionen Anhörungen mangelhaft durchgeführt würden.<sup>5</sup>

Dies hat Konsequenzen für die Erfüllung der Verfahrensfunktionen, denen die Anhörung zu dienen bestimmt ist. Zunächst könnte die rechtsschützende Funktion des Verwaltungsverfahrens beeinträchtigt sein, wenn die Betroffenen nicht in ausreichendem Maße am Entscheidungsprozess beteiligt werden. Die Anforderungen des verfahrensrechtlichen Grundrechtsschutzes könnten es daher notwendig machen, die Anhörungspflicht über die bisherige Anwendung des § 28 VwVfG hinaus auszudehnen und die Verfahrensfehlerregeln enger zu fassen.

In dieser Arbeit steht eine weitere Funktion des Verwaltungsverfahrens im Fokus: sein Beitrag zur Rechtstreue der Bürgerinnen und Bürger.<sup>6,7</sup> Mit dieser Akzeptanzfunktion fördert das Verfahren die Realisierung des materiellen Verwaltungsrechts und die Leistungsfähigkeit der Verwaltung.

Die Akzeptanzfunktion des Verwaltungsverfahrens wird jüngst wieder betont: Gerade infolge von Protesten gegen Großvorhaben und angesichts großer infrastruktureller Herausforderungen ist man von einer einseitigen Beschleunigungsrhetorik abgerückt und hebt die Verbundenheit von Akzeptanz und Effizienz hervor. Dabei stellen sowohl die Gesetzgebungspraxis als auch die wissenschaftliche Auseinandersetzung vor allem auf raumbezogene (Groß-) Projekte und die dortigen besonderen Formen der Bürgerbeteiligung ab.<sup>8</sup> Diese Arbeit wählt einen anderen Schwerpunkt. Sie betrachtet nicht vorrangig einzelne Großprojekte und deren Akzeptanz, sondern die „alltägliche“ Verwaltung, die die weit überwiegende Zahl der Kontakte zwischen Bürgern und Behörden

---

<sup>5</sup> Hier nur *Kallerhoff*, NWVBl 2008, 334, 337; *Krebs*, DVBl 1984, 109, 114; *Weyreuther*, in: FS-Sendler, S. 183: „[D]ie Dunkelziffer der *Anhörungsdefizite* [...] dürfte hoch sein.“ Siehe auch schon *Ossenbühl*, DÖV 1964, 511, 516; *Kopp*, Verfassungsrecht und Verwaltungsverfahrensrecht, S. 33; dazu § 6 A IV 2/3; vgl. *Maurer*, Allg. Verwaltungsrecht, § 19 Rn. 20: „[D]as Recht auf Anhörung [sei] durch das VwVfG nur unzureichend gewährleistet [...]“

<sup>6</sup> Im weiteren Verlauf wird – nicht aus Überzeugung, sondern aus Konvention – vorwiegend die männliche Form zur Bezeichnung aller Geschlechter genutzt.

<sup>7</sup> Vgl. zum Prozessrecht in den USA *Solum*, S. Cal. L. Rev. 2004, 181, 188: „This is the real work of procedure – to guide primary conduct after the judgment is rendered.“

<sup>8</sup> Ausdrücklich zu diesem Fokus der Verfahrensdebatte *Held*, NVwZ 2012, 461; siehe zur Akzeptanz z. B. *Schink*, DVBl 2011, 1377 ff.; *Gurlit*, JZ 2012, 833, 835; *Ziekow*, Neue Formen der Bürgerbeteiligung?, S. 17; *Waechter*, VVDStRL 72 (2013), 499, 508; *Schneider*, in: FS-Württenberger, S. 411 ff.; *Hertel/Munding*, NJW 2013, 2150, 2151; *Feldmann*, NVwZ 2015, 321, 322; *Peters*, DVBl 2015, 808, 809; siehe jedoch auch *Strohbusch*, DVP 2013, 271 ff.

ausmacht.<sup>9</sup> Der juristische Sachzwang, sich mit pathologischen Einzelfällen auseinandersetzen zu müssen, mag seinen Beitrag dazu leisten, dass die Bedeutung des Verfahrens für die alltägliche Rechtsbefolgung geringere Aufmerksamkeit in der Verwaltungsrechtswissenschaft erhält. Denn gelingt die Akzeptanzherstellung im Einzelfall nicht, so fällt die Durchsetzung meist trotzdem nicht schwer. In der Summe bestimmen jedoch auch diese „einfachen“ Fälle die allgemeine Rechtstreue der Bürger und damit die Effektivität und Effizienz staatlicher Verwaltung.

Mit der Akzeptanz und Rechtsbefolgung rücken tatsächliche Wirkungen des Verfahrensrechts und der verwaltungsrechtlichen Anhörung in den Blick. Um diese zu untersuchen, wählt die Arbeit einen empirischen Zugang: Sie zieht Erkenntnisse der quantitativen Sozialpsychologie heran und ergänzt diese durch Forschungsergebnisse der experimentellen Ökonomie. Zwar enthalten die Ausführungen auch methodische Hinweise zur experimentellen Forschung und ihrer Interpretation,<sup>10</sup> sie nehmen indes nicht an der grundsätzlichen Debatte über den Wert empirischer Forschung für die Rechtswissenschaft teil. Vielmehr wird unterstellt, dass eine verlässliche Kenntnis der sozialen Wirkungen des Verfahrensrechts zweifellos erstrebenswert ist. Über die rechtlichen Konsequenzen dieser empirischen Erkenntnisse lässt sich dann gewiss streiten.<sup>11</sup>

Die Arbeit untersucht die Auswirkungen der Anhörungsvorschrift und der Verfahrensfehlerregeln auf die verwaltungsverfahrensrechtliche Funktionserfüllung in drei Schritten. Die ersten beiden Schritte bereiten die dogmatischen und empirischen Grundlagen, damit im dritten Schritt Aussagen über die Anwendung und Ausgestaltung des § 28 VwVfG und der Verfahrensfehlerregeln in den §§ 45, 46 VwVfG und § 44a VwGO getroffen werden können.

Im ersten Schritt werden die dem Verwaltungsverfahren in der Verwaltungsrechtswissenschaft zugeschriebenen Funktionen sowie deren verfassungsdogmatische Fundierung aufgezeigt. Der Begriff des Verwaltungsverfahrens wird dabei als die auf eine Einzelmaßnahme gerichteten „Vorgänge der Informationsgewinnung und Informationsverarbeitung, die in der Verantwortung eines Trägers öffentlicher Verwaltung ablaufen“, verstanden und umfasst sowohl die for-

---

<sup>9</sup> Vgl. schon *Pietzcker*, VVDStRL 41 (1983), 193: „Die Großverfahren, die sich in den Vordergrund schieben, sind ja nicht der Alltag der Verwaltung, sondern die seltene Ausnahme.“

<sup>10</sup> Siehe § 4 B I.

