



Bundesministerium
des Innern, für Bau
und Heimat



Überblick über das Verwaltungsverfahrensrecht

von

Professor Dr. Raimund Brühl

*Professor für Öffentliches Recht
an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung,
Fachbereich Allgemeine Innere Verwaltung*

*Ständiger Gastdozent an der
Bundesakademie für öffentliche Verwaltung*

12., überarbeitete Auflage
Juni 2019

*„Sodann, wenn solcherlei Verfahren nicht gesteuert wird, endlich je länger, je mehr gefahr und unruh entstehen möcht.“
Cassius Thucelius, röm. reichs staatsacta bd. 2 (Wetzlar 1701)*

*„Zum liberalen, das alteuropäische Traditionsgut ablösenden Denken über Recht, Staat und Gesellschaft gehört die Annahme, daß rechtlich geordnete Verfahren zur Legitimation von rechtlich verbindlichen Entscheidungen beitragen, ja sie tragen können.“
Niklas Luhmann, Legitimation durch Verfahren, 3. Aufl. 1978*

Vorwort

Prägend für die öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland ist das verfassungsrechtlich verankerte System des demokratischen Rechtsstaats (siehe dazu das Werkpapier „Raimund Brühl: Verfassungsrechtliche und rechtssystematische Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns“). Nach Art. 20 Abs. 3 GG ist die vollziehende Gewalt an Gesetz und Recht gebunden. Diese knappe Aussage hat weitreichende Wirkungen: Die öffentliche Verwaltung muss ihre Entscheidungen in erster Linie im Wege der Rechtsanwendung nach den durch Rechtsnormen vorgegebenen Kriterien fällen. Die dafür erforderlichen Fähigkeiten vermittelt das Werkpapier „Raimund Brühl: Einführung in die juristische Denk- und Arbeitsweise“. Rechtliche Vorgaben prägen nicht nur die Sachentscheidung, sondern auch das Verwaltungsverfahren. Wer in der öffentlichen Verwaltung arbeitet muss auch die rechtlichen Anforderungen an die Verfahrensgestaltung kennen, um Verfahrensfehler zu vermeiden und das Verfahren zügig, kundenfreundlich und wirtschaftlich durchführen zu können. Dafür möchte das vorliegende Werkpapier einen Überblick geben.

Das Werkpapier wendet sich an alle Verwaltungsmitarbeiter/innen, die Verwaltungsentscheidungen nach außen zu treffen haben. Unmittelbar eingesetzt wird es in der allgemeinen Fortbildung im Aufbauseminar: Verwaltungsrechtliche Methoden in der Praxis (RV 240) sowie in entsprechenden Sonderseminaren.

Das Verwaltungsverfahrenrecht steht weiterhin im Zeichen der Digitalisierung. Der im Jahr 2013 mit dem Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften ausgelöste Umbruch ist weitgehend umgesetzt. Der Gesetzgeber hat mit dem ersten Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes vom 5. Juli 2017 die Pflicht zur Bereitstellung von Daten in öffentlich zugänglichen Netzen ausgedehnt sowie den elektronische Identitätsnachweis durch Gesetz vom 7. Juli 2017 gefördert. Mit dem Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens vom 18. Juli 2016 hat er die Möglichkeit der ausschließlich automationsgestützten Bearbeitung von Verwaltungsvorgängen – auch im SGB X und im VwVfG – eröffnet. Auf der Grundlage des neuen Art. 91c Abs. 5 GG hat der Bund mit dem Onlinezugangsgesetz die Voraussetzungen für ein zentrales Bürgerportal als Zugang zu den Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern geschaffen. Mit Wirkung zum 25. Mai 2018 ist zudem der Datenschutz als wichtige Vorbedingung elektronischer Kommunikation europaweit auf eine einheitliche Basis gestellt und national angepasst worden.

Prof. Dr. Raimund Brühl

Hinweis zum Download:

Alle Werkpapiere können in der aktuellen Fassung kostenlos von der Internet-Seite http://www.bakoev.bund.de/DE/05_Publikationen/publikationen_node.html heruntergeladen werden.

Inhalt

Abkürzungen	7
1 Bedeutung, Kodifizierung und Entwicklung des Verwaltungs- verfahrensrechts	11
2 Der Anwendungsbereich des Verwaltungsverfahrensgesetzes	14
2.1 Vorbehalt der öffentlich-rechtlichen Behördentätigkeit	14
2.2 Föderaler Vorbehalt	14
2.3 Vorbehalt von Ausnahmereichen	15
2.4 Vorbehalt der Subsidiarität	15
2.5 Vorbehalt der Handlungsform	15
3 Grundsätzliches zum Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)	16
3.1 Die Entstehung des Verwaltungsverfahrensgesetzes	16
3.2 Der Aufbau des Gesetzes	16
3.3 Die Verfahrensarten	17
3.4 Der Regelungsumfang	17
4 Der Ablauf des allgemeinen (nichtförmlichen) Verwaltungsverfahrens	18
4.1 Übersicht	18
4.2 Der Beginn des Verfahrens	18
4.3 Die Verfahrenssubjekte	19
4.3.1 Die verfahrensführende Behörde	19
4.3.2 Mitwirkende Behörden	20
4.3.3 Die Beteiligten	20
4.4 Die objektiven Verfahrensprinzipien	22
4.4.1 Der Grundsatz der Nichtförmlichkeit	22
4.4.2 Die Gebote der Einfachheit, Zweckmäßigkeit und Zügigkeit	22
4.4.3 Der Untersuchungsgrundsatz	22
4.4.4 Die Amtssprache	24
4.4.5 E-Government	24
4.4.6 Exkurs: E-Justice	27
4.5 Die Verfahrensrechte der Beteiligten	29
4.5.1 Das Recht auf Beratung, Auskunft, frühe Öffentlichkeitsbeteiligung	29
4.5.2 Das Recht auf Anhörung	30
4.5.3 Das Recht auf Akteneinsicht und Informationszugang	32
4.5.4 Das Recht auf Geheimhaltung	34
4.6 Die Entscheidung	35
4.6.1 Der Grundsatz der freien Beweiswürdigung	35
4.6.2 Die Entscheidung nach Beweislastregeln	35
4.6.3 Die Entscheidungsformen	36
4.7 Die Bekanntgabe der Entscheidung	36
4.7.1 Die Form	36
4.7.2 Die Begründung	37
4.7.3 Die Rechtsbehelfsbelehrung	38
4.7.4 Die Bekanntgabearten	39
5 Die Rechtsfolgen von Verfahrensfehlern	40

