Inhaltsverzeichnis

Vorwort ... V
Abkürzungsverzeichnis ... XIII
1. Teil Einleitung ... 1
A. Gegenstand der Untersuchung ... 4
B. Tertium comparationis und Ziel der Untersuchung ... 6
C. Gang der Untersuchung ... 8
2. Teil Die Rolle des informellen Verwaltungshandelns in Deutschland und Japan ... 11
A. Inhalt und Bedeutung des informellen Verwaltungshandelns in Deutschland ... 11
I. Begriff und Inhalt des informellen Verwaltungshandelns ... 12
1. Begriff „informelles Verwaltungshandeln" ... 12
a. Engere Auffassung ... 12
b. Weitere Auffassung ... 13
c. Stellungnahme ... 13
2. Verhältnis von Informalität, Konsens und Kooperation ... 15
3. Inhalt und Erscheinungsformen des informellen Verwaltungshandelns ... 16
II. Bedeutung des informellen Verwaltungshandelns im Verwaltungsverfahren ... 18
1. Hintergründe und Bestimmungsfaktoren ... 18
a. Beiderseitige Rechtsanwendungsunsicherheiten ... 18
b. Pflege guter Beziehungen ... 19
2. Funktionen und Gefahren ... 20
a. Funktionen im Verwaltungsverfahren ... 20
b. Gefahren in rechtsstaatlicher Hinsicht ... 21
III. Informelles Verwaltungshandeln in der Verwaltungsrechtsdogmatik ... 23
1. Die Handlungsformenlehre als Ordnungsrahmen ... 24
2. Rechtliche Erfassung mit Hilfe der (Verwaltungs-) Rechtsverhältnislehre ... 26
IV. Rechtliche Grenzen informellen Verwaltungshandelns ... 28
1. Vorrang des Gesetzes ... 30
a. Materiell-rechtliche Grenzen ... 30
b. Bestehende verfahrensrechtliche Grenzen ... 31
aa. Untersuchungsgrundsatz (§ 24 VwVfG) ... 31
bb. Transparenzgebot ... 31
cc. Grundsatz der Verfahrensfairness ... 32
c. Weitergehende Rechtmäßigkeitsanforderung: Beteiligung Dritter ... 32

aa. Gegen eine obligatorische Bürgerbeteiligung im informellen Stadium 33
bb. Für eine obligatorische Bürgerbeteiligung im informellen Stadium 33
cc. Differenzierung nach dem Betroffenheitsgrad der Bürger 34
dd. Stellungnahme 34
2. Vorbehalt des Gesetzes 37
a. Reichweite des Gesetzesvorbehalts bei informellem Verwaltungshandeln 38
b. Ermächtigung zu informellem Vorgehen aus bestehenden Regelungen 39
aa. § 25 VwVfG 39
bb. § 71 c II VwVfG 40
cc. § 2 II der 9. BImSchV 41
dd. §§ 5 UVPG, 2 a der 9. BImSchV 42
ee. §§ 10 , 40 VwVfG 42
ff. Bewertende Zusammenfassung 43
c. Verfahrensrechtliche Schutzpflichten des Staates als Gebot zum Erlass konkreter Regelungen? 43
V. Rechtswirkungen und Rechtsschutzmöglichkeiten 45
1. Rechtswirkungen rechtmäßiger Absprachen 45
2. Rechtswirkungen rechtswidriger Absprachen 47
3. Rechtsschutzmöglichkeiten 48
B. Inhalt und Bedeutung des informellen Verwaltungshandelns in Japan 49
I. Begriff und Inhalt des informellen Verwaltungshandelns 49
1. Bedeutung von Informalität in der japanischen Handlungsformenlehre 50
2. Begriff „gyôsei shidô“ 53
3. Inhalt und Erscheinungsformen von *gyôsei shidô* 54
a. Beratendes gyôsei shidô 56
b. Quasi-regulatives *gyôsei shidô* 56
c. Schlichtendes *gyôsei shidô* 57
d. Bedeutung der Ordnungskonzepte 57
4. Leitbild (*arikata*) von *gyôsei shidô* im VwVfG 58
a. Allgemeine Rechtsgrundsätze im japanischen Verwaltungsrecht 59
aa. Das Konzept des Rechtsstaatsprinzips 59
bb. Weitere traditionelle Grundsätze und Rechtsprinzipien 61
cc. Moderne allgemeine Grundsätze 62
b. Konkretisierung in den Artt. 32 ff. VwVfG 63
aa. Materiell-rechtliche Vorgaben in Artt. 32-34 VwVfG 63
bb. Verfahrensrechtliche Vorgaben in Artt. 35 und 36 VwVfG 64
5. Gyôsei shidô - ein konsensuales Handlungsinstrument? 65