<sup>11</sup> *Eisenberg*, U. Ill. L. Rev. 2011, 1713, 1720: „[I]t is better to have more systematic knowledge of how the legal system works rather than less, regardless of the normative implications of that knowledge.“ Im Anschluss daran auch *Hamann*, Evidenzbasierte Jurisprudenz, S. 15.

melle und informelle Interaktion mit den Bürgern als auch die Entscheidungsabläufe innerhalb der Behörde und des individuellen Entscheidungsträgers.<sup>12</sup>

Verwaltungsverfahren unterfallen einem allgemeineren Verfahrensbegriff, der auf die formellen und informellen Abläufe abstellt, in denen (staatliche) Entscheidungen getroffen und (rechtliche) Regeln angewendet werden.<sup>13</sup> Verfahren sind danach die Art und Weise der (staatlichen) Machtausübung und unterscheiden sich insbesondere von dem materiellen Gehalt einer Entscheidung oder einer Handlung.<sup>14</sup> Dieses allgemeine Verständnis wird im zweiten Schritt genutzt, um auf empirischer Grundlage zu ermitteln, inwieweit die im ersten Schritt dargelegte Funktion der Akzeptanzverschaffung durch das Verfahren und speziell durch die aktive Verfahrensbeteiligung tatsächlich erfüllt werden kann. Die gewonnenen Erkenntnisse sind deshalb nicht auf eine bestimmte rechtliche Verfahrenskonstellation beschränkt, sondern beanspruchen Gültigkeit über den Kontext eines konkreten Verfahrens hinaus.

Der dritte Schritt zieht dann die rechtlichen Schlussfolgerungen für ein ganz bestimmtes Verfahrenselement, nämlich das Anhörungsrecht im allgemeinen (= nichtförmlichen) Verwaltungsverfahren nach § 28 VwVfG.<sup>15</sup> Hier wird also nur ein verfahrensrechtliches Grundmodell angesprochen.

## *B. Gang der Untersuchung*

Die drei Untersuchungsschritte zum Zusammenhang von Verfahrensbeteiligung und freiwilliger Rechtsbefolgung im allgemeinen Verwaltungsverfahren spiegeln sich im dreiteiligen Aufbau dieser Arbeit wider.

---

<sup>12</sup> *Schmidt-Aßmann*, Ordnungsidee, Kapitel 6 Rn. 47 f., insgesamt weiter, da auch die Normsetzung einbeziehend; wie hier auf Einzelmaßnahmen beschränkt *Fehling*, VVDStRL 70 (2011), 280, 281 in Fn. 3.

<sup>13</sup> Z. B. aus der *Procedural-Justice-Forschung Tyler/Lind*, in: Sanders/Hamilton, Justice Research in Law, S. 65: „the fairness of the procedures and social process through which decisions are made and rules applied“ und S. 88 in Endnote 2: „informal elements of social process and formal rules and procedures“.

<sup>14</sup> Siehe *Tyler*, Why People Obey the Law, S. 5: „[D]o people distinguish between procedures (how decisions are made) and outcomes (what the decisions are)?“ Aus der juristischen Literatur zur materiellen Entscheidung als „Gegenpol zum Verfahren“ *Fehling*, VVDStRL 70 (2011), 280, 281 in Fn. 3; ebenfalls ergebnisbezogen *Sachs*, in: GVwR II, § 31 Rn. 17; kritisch zu einem weiten Verfahrensverständnis ohne Entscheidungsbezug *Röhl*, ZfRSoz 1993, 1, 4 f.

<sup>15</sup> Im Folgenden wird auf das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes abgestellt. Die getroffenen Aussagen können jedoch ohne Einschränkungen auf die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder übertragen werden.

Der *erste Teil* beantwortet die Frage, welche Leistungen vom Verwaltungsverfahren und der Anhörung nach § 28 VwVfG im verwaltungsrechtlichen Diskurs erwartet werden. Dazu stellt das *erste Kapitel* zunächst die unterschiedlichen in der Verwaltungsrechtswissenschaft entwickelten Funktionsmodelle dar, mit denen man versucht, die Leistungen zu bündeln, die das Verwaltungsverfahren im Einzelnen erbringen soll. Diese Einzelleistungen werden einschließlich ihrer verfassungsrechtlichen Anknüpfungen im Anschluss diskutiert. Im *zweiten Kapitel* werden darauf aufbauend die Funktionen der Anhörung erörtert.

Der *zweite Teil* bestimmt die Bedeutung des Verfahrensablaufs und der Anhörung für die Rechtsbefolgung der Bürger. Das *dritte Kapitel* geht hierzu auf ein sozialpsychologisches Modell rechtlicher Regulierung ein, das in der wahrgenommenen Verfahrensfairness eine Triebfeder freiwilliger Rechtsbefolgung sieht. Dieses Modell wird gegenüber anderen Steuerungsmodellen abgegrenzt. Die allgemeine Ebene des gesamten Verfahrensablaufs verlässt das *vierte Kapitel*, indem es zunächst die sozialpsychologische Forschung zu den Wirkungen individueller Verfahrensbeteiligung auf die Reaktionen von Entscheidungsbetroffenen präsentiert. Bevor diese Erkenntnisse auf das Verwaltungsverfahrensrecht übertragen werden, wird der Anhörungseffekt unter Rückgriff auf die Experimentalökonomie weitergehend untersucht. Dieser Abschnitt zeigt zudem exemplarisch, wie man die experimentalökonomische Methode in der Rechtswissenschaft nutzen kann („*Experimental Law and Economics*“).

Im *dritten Teil* wendet die Arbeit die empirischen Erkenntnisse zum Anhörungseffekt auf das allgemeine Verwaltungsverfahrensrecht an. Hier wird dargelegt, inwieweit das gesetzliche Anhörungsrecht und der Umgang mit Anhörungsfehlern geeignet sind, die freiwillige Rechtsbefolgung der Bürger zu unterstützen. Zwei Regelungsbereiche stehen dabei im Vordergrund: Das *fünfte Kapitel* betrachtet das Anhörungsrecht nach § 28 VwVfG unter den Vorzeichen der Verfahrensfairness; das *sechste Kapitel* geht auf den sensiblen Bereich der rechtlichen Reaktion auf Anhörungsfehler ein. Dazu wird das Verfahrensfehlerregime der §§ 45, 46 VwVfG und § 44a VwGO vorgestellt und seine potentiellen Folgen für die Einhaltung der Anhörungspflicht analysiert. Zudem werden verfassungsrechtliche und europarechtliche Anforderungen an die Ausgestaltung und Anwendung der Verfahrensfehlerregeln aufgezeigt. Schließlich hinterfragt der letzte Abschnitt das Effizienzkalkül der Verfahrensfehlernormen auf Grundlage des Anhörungseffekts.