Literatur	42
Zum Autor	45

Abkürzungen

4. VwVfÄndG	Viertes Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften
ABl. EG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
Abs.	Absatz
Alt.	Alternative
AMG	Arzneimittelgesetz
AO	Abgabenordnung
APF	Ausbildung, Prüfung, Fortbildung
Art.	Artikel
AsylG	Asylgesetz
Aufl.	Auflage
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAkÖV	Bundesakademie für öffentliche Verwaltung
BauGB	Baugesetzbuch
BBB	Bundesstelle für Büroorganisation und Bürotechnik
BBG	Bundesbeamtenengesetz
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
beA	das besondere elektronische Anwaltspostfach
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGebG	Bundegebührengesetz
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMI	Bundesministerium des Innern
BRKG	Bundesreisekostengesetz
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
De-Mail	verschlüsselte und nachweisbare elektronische Kommunikationsform zwischen sicher identifizierten Kommunikationspartnern
d. h.	das heißt
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DSAnpUG-EU	Datenschutz-Anpassungs- und -Umsetzungsgesetz
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis
EG	Europäische Gemeinschaft
E-Government	elektronische Verwaltung
EGovG	E-Government-Gesetz
eIDAS-VO	Verordnung (EU) Nr. 910/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der RL 1999/93/EG
eID-Funktion	Online-Ausweisfunktion (elektronischer Identitätsnachweis)
E-Justice	elektronische Justiz

EU	Europäische Union
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
GastG	Gaststättengesetz
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
GenBeschlG	Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz
GenTG	Gentechnikgesetz
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GMBL.	Gemeinsames Ministerialblatt
HandwO	Handwerksordnung
HGB	Handelsgesetzbuch
Hrsg.	Herausgeber
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
IfSG	Infektionsschutzgesetz
IT	Informations- und Kommunikationstechnik
JA	Juristische Arbeitsblätter
KG	Kommanditgesellschaft
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OHG	Offene Handelsgesellschaft
OWiG	Ordnungswidrigkeitengesetz
OZG	Onlinezugangsgesetz
PartG	Parteiengesetz
PIVereinHG	Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren
Rn.	Randnummer
S.	Satz oder Seite
SGB I	Erstes Buch Sozialgesetzbuch– Allgemeiner Teil –
SGB X	Zehntes Buch Sozialgesetzbuch – Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz
sog.	sogenannte
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozeßordnung
StVG	Straßenverkehrsgesetz
usw.	und so weiter

Verb.
VerwArch
VwVfG
VwGO

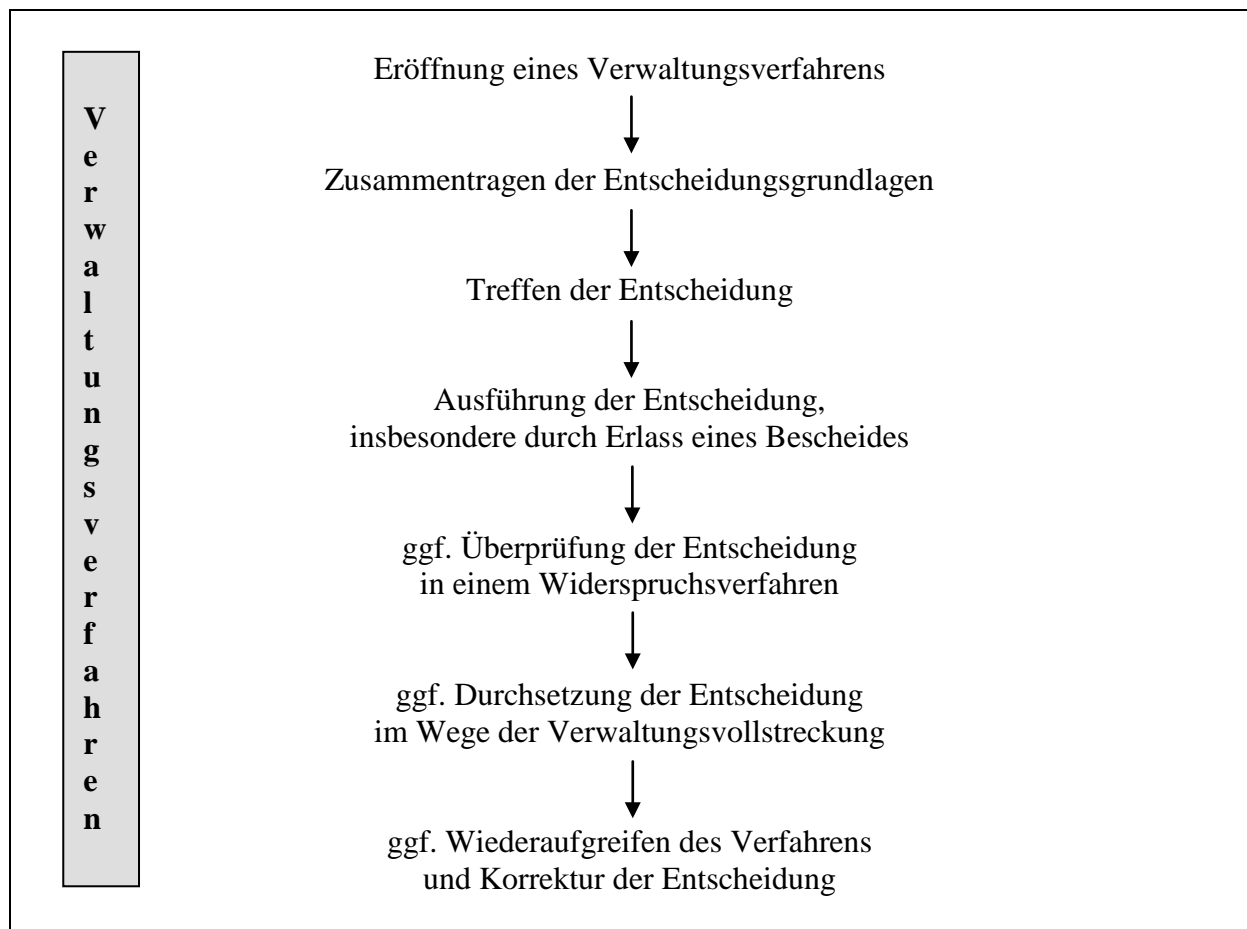
Verbindung
Verwaltungsarchiv
Verwaltungsverfahrensgesetz
Verwaltungsgerichtsordnung