II. Verhältnis von *gyôsei shidô* zu anderen Handlungsformen des Verwaltungsrechts ... 68
1. Abgrenzung zum Verwaltungsakt ... 68
2. Abgrenzung zum Verwaltungsvertrag ... 70
3. Abgrenzung zum Verwaltungszwang ... 70
III. Bedeutung von *gyôsei shidô* im Verwaltungsverfahren ... 71
1. Hintergründe und Bestimmungsfaktoren ... 71
a. Vermeidung von Kontroversen als Vollzugsziel ... 71
b. Rechtsanwendungsunsicherheit auf Behördenseite ... 72
c. Rechtsanwendungsunsicherheit auf Unternehmerseite ... 73
2. Funktionen und Gefahren ... 73
a. Funktionen im Verwaltungsverfahren ... 74
b. Gefahren in rechtsstaatlicher Hinsicht ... 75
IV. Das Rechtsstaatsprinzip als Rechtmäßigkeitsgrenze für *gyôsei shidô* ... 77
1. Anwendungsbereich des Vorbehaltsprinzips ... 77
2. Anwendung des Vorbehaltsprinzips auf *gyôsei shidô* ... 79
a. Zustimmende Auffassung ... 80
b. Differenzierende Auffassung ... 81
c. Ablehnende Auffassung ... 82
d. Stellungnahme ... 83
e. Ausblick ... 86
V. Rechtswirkungen und Rechtsschutzmöglichkeiten ... 87
1. Vorgehen gegen *gyôsei shidô* selbst ... 87
2. Erheben einer Schadensersatzklage ... 88
C. Vergleichende Gegenüberstellung ... 90
I. Begriff und Inhalt des informellen Verwaltungshandelns ... 90
1. Begrifflichkeit ... 91
2. Inhaltliche Schnittmenge ... 92
II. Informelles Verwaltungshandeln in der Verwaltungsrechtsdogmatik ... 93
III. Bedeutung des informellen Verwaltungshandelns im Verwaltungsverfahren ... 95
1. Hintergründe ... 95
a. Beiderseitige Rechtsanwendungsunsicherheiten ... 95
b. Konfliktvermeidung als Vollzugsziel ... 96
2. Funktionen und Gefahren ... 96
a. Funktionen im Verwaltungsverfahren ... 96
b. Gefahren in rechtsstaatlicher Hinsicht ... 97
3. Zusammenfassung der praktischen Bedeutung im Verwaltungsverfahren ... 98
IV. Rechtmäßigkeitsgrenzen ... 99
1. Vorrang des Gesetzes ... 100

2. Vorbehalt des Gesetzes 101
V. Rechtswirkungen und Rechtsschutzmöglichkeiten 103
3. Teil Die Normierung des informellen Vorverfahrens in Deutschland und Japan 107
A. Darstellung der Normierung des informellen Vorverfahrens 107
I. Hintergründe, Ziel und Umsetzung der Normierung in Deutschland 108
1. Hintergründe der Normierung 108
2. Ziel der Normierung 109
3. Umsetzung der Normierung 111
a. Das informelle Vorverfahren 111
aa. Das Vorantragsverfahren gem. § 2 II der 9. BImSchV 111
bb. Die Fortentwicklung in § 71 c II VwVfG 112
b. Das Genehmigungsverfahren für Abfallbeseitigungsanlagen 113
aa. Die Regelungssystematik des Abfallrechts 114
bb. Das Zusammenspiel mit anderen Regelungswerken 115
cc. Der Ablauf des Genehmigungsverfahrens für Abfallbeseitigungsanlagen nach dem BImSchG 116
dd. Modifikation des Genehmigungsverfahrens durch das Emissionshandelssystem 118
(1) Hintergrund des TEHG 118
(2) Die Umsetzung der Emissionshandelsrichtlinie in nationales Recht 118
(a) Der Nationale Allokationsplan 119
(b) Das Treibhausgasemissionshandelsgesetz 119
(3) Emissionshandelspflicht von Abfallverbrennungsanlagen 121
II. Hintergründe, Ziel und Umsetzung der Normierung in Japan 121
1. Hintergründe der Normierung 122
a. Das gesetzliche Genehmigungsverfahren vor 1997 123
aa. Fehlende gesetzliche Öffentlichkeitsbeteiligung 123
bb. Mangelnde Autonomie der Gebietskörperschaften bei der Erledigung der örtlichen Angelegenheiten 124
b. Die Rolle des informellen Vorverfahrens vor der Reform 128
aa. Erscheinungsform 128
bb. Funktionen des Vorverfahrens 129
cc. Systematisierung des Vorverfahrens durch Verwaltungsrichtlinien 131
(1) Rechtsnatur der Verwaltungsrichtlinien 131
(2) Aufgabe und Ziel der Verwaltungsrichtlinien 132
(3) Die Kehrseite des Vorverfahrenssystems 134
2. Ziel der Normierung 136
3. Umsetzung der Normierung 137
a. Die Reform des AbfallG 137