## Erster Teil

# Funktionen des Verwaltungsverfahrens und der Anhörung

Nahezu jedes Verwaltungshandeln findet in verfahrensmäßiger Form statt.<sup>1</sup> Deshalb knüpft das Verwaltungsverfahren an den „Gesamtauftrag der Verwaltung“ an und ist wie dieser multifunktional.<sup>2</sup> Dem Verfahren werden mithin vielfache Leistungen abverlangt: Es soll Informationen beschaffen, Entscheidungen rationalisieren, Interessen optimieren, Grundrechte schützen, Akzeptanz herbeiführen, Legitimation stiften etc. und dabei möglichst zügig, reibungslos und kostensparend ablaufen.<sup>3</sup>

Im verwaltungsrechtlichen Diskurs beruht die Funktionsbestimmung des Verwaltungsverfahrens auf dem gesammelten Erfahrungswissen über die Leistungsfähigkeit bestimmter Verfahrensgestaltungen.<sup>4</sup> Sollen sich daraus rechtliche Konsequenzen ergeben, müssen die Funktionen zudem eine normative Anknüpfung aufweisen. Folgt man dieser nicht, so sind dogmatische Schlussfolgerungen ausgeschlossen.<sup>5</sup> Doch auch die rein tatsächlichen Wirkungen des Verfahrensrechts informieren über dessen Eignung und Funktionsfähigkeit und können somit zu rechtspolitischen Empfehlungen führen.

*Kapitel 1* stellt die unterschiedlichen Funktionen vor, deren Erfüllung man mit dem Verwaltungsverfahren anstrebt. Dies erlaubt es, in *Kapitel 2* die erwarteten Leistungen der Anhörung nach § 28 VwVfG zu bestimmen und in den Zusammenhang der Verfahrensfunktionen einzuordnen.

---

<sup>1</sup> *Wahl*, VVDStRL 41 (1983), 151, 153.

<sup>2</sup> *Wahl*, VVDStRL 41 (1983), 151, 157; *Schoch*, Die Verwaltung 25 (1992), 21, 24 f.; *Martin*, Heilung, S. 145; *Schmidt-Aßmann*, in: GVwR II, § 27 Rn. 56.

<sup>3</sup> Ähnliche Aufzählungen bei *Wahl*, VVDStRL 41 (1983), 151, 157; *Martin*, Heilung, S. 145; *Schmidt-Aßmann*, in: GVwR II, § 27 Rn. 56; siehe auch *Hoffmann-Riem*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, Verfahren und Verfahrensgesetz, S. 9, 26–29; *Hoffmann-Riem*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem, Methoden, S. 9, 46–50.

<sup>4</sup> *Schmidt-Aßmann*, in: GVwR II, § 27 Rn. 56.

<sup>5</sup> Für das Vorstehende *Schmidt-Aßmann*, in: FS-Menger, S. 107; *Gurlit*, VVDStRL 70 (2011), 227, 235; vgl. *Siegel*, Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund, S. 53 f.





# § 1 Verfahrensfunktionen

## A. Funktionsmodelle des Verwaltungsverfahrens

Die verwaltungsrechtliche Literatur versucht die Funktionen des Verwaltungsverfahrens zu systematisieren. Der zunächst postulierten *dienenden Funktion* tritt die Frage nach dem *Eigenwert* des Verfahrens gegenüber.<sup>1</sup> Eine neuere Differenzierung trennt „instrumentelle“ von „nicht instrumentellen“ Verfahrensfunktionen, womit nach der Wirkungsweise des Verfahrens unterschieden wird: Die instrumentellen Funktionen streben eine „Verbesserung der Sachentscheidung“ an, während das Verfahren mit seinen nichtinstrumentellen Funktionen selbstständige Ziele verfolgt, die sich nicht auf den materiellen Regelungsgehalt der Entscheidung auswirken.<sup>2</sup> Mit den Kategorien der Rechtsschutzfunktion und Bewirkungsfunktion betont man das Nebeneinander von Rechtsverteidigung und öffentlicher Aufgabenerfüllung.<sup>3</sup>

Die Kategorien müssen über die verschiedenen Einzelfunktionen hinweg pauschalisieren. Sie stellen stereotype Funktionszuweisungen dar, die als Argumentationsgrundlage für konkrete rechtliche Verfahrensgestaltungen herangezogen werden („Topoi“). In dieser Arbeit geht es zwar nicht um eine weitergehende Systematisierung der Verfahrensfunktionen, die genannten Kategorien werden jedoch kurz dargestellt, da mit ihnen Argumentationsmuster verbunden sind, die bei der Bewertung des Anhörungsrechts und der Verfahrensfehlerregeln eine Rolle spielen.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Die Begriffsschöpfung der dienenden Funktion wird *Groschupf*, DVBl 1962, 627, 630 a. E. zugeschrieben; siehe z. B. *Burgi/Durner*, Modernisierung, S. 25 f.; zu dieser Unterscheidung auch *Quabeck*, Prozeduralisierung, S. 9 f., 14.

<sup>2</sup> *Fehling*, VVDStRL 70 (2011), 280, 281; im Anschluss daran *Burgi/Durner*, Modernisierung, S. 30; siehe *Ladenburger*, Verfahrensfehlerfolgen, S. 296–298: „entscheidungsbezogen“ und „entscheidungsextern“; *Bredemeier*, Kommunikative Verfahrenshandlungen, S. 225–227: „materiellakzessorisch“ und „eigenständig“; *Wolff*, in: FS-Scholz, S. 977, 978: „dienend“ und „selbständig“.

<sup>3</sup> *Schoch*, Die Verwaltung 25 (1992), 21, 23–27; *Burgi*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, Verfahren und Verfahrensgesetz, S. 155, 171; *Hufeld*, Die Vertretung der Behörde, S. 7; *Gurlit*, VVDStRL 70 (2011), 227, 229, 240.

<sup>4</sup> Vgl. *Hufen/Siegel*, Fehler im Verwaltungsverfahren, Rn. 31; *Wahl*, DVBl 2003, 1285, 1287; *Burgi/Durner*, Modernisierung, S. 27 f.