z. B.
ZPO

zum Beispiel
Zivilprozessordnung

1 Bedeutung, Kodifizierung und Entwicklung des Verwaltungsverfahrenrechts

Es entspricht einer nahezu allen Kulturen gemeinsamen Grundüberzeugung, dass eine Formalisierung des Verfahrens der Entscheidung eine erhöhte Legitimation verleiht¹. So haben auch in Deutschland für die Rechtsprechung und für die Gesetzgebung seit jeher feste Verfahrensregeln gegolten. Erstaunlicherweise hat es aber lange gedauert, bis das Verwaltungsverfahren als Erkenntnis- und Regelungsobjekt ernst genommen worden ist. Noch bis weit in die sechziger Jahre des vorigen Jahrhunderts hinein haben sich Wissenschaft und Gesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland mit der Behandlung des typischen Endprodukts des Verwaltungshandelns, des Verwaltungsakts, begnügt. Dabei wurde übersehen, dass die Verwaltungsarbeit nicht mit der Entscheidung beginnt, diese vielmehr das Ergebnis eines mehr oder weniger langen *Entscheidungsfindungsprozesses* ist². Es ist eine Binsenweisheit, dass ein Produkt nur so gut sein kann, wie es der Produktionsprozess gewesen ist. Deshalb gebührt der Gestaltung des Verwaltungsverfahrens auf allen Ebenen volle Aufmerksamkeit.



Den *praktischen Durchbruch* erzielte das verfahrensrechtliche Denken erst in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre:

¹ Grundlegend dazu aus rechtssoziologischer Sicht *Luhmann*, Legitimation durch Verfahren, 3. Aufl. 1978.

² Darauf hat besonders *Thieme*, Entscheidungen in der öffentlichen Verwaltung, 1981, § 2 IV, hingewiesen.

- 1976 wurde im Bund und in den allermeisten alten Bundesländern das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) erlassen.
- Im nächsten Jahr folgte für den Finanzbereich, der teilweise abweichenden Grundsätzen unterliegt, die Abgabenordnung 1977 (AO).
- Einen weiteren Ausnahmereich stellt das Sozialrecht dar, für den der Bundesgesetzgeber 1980 Verfahrensregelungen im Zehnten Buch des Sozialgesetzbuches (SGB X) erlassen hat.

Nach der *Wiedervereinigung* haben die neuen Bundesländer ebenfalls Verwaltungsverfahrensgesetze erlassen.

Das Verwaltungsverfahrensgesetz hat seit seinem Erlass im Jahre 1976 nur wenige, thematisch begrenzte Änderungen und Ergänzungen erfahren, was darauf hindeuten mag, dass seine Regelungen sich in der Verwaltungspraxis bewährt haben. Bedeutsam sind vor allem folgende *Reformen*:

- Durch das Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften vom 2. Mai 1996³ ist die Regelung des § 44a BHO über die rückwirkende Widerruflichkeit von Zuwendungsbescheiden aus rechtssystematischen Gründen in § 49 VwVfG eingefügt worden. Ergänzend wurde in § 49a VwVfG der Erstattungsanspruch umfassend geregelt.
- Mit dem Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz (GenBeschlG) vom 12. September 1996⁴ sind das Ziel der Zügigkeit in § 10 VwVfG vorangestellt, die Heilungsmöglichkeiten in § 45 VwVfG und die Unbeachtlichkeit von Fehlern in § 46 VwVfG ausgedehnt, der Abschnitt 1a: Beschleunigung von Genehmigungsverfahren eingefügt sowie die §§ 72 ff. VwVfG geändert worden.
- Das Zweite Änderungsgesetz vom 6. August 1998⁵ hat lediglich einige redaktionelle Anpassungen und Bereinigungen vorgenommen.
- Mit dem Dritten Änderungsgesetz vom 21. August 2002⁶, das am 1. Februar 2003 in Kraft getreten ist, hat der Gesetzgeber die Voraussetzungen für den rechtsverbindlichen elektronischen Rechtsverkehr zwischen Behörde und Bürger, insbesondere durch die Einfügung des § 3a ins Verwaltungsverfahrensgesetz geschaffen und damit das Verwaltungsverfahren für die modernen Kommunikationstechniken geöffnet.
- Das Vierte Änderungsgesetz vom 11. Dezember 2008⁷ hat allgemeine verwaltungsverfahrenrechtliche Anforderungen der Dienstleistungsrichtlinie⁸ im Verwaltungsverfahrensgesetz umgesetzt. Ziel der Richtlinie ist die Verbesserung des EG-Binnenmarktes für die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen. Dafür sollen Dienstleister künftig sämtliche zur Aufnahme einer Dienstleistungstätigkeit erforderlichen Verfahren und Formalitäten sowie die Beantragung der für die Ausübung ihrer Dienstleistungstätigkeit erforderlichen Genehmigungen über eine aus ihrer Sicht einheitliche Stelle („einheitlicher Ansprechpartner“) abwickeln können. Die Verfahren müssen zudem sowohl über die einheitliche Stelle als auch bei den zuständigen Behörden auf Wunsch des Dienstleisters elektronisch abzuwickeln sein. Weitere verfahrensrechtliche Anforderungen sind die Ein-

³ BGBl. I S. 656.