b. Das Genehmigungsverfahren für Abfallbeseitigungsanlagen 138
aa. Die Regelungssystematik des Abfallrechts 138
bb. Das Zusammenspiel mit anderen Regelungswerken 139
cc. Der Ablauf des Genehmigungsverfahrens für Abfallbeseitigungsanlagen nach dem AbfG 140
III. Zusammenfassende Gegenüberstellung von Ziel und Umsetzung der Normierung des informellen Vorverfahrens 142
1. Systematik des Zulassungsrechts für Abfallbeseitigungsanlagen 142
2. Zielrichtung der Normierung des informellen Vorverfahrens 142
a. Hintergrund 142
b. Ziel 143
3. Umsetzung der Normierung 144
a. Umgang mit der Informalität des Vorverfahrens 145
b. Regelungsbereich 146
B. Beurteilung der Normierung des Vorverfahrens im Hinblick auf den Bewirkungsauftrag 146
I. Beurteilung der Normierung im deutschen Recht 147
1. Anwendungsbereich der Normierung 147
2. Regelungsgehalt der Normierung 148
a. Reduktion von Komplexität 148
b. Abbau von Konfliktpunkten 149
3. Gesamtbetrachtung 151
II. Beurteilung der Normierung im japanischen Recht 152
1. Effektivität und Praktikabilität der Normierung 152
a. Anwendungsbereich der Normierung 153
b. Regelungsgehalt der Normierung 154
aa. Die Stellungnahmemöglichkeit der Bürger 154
bb. Die Chance einer Konsensfindung 155
c. Kompetenzverteilung 155
2. Verhältnis der Normierung zum informellen System 157
C. Vergleichende Gegenüberstellung der Regelungsansätze und ihrer Beurteilungen 158
I. Bewertung der gesetzlichen Normierungen 159
II. Konkretisierung durch Verwaltungsvorschriften 160
D. Beurteilung der Normierung des Vorverfahrens im Hinblick auf den Schutzauftrag 161
I. Beurteilung der Normierung im deutschen Recht 161
1. Beurteilungsmaßstab 162
2. Gewährleistung eines rechtsstaatlichen Verfahrensablaufs durch die Normierung 162
II. Beurteilung der Normierung im japanischen Recht 165

1. Gewährleistung eines rechtsstaatlichen Verfahrensablaufs durch die Normierung 165
a. Bewertung der gesetzlichen Normierung 165
b. Betrachtung des informellen Systems 166
2. Neuorientierung bei der rechtlichen Erfassung informellen Verwaltungshandelns 169
a. Form eines Regelungsansatzes 170
b. Inhalt eines Regelungsansatzes 171
c. Rechtsstaatliche Sicherungsmechanismen 172
aa. Vorgaben in Verwaltungsrichtlinien 172
bb. Vorgaben im VwVfG 173
E. Vergleichende Gegenüberstellung der Lösungsansätze und ihrer Beurteilungen 175
I. Konkrete Verfahrensvorgaben für das informelle Verfahren 175
II. Verfahrenslenkende Vorgaben auf gesetzlicher Ebene 176
1. Sicherstellung von Transparenz 176
2. Gewährleistung von Drittschutz 177
III. Verfahrenslenkende Vorgaben auf untergesetzlicher Ebene 179
1. Lenkung des Vorverfahrens durch Verwaltungsvorschriften 180
a. Konzept der Verwaltungsvorschriften in Deutschland und Japan 182
b. Bedeutung von Rechtssätzen in Deutschland und Japan 182
2. Verfahrensleitfäden für den Antragsteller (*tebiki*) 183
a. Verfahrensleitfäden in Japan 183
b. Verfahrensleitfäden in Deutschland 183
4. Teil Fazit und Ausblick für die deutsche Rechtsordnung 187
Literaturverzeichnis 193
Anhang 227