### I. Topos der dienenden Funktion

Spricht man von der dienenden Funktion des Verwaltungsverfahrens, so beschreibt man regelmäßig keinen empirischen Wirkungszusammenhang, sondern wertet die Bedeutung „des Verfahrensrechts gegenüber dem materiellen Recht“ ab.<sup>5</sup> Das Verwaltungsverfahren soll danach lediglich alle relevanten Informationen geordnet bereitstellen und so die Verwaltung zu einer *richtigen* Rechtsanwendung befähigen.<sup>6</sup> Ein eigener Einfluss auf die Richtigkeit der Entscheidung wird dem Verfahren nicht zugestanden; auch Rechtsschutz soll es nur reflexhaft vermitteln.<sup>7</sup> Gegenüber einer getroffenen gerichtsfesten Entscheidung verliert das Verfahrensrecht dann an Bedeutung, so dass Verfahrensfehler zu vernachlässigen sind.<sup>8</sup> Der „Topos der dienenden Funktion“ ist somit „weniger [...] eine Funktionsbeschreibung im engeren Sinn einer klar definierten Aufgabe, als vielmehr [...] eine ‚Philosophie‘ der Relativierung des Verfahrensrechts“.<sup>9</sup>

Diese abwertende Haltung gegenüber dem prozeduralen Recht beruht unter anderem auf der Annahme, dass sich die *einzig richtige* Verwaltungsentscheidung verfahrensunabhängig ermitteln lässt. Allerdings ist mittlerweile unbestritten, dass sowohl nach methodischen als auch entscheidungstheoretischen Kriterien die verwaltungsrechtliche Rechtskonkretisierung einen offenen Prozess darstellt, dessen Ergebnis sich nicht subsumtionsfertig im Gesetzestext findet, sondern der durch die jeweilige Verfahrensgestaltung beeinflusst wird.<sup>10</sup> Denn: „So lange Menschen Gesetze schaffen, interpretieren, anwenden und in die Realität umsetzen, ist die Vorstellung von der bereits fertig im materiellen Recht ausgeprägten einzig richtigen Verwaltungsentscheidung zurückzuweisen.“<sup>11</sup>

<sup>5</sup> Gurlit, VVDStRL 70 (2011), 227, 238, berichtend; ebenfalls Fehling, VVDStRL 70 (2011), 280, 286 f. in Fn. 27 und Fn. 30; Schmidt-Aßmann, Ordnungsidee, Kapitel 6 Rn. 46; Schmidt-Aßmann, in: GVwR II, § 27 Rn. 64.

<sup>6</sup> Nehl, Europäisches Verwaltungsverfahren, S. 177; Quabeck, Prozeduralisierung, S. 8.

<sup>7</sup> Quabeck, Prozeduralisierung, S. 9 f., 13; Nehl, Europäisches Verwaltungsverfahren, S. 184 f.

<sup>8</sup> Vgl. Pietzcker, VVDStRL 41 (1983), 193, 222: „In der richtigen Sachentscheidung verschwindet der Verfahrensfehler.“

<sup>9</sup> Quabeck, Prozeduralisierung, S. 9.

<sup>10</sup> Siehe zusammenfassend Krebs, DVBl 1984, 109, 111 f.; Martin, Heilung, S. 142–144; Dreier, Hierarchische Verwaltung, S. 164–174, zu den methodischen Grenzen insbesondere S. 165–168; Müller-Franken, Maßvolles Verwalten, S. 56 f.; Hill, Das fehlerhafte Verfahren, S. 210 f. zur Entscheidungstheorie; siehe Hufen, NJW 1982, 2160, 2167: „Fiktion“; Wahl, VVDStRL 41 (1983), 151, 153, 154; Schmidt-Aßmann, Ordnungsidee, Kapitel 4 Rn. 38; Pit-schas, in: GVwR II, § 42 Rn. 58, dort auch in Fn. 181: „gesicherte[r] Erkenntnisstand“; Maurer, Allg. Verwaltungsrecht, § 19 Rn. 8; Gurlit, VVDStRL 70 (2011), 227, 239 in Fn. 53: „nahezu common sense“.

<sup>11</sup> Martin, Heilung, S. 148; ähnlich Müller-Franken, Maßvolles Verwalten, S. 61.

## Sachregister

- Abstraktion (Experiment) 117 f., 126
- „accuracy rule“ 84 *siehe auch* Richtigkeitsfunktion
- adversatorische Verfahren 86, 99
- Akzeptanz *siehe auch* Rechtsbefolgung
  - als normatives Verfahrensziel *siehe* Akzeptanzfunktion
  - Anhörung *siehe* Anhörungseffekt
  - Begriff 28 f., 62
  - Begründung der Entscheidung 31, 67 f., 108, 153
  - Durchsetzung des Verwaltungsrechts 3, 27, 34, 35, 63, 94, 207, 208
  - Effektivität des Verwaltungshandelns 22, 208
  - Effizienz 27, 207 f., 208 f., 209, 210 f.
  - Einflussnahme 31 f., 32 f.
  - einzelner Verwaltungsentscheidungen 12, 33, 63, 65–69, 69 f., 71, 206
  - Entscheidungen aufgrund akzeptierter Normen 29 f.
  - Ergebnisorientierung 12, 65–68, 83
  - faire Verfahren *siehe* Verfahrensfairness
  - falsche Entscheidungen 30
  - funktionierende Verwaltung 35, 59, 131
  - generelle Akzeptanz von Herrschaft *siehe* Legitimität, subjektive
  - Konsens 32, 33 f., 76
  - Misslingen der Akzeptanzvermittlung 205
  - Nachholung der Verfahrenshandlung 166 f.
  - nachteilige Entscheidungen 65 f.
  - Rechtmäßigkeit 30 f., 38, 217 f.
  - Überzeugung der Betroffenen 31, 32, 33, 52, 67 f.
  - Verteilungsgerechtigkeit 66 f.
  - Verwaltungsgerichtsverfahren 167
- Akzeptanzfunktion
  - Demokratieprinzip 35–37, 53 f., 135, 214–216
  - der Anhörung (§ 28 Abs. 1 VwVfG) 52, 53, 133, 135
  - des Verfahrens 2 f., 12, 13, 28–31, 42 Fn. 207, 205
  - Effektivitätsgrundsatz 34
  - Effizienzgrundsatz 34, 213–216
  - Kritik 39 f.
  - Menschenwürde 42
  - Verhältnismäßigkeit 34 f.
- allgemeines Verwaltungsverfahren 4
- „alltägliche“ Verwaltung 2 f., 33 f., 59, 95, 123, 205, 206
- Alternativlosigkeit, rechtliche 169, 170, 183
- Amtsermittlung 45 f.
- Ampflichtverletzung 221
- Anhörung (§ 28 Abs. 1 VwVfG) *siehe auch*
  - Ausnahmen von der Anhörungspflicht
  - Akzeptanz *siehe* Anhörungseffekt
  - Antragsverfahren 137 f.
  - Auseinandersetzung mit dem Vortrag 151–153
  - Betroffenheit, rechtliche 135–137
  - Beweismittel 45 f.
  - Defizite 1 f., 179 f., 210
  - eingreifender Verwaltungsakt 137
  - Form 147 f.
  - Funktionen *siehe* Anhörungsfunktionen
  - Gegenstand 149–151
  - indirekter Vollzug 54–56, 139
  - Information über die Anhörungsmöglichkeit 146 f.
  - Leistungsverwaltung 137 f.
  - öffentlich-rechtlicher Vertrag 139
  - ökonomische Grenzen 134, 139