⁴ BGBl. I S. 1354.

⁵ BGBl. I S. 2022.

⁶ BGBl. I S. 3322.

⁷ BGBl. I S. 2418.

⁸ Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. EG Nr. L 376 S. 36).

führung umfangreicher Informationspflichten, festgelegter Entscheidungsfristen und von Genehmigungsfiktionen. Dabei hat der Gesetzgeber die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie zum Anlass genommen, durch eine maßvolle und zugleich zukunftsweisende Anpassung des Verwaltungsverfahrensgesetzes die Leistungen der Verwaltung für Bürger und Wirtschaft auch für Inlandssachverhalte deutlich zu verbessern⁹.

- Durch Gesetz vom 14. August 2009¹⁰ wurde – gleichfalls in Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie – dem Teil I des Verwaltungsverfahrensgesetzes ein Abschnitt 3 zur Europäischen Verwaltungszusammenarbeit (§§ 8a bis 8e) angefügt.
- Mit dem Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PlVereinHG) vom 31. Mai 2013¹¹ hat der Gesetzgeber versucht, die Lehren aus den Massenprotesten gegen Großprojekte wie Stuttgart 21 und den Hauptstadtflughafen BER zu ziehen. Neben Änderungen im Planungsverfahrenrecht (§§ 72 ff. VwVfG) wird in § 25 Abs. 3 VwVfG eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung vorgeschrieben, ergänzt durch eine öffentliche Bekanntmachung im Internet (§ 27a VwVfG). Außerdem ist die Pflicht von Bundesbehörden, einem schriftlichen oder elektronischen Verwaltungsakt, der der Anfechtung unterliegt, eine Rechtsbehelfsbelehrung beizufügen, aus § 59 VwGO ins Verwaltungsverfahrensgesetz (§ 37 Abs. 6) übertragen worden.
- Weitreichende Zukunftswirkung hat das Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften vom 25. Juli 2013¹² entfaltet. Es verfolgt das Ziel, die elektronische Kommunikation mit der Verwaltung zu erleichtern und Bund, Ländern und Kommunen zu ermöglichen, einfachere, nutzerfreundlichere und effizientere elektronische Verwaltungsdienste anzubieten. Im Verwaltungsverfahrensgesetz sind dazu insbesondere in § 3a neue elektronische Möglichkeiten zur Ersetzung der Schriftform geschaffen worden.
- Mit dem Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens vom 18. Juli 2016¹³ ist die Möglichkeit zum vollständig automatisierten Erlass eines Verwaltungsaktes (§ 35a mit §§ 24 Abs. 1 Satz 3 und § 41 Abs. 2a VwVfG) eröffnet worden.

⁹ So die Regierungsbegründung, BT-Drucks. 16/10493. Vgl. auch die Aufsätze von Schmitz/Prell, NVwZ 2009, 1 und Windoffer, DÖV 2008, 797

¹⁰ BGBl. I S. 2827.

¹¹ BGBl. I S. 1388. näher dazu unter 4.5.1.

¹² BGBl. I S. 2749; näher dazu unter 4.4.5.

¹³ BGBl. I S. 1679; näher dazu unter 4.4.5.

2 Der Anwendungsbereich des Verwaltungsverfahrensgesetzes

Der Anwendungsbereich des Verwaltungsverfahrensgesetzes ist durch fünf Regelungsvorbehalte festgelegt.

Anwendungsvorbehalte des Verwaltungsverfahrensgesetzes

- Vorbehalt der öffentlich-rechtlichen Behördentätigkeit
- föderaler Vorbehalt
- Vorbehalt von Ausnahmereichen
- Vorbehalt der Subsidiarität
- Vorbehalt der Handlungsform

2.1 Vorbehalt der öffentlich-rechtlichen Behördentätigkeit

Nach § 1 Abs. 1 gilt das Verwaltungsverfahrensgesetz nur „für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden“. Die Bestimmung des Anwendungsbereichs des Verwaltungsverfahrensgesetzes setzt also bei der handelnden Stelle an. Sie muss *Behörde* im Sinne dieses Gesetzes sein. Nach der Legaldefinition des § 1 Abs. 4 VwVfG ist Behörde „jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt.“ Der Gesetzgeber hat diesen funktionalen Behördenbegriff gewählt, um Verwaltungshandeln überall dort zu erfassen und rechtlichen Bindungen zu unterwerfen, wo es stattfindet. Ausschlaggebend ist demnach nicht die organisationsrechtliche Einordnung, sondern die im Einzelfall wahrgenommene Aufgabe. Ist das eine Aufgabe der öffentlichen Verwaltung, können auch Organe der gesetzgebenden oder rechtsprechenden Gewalt, ja selbst Privatpersonen oder -unternehmen als sog. Beliehene den Behördenbegriff erfüllen.

Erfasst wird vom Verwaltungsverfahrensgesetz nur die *öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit*. Ausgeklammert wird dadurch zum einen der rechtsfreie Bereich (z. B. die Verleihung der Ehrenbürgerwürde), zum anderen das privatrechtliche Verwaltungshandeln (Beschaffungswesen, erwerbswirtschaftliche Betätigung usw.).