- Realakte 138 f.
- Rechtsfragen 150 f.
- Verhältnismäßigkeit 50
- Zeitpunkt 148 f.
- Anhörungseffekt *siehe auch* „voice effect“  
und „fair process effect“
- Begriff 100 f.
- Berücksichtigung des Vortrags 107–109
- Empirie 99–112, 119–128, 128 f.
- Geschlechterunterschiede 127 f.
- instrumentell 62, 101, 108, 110, 126 f.,  
152, 213, 220, 222 *siehe auch* instrumen-  
teller Mechanismus
- nichtinstrumentell 62, 102–105, 105 f.,  
107 f., 120, 121, 126 f., 152, 213, 220, 222  
*siehe auch* relationaler Mechanismus
- (fehlende) Quantifizierung im Verwal-  
tungsverfahren 134, 216
- rechtliche Betroffenheit 136
- Übertragbarkeit auf das Verwaltungsver-  
fahren 133
- Anhörungsfehler
- Ausschluss des Aufhebungsanspruchs  
*siehe* Unerheblichkeit von Anhörungs-  
fehlern
- Heilung *siehe* Heilung von Anhörungs-  
fehlern
- isolierte Rechtsbehelfe *siehe* isolierter  
Rechtsschutz gegen Anhörungsfehler
- Menschenwürde 51
- Mindestsanktion *siehe* Mindestsankti-  
onsniveau
- Rechtsbefolgungsprobleme 129, 208
- strukturelle Ursachen *siehe* Anreizstruk-  
turen des Verfahrensfehlerregimes
- Anhörungsfunktionen 56 f.
- demokratische Akzeptanzfunktion 52,  
53 f., 133, 135
- Informationsausgleich 47, 48 f.
- Informationsbeschaffung 45
- Legitimationsfunktion 52
- Menschenwürdeschutz 50 f.
- Objektivierung der Entscheidung 46
- Rechtsschutzfunktion 47–50
- Richtigkeitsförderung 46
- Transparenzförderung 52
- Vervollständigungsfunktion 46
- Waffengleichheit 48 f.
- Warnfunktion 46 f.
- anreizbasierte Messmethode 117, 124, 126
- Anreizsteuerung 77–81 *siehe auch*  
Sanktionen
- Anreizstrukturen des Verfahrensfehler-  
regimes 173–181, 209 f., 216, 219, 221,  
222 *siehe auch* Sanktionen
- Antragsverfahren 128, 137 f., 139, 140,  
143 f.
- Ausnahmen von der Anhörungs-  
pflicht 140–146
- Antragsverfahren 143 f.
- Anwendungsleitlinien des § 28 Abs. 2  
VwVfG 51, 141 f.
- automatisierte Verwaltung 144 f.
- Effizienz 27, 140, 141
- Fristablauf 142 f.
- Massenverwaltung 144 f.
- Realakte 139
- Verwaltungsvollstreckung 145 f.
- Zweckverfehlung 142 f.
- Befriedung *siehe* Akzeptanz
- Begründung von Entscheidungen 13 f., 17,  
31, 67 f., 108, 141, 143, 152, 153, 177
- Berücksichtigung des Anhörungsergebnis-  
ses 49, 52, 107–109, 127, 149, 151–153
- Beschleunigung 2, 158, 160, 172, 204  
Fn. 278, 207 Fn. 288, 209 f.
- Betroffenheit, rechtliche 49, 135–137,  
139 f.
- Beurteilungsspielraum *siehe* Entschei-  
dungsspielräume der Behörde
- Beweislast 170, 185, 186, 187, 200 f.
- Bewirkungsfunktion 14 f. *siehe auch*  
Effektivität und „Verwirklichungsmodus  
des Verwaltungsrechts“
- Bindungen, materiell-rechtliche 39, 46
- Bindungswirkung des Verfahrensrechts  
*siehe* Verbindlichkeit von Verfahrensnor-  
men
- „Chicago-Studie“ 70, 73, 74 Fn. 76, 75,  
103
- „cushion of support“ 82

- Demokratieprinzip 35–38, 40, 52, 53 f., 135, 213–216
- „derivative theory of procedural legitimacy“ 30 Fn. 134
- „dienende Funktion“ 9, 10 f., 13 Fn. 27, 158, 172, 211 f.
- Diktatorspiel 125 f.
- „Doppelauftrag“ des Verwaltungsverfahrens 15
- Durchsetzung von Verwaltungsentscheidungen 3, 27, 34 f., 63, 78 Fn. 98, 79 f., 94, 97, 207, 208
- „edukatorische Funktion“ 175 f., 195
- Effektivität 21 f., 23, 34, 63 f., 78 f., 80, 97, 134, 141, 208, 215 f.
- Effektivitätsgrundsatz (Unionsrecht) 55, 197, 199 f., 202 f.
- Effizienz
- Anhörung (§ 28 Abs. 1 VwVfG) 134, 153
  - Anreizsteuerung im Verwaltungsverfahren 78 f.
  - Begriff 23 f., 26
  - Grenzen des Anhörungsrechts 134, 139 f., 140, 141, 142, 143
  - instrumentelle und nichtinstrumentelle Funktion 12, 13, 42
  - Konflikte mit anderen Verfahrenszielen 25 f.
  - und Akzeptanz(funktion) *siehe* Akzeptanz *und* Akzeptanzfunktion
  - Verfahrenseffizienz 24, 206, 208
  - Verfahrensfehlerregeln 27, 158, 159 f., 168, 171 f., 177, 183 Fn. 158, 186 f., 187, 204, 206–211, 213–216, 220
  - Verfahrensfunktion 23–28
  - verfassungsrechtliche Grundlagen 24 f.
- Eigennutz 30 f., 65 f., 84
- Eigenverwaltungsrecht 54, 55 f., 198, 199, 201, 202, 203
- Eigenwert des Verfahrens 9, 15, 54 Fn. 54, 101
- Einflussnahme auf die Entscheidung 31 f., 32 f., 47, 49, 52, 52 f., 86 f., 94 f., 101, 102–105, 107 f., 109 f., 120, 127, 133, 134, 148 f., 151, 152, 163–166, 188 f., 190, 212, 217, 220, 222
- Eingriff 49, 65 f., 137–140
- Einschätzungsprärogative 135, 215 f. *siehe auch* Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers
- Entscheidung
- einzig richtige 10 f., 169
  - gebundene 13, 31, 159, 169 f., 183 f., 187, 209
- „Entscheidungskontrolle“ 86, 102, 103, 105 f.
- Entscheidungsspielräume der Behörde 12 f., 17 f., 30, 39, 67, 141 f., 161, 170, 183, 184, 185 f., 187, 202 f., 203
- Ergebnisorientierung 65–68, 97
- Ergebnisrelevanz (des Anhörungsfehlers) 182, 193, 200–203, 219 *siehe auch* offensichtliche Nichtbeeinflussung
- Ermessen *siehe* Entscheidungsspielräume der Behörde
- Ermessensreduzierung auf null 159, 169, 183
- ethisches Entscheidungsverfahren 85
- europarechtskonforme Auslegung 200, 201, 203 Fn. 272
- „Experimental Law and Economics“ 112 f.
- Experimentalökonomie
- Anhörungseffekte 119–128
  - Methode in Abgrenzung zur Sozialpsychologie 113–119
- „fair process effect“ 81, 100, 101 Fn. 12, 106 *siehe auch* Anhörungseffekt
- faïres Verfahren (Verfassungsgebot) 48 f.
- „fairness heuristic theory“ 91
- „falsches Bewusstsein“ 92
- Feldexperiment 114 f.
- Frustrationseffekt 109 f., 111, 120, 121, 126, 128
- Funktionsfähigkeit der Verwaltung 7, 22, 24, 26, 35, 59, 131
- funktionsorientiertes Verfahrensfehlerregime 218
- Garten Eden 1
- gerichtliche Kontrolle des Verwaltungshandelns 11, 13 f., 15, 17–19, 51, 141, 156, 158, 172, 183 f., 192, 195, 219

- Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers  
20, 25 f., 27 f., 38, 43, 54, 134, 135, 155,  
186, 197, 215, 217
- „group engagement model“ *siehe* relationa-  
ler Mechanismus
- „group-value model“ *siehe* relationaler  
Mechanismus
- Grundkonsens, demokratischer 35 f. *siehe*  
*auch* Legitimität, subjektive
- Grundrechtsschutz durch Verfahren *siehe*  
Rechtsschutzfunktion
- Grundrechtsschutz im Verfahren 20 f.
- Heilung von Anhörungsfehlern (§ 45  
VwVfG) *siehe auch* Verfahrensfehler-  
regeln
- Gerichtsverfahren 161, 164, 189–191,  
199 f.
  - indirekter Vollzug von Unionsrecht  
160, 198–200
  - Kompensation (Einflussnahme und  
Akzeptanz) 163–167
  - Reform *siehe* Reform des Verfahrensfeh-  
lerregimes
  - Regelungsgehalt 159–162
  - verfassungskonforme Anwendung des  
§ 45 Abs. 1 Nr. 3 VwVfG 188 f.
  - Verfassungswidrigkeit des § 45 Abs. 1  
Nr. 3 i. V. m. Abs. 2 VwVfG 189–191
  - Voraussetzungen *siehe* „reale Fehlerhei-  
lung“
  - Widerspruchsverfahren 156 f., 161 f.,  
163 f., 188
  - Zeitraum 160
- Identitätsbildung 88
- indirekter Vollzug von Unionsrecht
- § 44a VwGO 203
  - § 45 VwVfG 198–200
  - § 46 VwVfG 170, 200–203
  - (kein) absolutes Anhörungsrecht 201 f.
  - Anhörungspflicht 54–56, 139
- Induktion 115
- Informationsfunktion 10, 13, 17, 45 f., 53,  
84, 162
- inquisitorische Verfahren 86, 99
- instrumentelle Verfahrensfunktionen 9,  
11–13, 15, 42, 62, 134, 163–166 *siehe*  
*auch* Richtigkeitsfunktion
- instrumenteller Mechanismus (Verfahrens-  
fairness/Anhörungseffekt) 62, 86 f.,  
101, 102, 103 f., 107, 108, 110, 126 f., 142,  
152, 213, 220, 222
- Interesse, rechtliches 135–137
- isolierter Rechtsschutz gegen Anhörungs-  
fehler (§ 44a VwGO) 171–173, 192, 203,  
212, 222 *siehe auch* Verfahrensfehler-  
regeln
- Kategorisierung der Verfahrensfunktio-  
nen 9, 10 f., 11–13, 13 f., 14 f., 42
- kausaler Zusammenhang 74, 103,  
113–115, 180, 209
- Kausalität des Anhörungsfehlers *siehe*  
Ergebnisrelevanz *und* offensichtliche  
Nichtbeeinflussung
- Kohärenzeffekte 149, 164 f., 184
- Kommunikation im Verwaltungsverfahren  
32, 46, 52, 53, 76, 94, 137, 145, 148
- Kompensation von Anhörungsfehlern  
162, 163–167
- Konsens 32 f., 33 f., 39 Fn. 188 f., 76
- Konsistenz („consistency rule“) 84, 101  
Fn. 10
- Kontext 117 f.
- Kooperationsbereitschaft 34, 64, 71, 72,  
83, 88 Fn. 152, 134, 208
- Korrelation, statistische 74, 113 f.
- Korrigierbarkeit 84
- Laborexperiment 113–119
- „Legitimation durch Verfahren“ (Niklas  
Luhmann) 39 f., 62 f.
- Legitimation, demokratische 36 f., 52, 62,  
97, 214 Fn. 314
- Legitimität, subjektive 29, 62, 69–75, 81,  
82 f., 94, 95 f., 206, 207, 208, 212, 213,  
222
- Letztentscheidungskompetenz 169, 183
- Massenverwaltung 144 f.
- Menschenwürde 41 f., 50 f.