2.2 Föderaler Vorbehalt

Da sowohl der *Bund* als auch die *Länder* Verwaltungsverfahrensgesetze haben, müssen ihre Geltungsbereiche voneinander abgegrenzt werden. Das erfolgt im jeweiligen § 1 des Gesetzes, in dem die dem Gesetz unterworfenen Behörden aufgezählt werden. Das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes gilt nach seinem § 1 Abs. 1 Nr. 1 für die Behörden „des Bundes, der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts“. Die in § 1 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 VwVfG vorgesehene hilfswise Geltung des Gesetzes für die Behörden der Länder, der Gemeinden und Gemeindeverbände und der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts hat gemäß Absatz 3 seine Bedeutung dadurch verloren, dass die Länder inzwischen alle eigene Verwal-

tungsverfahrensgesetze entweder als Vollgesetz oder als Vorschaltgesetz mit Verweisung auf das VwVfG des Bundes erlassen haben.

2.3 Vorbehalt von Ausnahmereichen

In § 2 VwVfG werden Aufgabenbereiche aufgeführt, die vom Geltungsbereich des Verwaltungsverfahrensgesetzes ausgenommen sind, weil sie besondere Strukturmerkmale aufweisen. Für einige dieser Sachgebiete sind gesonderte Verfahrensgesetze erlassen worden, so für das Verfahren der Bundes- oder Landesfinanzbehörden (Absatz 2 Nr. 1) die Abgabenordnung (AO), für die Strafverfolgung (Absatz 2 Nr. 2) die Strafprozessordnung (StPO) und für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten (Absatz 2 Nr. 2) das Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG) sowie für den Bereich des Absatzes 2 Nr. 4 das Zehnte Buch Sozialgesetzbuch (SGB X).

2.4 Vorbehalt der Subsidiarität

§ 1 Abs. 1 VwVfG weist am Ende darauf hin, dass das Verwaltungsverfahrensgesetz nur gilt, „soweit nicht Rechtsvorschriften des Bundes (bzw. des Landes) inhaltsgleiche oder entgegenstehende Bestimmungen enthalten.“ Damit wird der allgemeine *Kollisionsgrundsatz* umgesetzt, dass das speziellere Gesetz das allgemeine verdrängt. Dem Grundsatz der Subsidiarität kommt in der Praxis angesichts der Tatsache, dass der Gesetzgeber nahezu alle Lebensbereiche mit verwaltungsrechtlichen Regelungen überzogen hat, große Bedeutung zu. Bevor eine Vorschrift des Verwaltungsverfahrensgesetzes angewendet wird, muss sichergestellt werden, dass keine inhaltsgleiche oder entgegenstehende Bestimmung vorhanden ist!

2.5 Vorbehalt der Handlungsform

§ 9 VwVfG definiert das Verwaltungsverfahren im Sinne des Gesetzes als „die nach außen wirkende Tätigkeit der Behörden, die auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlass eines Verwaltungsaktes oder auf den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages gerichtet ist; es schließt den Erlass des Verwaltungsaktes oder den Abschluss des öffentlich-rechtlichen Vertrages ein.“ Daraus ergibt sich ein *gespaltener Anwendungsbereich* des Verwaltungsverfahrensgesetzes:

- Die Regelungen über die örtliche Zuständigkeit in § 3 VwVfG, die elektronische Kommunikation in § 3a VwVfG, in den Ländern auch über personenbezogene Daten, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse in § 3b VwVfG, die Bestimmungen über die Amtshilfe in §§ 4 bis 8 VwVfG sowie über die Europäische Verwaltungszusammenarbeit in §§ 8a bis 8e VwVfG gelten für die gesamte öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit.
- Die Vorschriften des weiteren Gesetzes beziehen sich nur auf zwei Handlungsformen, nämlich auf den Verwaltungsakt und den öffentlich-rechtlichen Vertrag.

3 Grundsätzliches zum Verwaltungsverfahrensgesetz

3.1 Die Entstehung des Verwaltungsverfahrensgesetzes

Angesichts der Bedeutung des Verfahrens für die Qualität des Verwaltungshandelns ist es mehr als befremdlich, dass erst Mitte der siebziger Jahre allgemeine Verfahrensregelungen für das Verwaltungsverfahren geschaffen wurden. Damals waren es *drei Gründe*, die zum Erwachen des verfahrensrechtlichen Denkens geführt haben¹⁴:

- die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die in grundrechtssensiblen Bereichen wie dem Asylrecht eine der Bedeutung des materiellen Rechts gerecht werdende Verfahrensgestaltung gefordert hat,
- die moderne Verwaltungswissenschaft mit ihren Erkenntnissen über den Entscheidungsprozess in der öffentlichen Verwaltung und
- das gewachsene Selbstbewusstsein der Bürger, das nach Mitwirkung bei der Entscheidungsfindung und Überzeugung von der Richtigkeit der Entscheidung verlangt.

3.2 Der Aufbau des Gesetzes

Das Verwaltungsverfahrensgesetz gliedert sich in acht Teile, von denen einige wiederum in Abschnitte unterteilt sind.

- *Teil I* regelt im Abschnitt 1 den Anwendungsbereich des Gesetzes (§§ 1, 2), die örtliche Zuständigkeit (§ 3) und die elektronische Kommunikation (§ 3a), in Abschnitt 2 die Amtshilfe (§§ 4 bis 8) sowie in Abschnitt 3 die Europäische Verwaltungszusammenarbeit (§§ 8a bis e).
- *Teil II* enthält allgemeine Vorschriften über das Verwaltungsverfahren. Der Abschnitt 1 (§§ 9 bis 30) bildet mit den Verfahrensgrundsätzen das verfahrensrechtliche Kernstück des Gesetzes. Ergänzende Regelungen finden sich in Abschnitt 2 (§§ 31, 32) über Fristen, Termine, Wiedereinsetzung in den vorigen Stand und in Abschnitt 3 (§§ 33, 34) über die amtliche Beglaubigung.
- *Teil III* behandelt den Verwaltungsakt, und zwar in Abschnitt 1 (§§ 35 bis 42a) das Zustandekommen, in Abschnitt 2 (§§ 43 bis 52) die Bestandskraft und in Abschnitt 3 (§ 53) die verjährungsrechtlichen Wirkungen des Verwaltungsakts.
- *Teil IV* (§§ 54 bis 62) befasst sich mit dem öffentlich-rechtlichen Vertrag.
- *Teil V* ist besonderen Verfahrensarten gewidmet. Abschnitt 1 (§§ 63 bis 71) regelt das förmliche Verwaltungsverfahren, Abschnitt 1a Verfahren über eine einheitliche Stelle (§§ 71a bis 71e), Abschnitt 2 (§§ 72 bis 78) das Planfeststellungsverfahren.
- *Teil VI* legt in § 79 das anwendbare Recht für das Rechtsbehelfsverfahren fest und regelt in § 80 die Erstattung von Kosten im Vorverfahren.
- *Teil VII* befasst sich in Abschnitt 1 (§§ 81 bis 87) mit der ehrenamtlichen Tätigkeit, in Abschnitt 2 (§§ 88 bis 93) mit Ausschüssen.

¹⁴ Zur Entstehung des Verwaltungsverfahrensgesetzes siehe die Begründung zum Regierungsentwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 18.07.1973, BT-Drucks. 7/910, sowie *Schmitt Glaeser* (Hrsg.), Festschrift zum 50-jährigen Bestehen des Richard Boorberg Verlags, 1977.

- Im *Teil VIII* finden sich Schlussvorschriften (§§ 94 bis 103).

3.3 Die Verfahrensarten

Aus dem Verwaltungsverfahrensgesetz ergeben sich fünf Verfahrensarten¹⁵:

- Das *allgemeine (nichtförmliche) Verwaltungsverfahren* (§§ 9 ff.) hat die größte Bedeutung. Es ist immer dann gegeben, wenn keine besondere Verfahrensart eingreift.
- Das *förmliche Verwaltungsverfahren* (§§ 63 bis 71) ist für solche Verwaltungsentscheidungen gedacht, die einschneidende Eingriffe in die Rechtssphäre des Adressaten oder erhebliche Auswirkungen auf die Allgemeinheit mit sich bringen. Es ist durch eine dem gerichtlichen Verfahren angenäherte Ausgestaltung des Verfahrens gekennzeichnet. Ein förmliches Verfahren findet nur statt, wenn es durch Rechtsvorschrift angeordnet wird.
- *Verfahren über eine einheitliche Stelle* (§§ 71a bis 71e) können durch Rechtsvorschrift angeordnet sein. Die 1996 eingefügte Regelung über Genehmigungsverfahren zur Durchführung von Vorhaben im Rahmen einer wirtschaftlichen Unternehmung des Antragstellers sind Ende 2008 in Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie überarbeitet worden. Zur weiteren Beschleunigung des Verfahrens wird das Verfahren u. a. nach § 71e VwVfG auf Verlangen in elektronischer Form abgewickelt.
- Das *Planfeststellungsverfahren* (§§ 72 bis 78) soll den sich aus der Vielzahl der betroffenen privaten und öffentlichen Interessen bei Großprojekten im Verkehrs-, Energie- und Abfallentsorgungsbereich ergebenden Schwierigkeiten gerecht werden. Es gliedert sich in das Anhörungsverfahren und in das Beschlussverfahren. Auch das Planfeststellungsverfahren muss durch Rechtsvorschrift besonders angeordnet sein.
- Für förmliche Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsakte – gemeint ist für *Rechtsbehelfsverfahren* innerhalb der Verwaltung – gelten nach § 79 vorrangig die Verwaltungsgerichtsordnung (insbesondere die §§ 68 ff. VwGO) mit ihren Ausführungsgesetzen (der Länder), im Übrigen die Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes.

3.4 Der Regelungsumfang

Das Verwaltungsverfahrensgesetz klammert einerseits das privatrechtliche Behördenhandeln gänzlich aus und stellt auch für die öffentlich-rechtlichen Handlungsformen des schlichten Verwaltungshandelns, des Erlasses von Rechtsverordnungen und Satzungen sowie der innerdienstlichen Maßnahmen mit Ausnahme der Regelungen in den §§ 3 bis 8e keine Verfahrensvorschriften bereit. Andererseits geht es aber über ein reines Verfahrensgesetz hinaus, indem es für den Verwaltungsakt in den §§ 35 bis 53 und für den öffentlich-rechtlichen Vertrag in den §§ 54 bis 62 auch materiell-rechtliche Regelungen trifft.

¹⁵ Eingehend zu den einzelnen Verfahrensarten *Brühl*, Entscheiden im Verwaltungsverfahren, 1990.

4 Der Ablauf des allgemeinen (nichtförmlichen) Verwaltungsverfahrens

4.1 Übersicht

Im Verlauf eines Verwaltungsverfahrens stellen sich regelmäßig folgende verfahrensrechtliche Fragen:

- Wie wird ein Verwaltungsverfahren eröffnet und wann beginnt es?
- Wer nimmt am Verfahren teil?
- Welche Verfahrensgrundsätze gelten?
- Welche Verfahrensrechte und -pflichten haben die am Verfahren Beteiligten?
- Welche Form- und Verfahrensvorschriften gelten für die Bekanntgabe der Entscheidung?

Auf alle diese Fragen gibt das Verwaltungsverfahrensgesetz Antworten.