- Mindestanforderungen an die Verfahrensgestaltung, verfassungsrechtliche 20, 26, 27 f., 43, 49, 135, 187, 213, 214, 215
- Mindestsanktionsniveau 195–197
- Missbrauchsvermeidung 172, 180 f.
- „monistisches Modell“ 90 f.
- Moral
- als Steuerungsressource 75 f.
  - und Sanktionen 80 f., 174
  - Verfahrensfairness 76
- Motivationen der Behörde 177–179
- Multifunktionalität des Verwaltungsverfahrens 7, 42
- Neutralität 84, 88 f., 122 f., 143, 213, 214  
Fn. 315
- nichtinstrumentelle Verfahrensfunktionen 9, 13 f., 42, 62, 158, 166 f., 204, 214, 218
- offensichtliche Nichtbeeinflussung 168, 170 f., 182 f., 184–187, 201 *siehe auch* Ergebnisrelevanz
- Öffentlichkeitsbeteiligung 32 Fn. 146, 33 Fn. 153 & 155, 36, 134 Fn. 3, 137 Fn. 12, 152 Fn. 89, 182 Fn. 153, 198, 205 Fn. 280, 209 Fn. 296, 214 Fn. 314, 217 Fn. 325
- Ökonomische Theorie 117, 120 *siehe auch* Public-Choice-Ansatz
- „Ökonomisierung des Verwaltungsverfahrens“ 159
- Optimierungspotential 81, 97, 210
- „parallelism“ 116
- Parteilichkeit 109 f., 122, 124
- persönliche Erfahrungen der Bürger 71–75, 90 Fn. 166, 206
- Präventivkontrolle 137 f.
- „procedural fairness“/„procedural justice“ *siehe* Verfahrensfairness
- Procedural-Justice-Forschung *siehe* Sozialpsychologie
- „process based model of regulation“ 59  
Fn. 1 *siehe* Rechtsbefolgung – verfahrensbasierte
- Prozesskontrolle *siehe* Verfahrenskontrolle
- Public-Choice-Ansatz 73
- „Qualität der Entscheidungsprozesse“ 33, 68 f., 89, 90, 146, 211 *siehe auch* relationaler Mechanismus
- „Qualität der persönlichen Behandlung“ 8 f., 89, 90, 129, 146, 211 *siehe auch* relationaler Mechanismus
- Randomisierung 114
- Realakt 138 f.
- „reale Fehlerheilung“ 160 f., 162, 188–190, 212, 219, 220
- Recht auf gute Verwaltung 54
- Rechtmäßigkeit, objektive 11 f., 16 f., 217 f.
- Rechtsbefolgung
- Anhörungsfehler 208
  - begriffliche Abgrenzungen 29, 35
  - demokratische Entscheidungsverfahren 29
  - durch Anreizsetzung *siehe* Anreizsteuerung *und* Sanktionen
  - Effektivität der Verwaltung 22
  - freiwillige 28 f., 63–77, 80, 134, 208, 210 *siehe auch* Akzeptanz
  - generelle 3, 63 f., 70 f., 75 f.
  - Moral 75 f.
  - Rechtsbefolgungsprobleme 31, 93, 142, 208, 210
  - verfahrensbasierte 59, 61 f., 63 f., 68 f., 70 f., 69–75, 76, 81, 82 f., 88–90, 92–95, 95–97, 210
  - Verfahrensrechtstreue der Behörde 177–180, 210
- Rechtsbindung der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG) 16, 46, 193 *siehe auch* Verbindlichkeit von Verfahrensnormen *und* Rechtsstaatsprinzip
- Rechtsgespräch 150, 151
- Rechtskultur 96 f.
- Rechtspolitik 7, 28, 54, 135, 181 f., 192, 205, 216, 217, 219, 221
- Rechtsschutzfunktion
- Anhörungsfunktion 47–50
  - Grundrechtsschutz im Verfahren 20 f.
  - instrumentelle und nichtinstrumentelle Wirkung 12, 13 f.
  - Reform der Verfahrensfehlerregeln 219, 220
  - Unionsrecht 54, 200, 201, 203



- Verfahrensfunktion 2, 12, 13 f., 14, 15, 17–21, 42, 43
- verfassungsrechtliche Verankerung 18–20, 48 f., 135
- Verhältnis zur Akzeptanzfunktion 53, 134, 212 f., 217 f.
- Vorgaben für § 28 VwVfG 136, 137 f., 138, 139, 141, 142 f., 143, 144, 145, 146 f., 151 f.
- Vorgaben für § 44a VwGO 192, 203, 212 f.
- Vorgaben für § 45 VwVfG 188–191, 200, 212 f.
- Vorgaben für § 46 VwVfG 182–187, 201, 212 f.
- Rechtssicherheit 21, 47 Fn. 18, 158, 186 f.
- Rechtsstaatsprinzip 16, 18, 19, 40, 46, 48, 49, 50, 84, 85, 187, 193–197 *siehe auch* Rechtssicherheit
- Rechtstreue *siehe* Rechtsbefolgung
- Rechtswahrung *siehe* Rechtsschutzfunktion
- Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts 156, 159, 168, 188, 198, 213 Fn. 312
- Rechtswidrigkeitszusammenhang 168, 183 Fn. 155
- Reform des Verfahrensfehlerregimes 216–222
- relationaler Mechanismus 68 Fn. 38, 88–90, 92, 105 f., 107 f., 142, 145, 211 f.
- „Repräsentationsregel“ 85, 99 Fn. 1
- Respekt 89, 129, 148, 152, 166, 210, 212, 217 *siehe auch* Wertschätzung
- Richtigkeitsfunktion 10, 11–13, 14, 16 f., 45 f., 59, 84, 101, 134, 204, 218 *siehe auch* instrumentelle Verfahrensfunktionen
  
- Sanktionen
  - Anhörungsdefizite durch Sanktionslosigkeit 1 f., 175–177, 179 f., 215
  - Befolgung 28 f., 78 f.
  - Bindungswirkung trotz Sanktionslosigkeit 196 f., 215
  - faktische Sanktionen in der Verwaltungsvollstreckung 78
  - Kosten 79 f., 208
  - Sanktionierung von Verfahrensverstößen 156, 158, 162, 171, 173–180, 210 f., 216 f., 219, 220, 221
  - Sanktionierungsspielraum 155 *siehe auch* Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers
  - Sanktionswahrscheinlichkeit 79, 173, 176
  - Sicherung behördlicher Verfahrenstreue 173–175, 194, 206, 210
  - Steuerung durch Sanktionen *siehe* Anreizsteuerung
  - und Moral 80 f., 174
  - Verhaltenseffekte 77 f., 78 f., 80 f., 173–175
- Schadensersatz für Verfahrensverstöße 220 f.
- Selbstkontrolle der Verwaltung 13 f. Fn. 34, 17, 84, 157
- „self-interest model“ 87, 66 Fn. 31 *siehe* instrumenteller Mechanismus
- „socioemotional benefit“ 90
- Sozialpsychologie 3, 59, 61 f., 62, 111 f.
  - Anhörungseffekt 99–110, 128 f.
  - methodische Abgrenzung zur Experimentalökonomie 113–119
- Stabilität von Verwaltungsentscheidungen 46, 158, 168, 187, 215 f., 219, 222
- Status 88 f., 91, 105, 107 f., 145, 220
- Status quo 137, 164 Fn. 56, 210
- Steuerung 61, 63 f., 64, 97
  - der Verwaltung durch Gerichtskontrolle 195
  - inhaltlich-moralische *siehe* Moral
  - Kritik an der verfahrensbasierten Steuerung 92–95
  - sanktionsbasiert *siehe* Anreizsteuerung
  - verfahrensbasiert *siehe* Rechtsbefolgung
    - verfahrensbasierte
    - Verteilungsgerechtigkeit 67
- Subjektstellung des Bürgers 35, 41 f., 50 f.
  
- Täuschungsverbot 118 f.
- Transparenz 40 f., 52, 133, 151
  
- Überraschungsentscheidung 47
- Überwachung 34, 79, 80
- Ultimatums spiel 119–122, 122 f.
- Umweltverträglichkeitsprüfung 185 Fn. 168, 198, 200 f.

- unbestimmte Rechtsbegriffe *siehe*
- Entscheidungsspielräume der Behörde
- Unerheblichkeit von Anhörungsfehlern (§ 46 VwVfG) *siehe auch* Verfahrensfehlerregeln
  - Grundrechtsschutz 182–187 *siehe auch* Beweislast
  - indirekter Vollzug von Unionsrecht 200–203
  - Nicht-Kausalität des Anhörungsfehlers *siehe auch* offensichtliche Nichtbeeinflussung
  - Reform *siehe* Reform des Verfahrensfehlerregimes
  - Regelungsgehalt 168–171
- Unionsrecht *siehe* Eigenverwaltungsrecht *und* indirekter Vollzug von Unionsrecht unionsrechtskonforme Auslegung *siehe* europarechtskonforme Auslegung
- Unparteilichkeit 84 *siehe auch* Neutralität
  
- Validität (interne/externe) 103, 113–117
- Verbindlichkeit von Verfahrensnormen 1 f., 143, 172, 175–177, 193–197, 210, 213, 215, 219, 221
- Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten 55
- Verfahrenseffizienz 24, 206, 208 *siehe auch* Effizienz
- Verfahrensfairness
  - Abschaffung des Widerspruchsverfahrens 157
  - Akzeptanz 34, 68 f., 81 *siehe auch* Rechtsbefolgung – verfahrensbasierte
  - Ausnahmen von der Anhörungspflicht 141 f., 143 f., 145, 146
  - Einflussnahme 86 f. *siehe auch* instrumenteller Mechanismus
  - Entscheidungsbegründung 67 f.
  - faire Ausgestaltung des § 28 Abs. 1 VwVfG 133 f., 135, 136, 138, 138 f., 139, 146, 147, 148, 149, 150 f., 152 f.
  - Moral 76
  - Nachholung der Anhörung 166 f.
  - Präferenzen der Bürger 211 f.
  - psychologische Grundlagen 83–86, 86 f., 88–90, 90–92
  - relationale Fairnesskriterien 88 f. *siehe auch* relationaler Mechanismus
  - subjektive Legitimität 73–75, 82 f.
  - subjektiver Begriff 62
  - Verfahrenseteiligung *siehe* Anhörungseffekt
  - Verfahrensfehlerregeln 181, 205, 206, 207 f., 208, 210, 212 f., 216–218, 219, 219 f., 222
  - Verteilungsgerechtigkeit 83, 90–92
  - Wirksamkeit von Sanktionen 80 f.
  - Wirkungen 81 f.
- Verfahrensfehlerregeln
  - § 44a VwGO *siehe* isolierter Rechtsschutz gegen Anhörungsfehler
  - § 45 VwVfG *siehe* Heilung von Anhörungsfehlern
  - § 46 VwVfG *siehe* Unerheblichkeit von Anhörungsfehlern
  - Akzeptanzfunktion des Verfahrens 204–206, 207 f., 208 f., 209 f., 214–216, 216–218, 218–220
  - Einhaltung des Verfahrensrechts *siehe* Anreizstrukturen des Verfahrensfehlerregimes
  - rechtsstaatliche Verbindlichkeit der Verfahrensnormen 193–197
  - Reform 216–222
- Verfahrenskontrolle 86, 87, 99, 100 Fn. 3, 102, 103, 105 f.
- verfassungskonforme Auslegung 135, 182 f., 187, 189 f., 190 f., 200, 212 f.
- Verhältnismäßigkeit 24, 34 f., 50, 94, 133, 141
- Verhandlungsmacht 123
- Verteidigungsrechte (Unionsrecht) 54, 199, 202 f.
- Verteilungsgerechtigkeit 16, 24, 66 f., 73 Fn. 67, 74 f., 83, 90, 120
- Vertrag, öffentlich-rechtlicher 139
- Vertrauen 29 Fn. 131, 52 f., 88 f., 89 Fn. 157, 91, 105, 106, 133, 143, 213
- Vervollständigungsfunktion 46
- Verwaltungseffizienz *siehe* Effizienz „verwaltungspsychologische Bestandskraft“ 163
- Verwaltungsvollstreckung 35, 78, 94, 97, 145 f.

- Verwirklichung *siehe* Effektivität  
„Verwirklichungsmodus des Verwaltungs-  
rechts“ 11 f., 15  
„voice“/„voice effect“ 100, 101, 106, 109,  
128 *siehe auch* Anhörungseffekt
- Waffengleichheit 48 f.  
Warnfunktion 47 f.  
Wertschätzung 90, 146, 147, 152, 174  
Fn. 115, 211 *siehe auch* Respekt
- Widerspruchsverfahren 31 Fn. 146, 156 f.,  
161 f., 163 f., 179, 188  
Wirksamkeit des Verwaltungshandelns  
*siehe* Effektivität  
Wirtschaftlichkeit *siehe* Effizienz
- Zweckmäßigkeit 11, 12, 16 f., 42 *siehe  
auch* Richtigkeitsfunktion