4.2 Der Beginn des Verfahrens

Mit der Einleitung des Verwaltungsverfahrens beschäftigt sich § 22 VwVfG. Ein Verwaltungsverfahren kann danach von Amts wegen oder auf Antrag eingeleitet werden.

§ 22 S. 1 VwVfG sieht als Grundsatz vor, dass die Behörde *von Amts wegen* (sog. *Offizialprinzip*) nach pflichtgemäßem Ermessen (sog. *Opportunitätsprinzip*) entscheidet, ob und wann sie ein Verwaltungsverfahren durchführt. § 22 S. 2 Nr. 1 Alt. 1 VwVfG weist darauf hin, dass die Behörde durch Rechtsvorschrift (z. B. § 58 Abs. 1 AufenthG; § 16 Abs. 1 S. 1 IfSG; § 3 Abs. 1 StVG) verpflichtet sein kann, von Amts wegen tätig zu werden (sog. *Legalitätsprinzip*).

Im Bereich der Leistungsverwaltung werden Verwaltungsverfahren regelmäßig nicht von Amts wegen, sondern nur *auf Antrag* eingeleitet (sog. *Antragsprinzip*). Ein Antrag kann ausdrücklich durch Rechtsvorschrift vorgeschrieben sein (vgl. z. B. § 46 BAFöG; § 8 Abs. 3 S. 1 HandWO; § 16 SGB I). Ein Antragerfordernis kann sich aber auch aus der Natur der Sache ergeben, insbesondere daraus, dass die Ausübung einer Tätigkeit von einer Erlaubnis abhängig ist, da es dann der Initiative des Interessenten überlassen bleibt, sich die erforderliche Erlaubnis zu besorgen (vgl. § 2 Abs. 1 S. 1 GastG und § 55 Abs. 2 GewO). Dem Antrag kommt regelmäßig nicht nur Impulsfunktion (§ 22 S. 2 Nr. 1 Alt. 2 VwVfG), sondern auch Sperrfunktion (§ 22 S. 2 Nr. 2 VwVfG) in dem Sinne zu, dass die Behörde nur auf Antrag tätig werden darf.

Nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz ist der Antrag im allgemeinen Verwaltungsverfahren *formfrei*. Anträge können somit nicht nur schriftlich, elektronisch oder mündlich gestellt werden, sondern sich auch stillschweigend (konkludent) aus dem Verhalten des Bürgers ergeben. Ob und bejahendenfalls mit welchem Inhalt ein Antrag gestellt wird, ist im Wege der *Auslegung* zu ermitteln. Dabei ist das Verhalten grundsätzlich so zu interpretieren, wie es dem erkennbaren Zweck und Ziel am besten dienlich ist. Die Behörde muss Anträge auch dann entgegennehmen, wenn sie diese in der Sache für unzulässig oder unbegründet hält (§ 24 Abs. 3 VwVfG). Sie hat die Stellung von Anträgen oder die Berichtigung von Anträgen

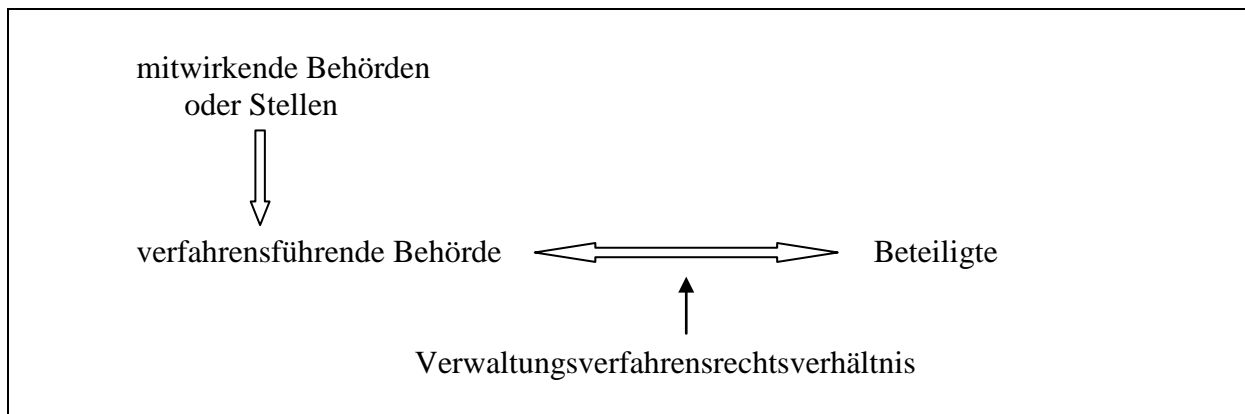
anzuregen, wenn diese offensichtlich nur versehentlich oder aus Unkenntnis unterblieben oder unrichtig gestellt worden sind (§ 25 S. 1 VwVfG).

In Fachgesetzen wird für die Antragstellung zum Teil eine bestimmte *Form*, insbesondere Schriftform, vorgeschrieben (vgl. § 46 Abs. 1 S. 1 BAföG; § 10 Abs. 1 GenTG; § 35 Abs. 6 S. 1 GewO). Eine durch Rechtsvorschrift angeordnete Schriftform kann gemäß § 3a Abs. 2 S. 1 VwVfG durch die elektronische Form ersetzt werden, soweit nicht durch Rechtsvorschrift etwas anderes bestimmt ist (so schreibt § 10 Abs. 2 S. 1 BBG vor, dass die Ernennung durch Aushändigung einer Ernennungsurkunde erfolgt). Zum Teil werden sogar *inhaltliche Anforderungen* gestellt (siehe § 46 Abs. 3 BAföG; § 10 Abs. 2 und 3 GenTG). Auch kann eine *Antragsfrist* bestimmt sein (z. B. in § 3 Abs. 1 S. 2 BRKG). Im Rahmen ihrer Beratungspflicht hat die Behörde darauf hinzuwirken, dass nicht erfüllte Formerfordernisse nachgeholt und unvollständige Anträge ergänzt werden.

Ein gestellter Antrag kann, soweit spezialgesetzlich nichts anders bestimmt ist, bis zum Eintritt der Bestandskraft eines erlassenen Verwaltungsakts zurückgenommen werden.

4.3 Die Verfahrenssubjekte

Ist ein Verwaltungsverfahren eröffnet, stellt sich die Frage, wer an dem Verfahren teilnimmt. Auf der einen Seite steht die verfahrensführende Behörde. Diese kann durch zur Mitwirkung berufene Behörden oder Stellen unterstützt werden. Auf der anderen Seite, also auf der Bürgerseite, spricht man von Beteiligten. Sie stehen zur verfahrensführenden Behörde in einem Rechtsverhältnis, das durch das Verwaltungsverfahrensrecht geprägt wird.



4.3.1 Die verfahrensführende Behörde

Für jede Verwaltungsaufgabe wird durch die *Zuständigkeitsordnung* eine Behörde zur Durchführung des Verfahrens bestimmt.¹⁶ Das Verwaltungsverfahrensrecht enthält in § 3 nur eine Bestimmung über die örtliche Zuständigkeit, auf die zurückgegriffen werden kann, wenn keine fachgesetzlich Regelung getroffen worden ist.

Wesentliche Voraussetzung für ein rechtsstaatliches Verfahren ist, dass das Verfahren *unparteiisch* ohne eigene Interessen und persönliche Beziehungen zu den Beteiligten durchgeführt wird. Die Grundlagen dafür hat der Gesetzgeber im öffentlichen Dienstrecht (vgl. §§ 60, 61,

¹⁶ Siehe *mein* BAKöV-Werkpapier „Staatsorganisation und Behördenaufbau in der Bundes- und Landesverwaltung“, 2019.

65 BBG), im Strafrecht (§§ 331 ff. StGB) und im Verwaltungsverfahrensgesetz gelegt. § 20 Abs. 1 VwVfG zählt mit näheren Erläuterungen in den folgenden Absätzen auf, welche Personen kraft Gesetzes vom Verfahren ausgeschlossen sind. Darüber hinaus sieht § 21 VwVfG den Ausschluss vom Verfahren wegen Besorgnis der Befangenheit durch Anordnung des Behördenleiters bzw. der Aufsichtsbehörde vor.

Die Behörde nimmt, obwohl sie in der Regel keine eigene Rechtsfähigkeit besitzt, selbständig am Verfahren teil (vgl. § 11 Nr. 3 VwVfG). Ihre Handlungen wirken aber für und gegen den Rechtsträger (Bund, Land, Kommune oder sonstige rechtsfähige Körperschaft oder Anstalt), für den sie tätig wird. Dabei handelt sie durch ihren Leiter, dessen Vertreter oder Beauftragte (§ 12 Abs. 1 Nr. 4 VwVfG).

4.3.2 Mitwirkende Behörden

Durch Rechtsvorschrift kann die Mitwirkung anderer Behörden oder sonstiger Stellen vorgeschrieben sein. Sieht das Gesetz vor, dass die Entscheidung „mit Zustimmung“ eines anderen Verwaltungsträgers oder „im Einvernehmen“ mit diesem zu treffen ist (vgl. § 36 BauGB), so hat die mitwirkende Behörde oder Stelle einen *bestimmenden Einfluss*. Im Unterschied dazu räumen Formulierungen wie „nach Anhörung“, „im Benehmen“ (vgl. § 5 Abs. 4 S. 4 FStrG) oder „nach Stellungnahme“ (vgl. § 4 BauGB) nur eine *beratende Funktion* ein.

Die Mitwirkung erfolgt als *verwaltungsinterner Abstimmungsprozess*. Die mitwirkende Behörde oder Stelle tritt dadurch nicht in unmittelbare Rechtsbeziehung zu den Beteiligten. Alle Entscheidungen nach außen erfolgen ausschließlich durch die verfahrensführende Behörde. Nur gegen sie kann mit Rechtsbehelfen vorgegangen werden. Lehnt die verfahrensführende Behörde den Antrag auf Erlass eines begünstigenden Verwaltungsakts deshalb ab, weil die vom Gesetz vorgeschriebene Zustimmung einer anderen Behörde oder Stelle nicht erteilt worden ist, entscheidet das Verwaltungsgericht auf die Verpflichtungsklage (§ 42 Abs. 1 Alt. 2 VwGO) des Beschwerdeführers gegen die Behörde einheitlich über den geltend gemachten Anspruch, also auch hinsichtlich der Gesichtspunkte, die der Prüfungskompetenz der mitwirkungsbefugten Behörde unterliegen.

4.3.3 Die Beteiligten

Alle Personen die auf der anderen Seite des Verwaltungsverfahrensrechtsverhältnis stehen, nennt man Beteiligte. Die Festlegung, wer in einem Verwaltungsverfahren Beteiligter ist, hat weitreichende praktische Bedeutung. Nur der Beteiligte hat *aktiven Einfluss* auf das Verfahren, nur er kann Anträge stellen und Verfahrensrechte in Anspruch nehmen.

Wer Beteiligter ist, wird in § 13 VwVfG bestimmt. Das Gesetz unterscheidet zwischen „geborenen Beteiligten“ (Absatz 1 Nr. 1 bis 3), die kraft Gesetzes beteiligt sind, und „gekorenen Beteiligten“ (Absatz 1 Nr. 4 und Absatz 2), die von der Behörde zum Verfahren hinzugezogen werden.

Geborene Beteiligte sind nach § 13 Abs. 1 VwVfG

- der Antragsteller und der Antragsgegner (Nr. 1),
- diejenigen, an die die Behörde den Verwaltungsakt richten will oder gerichtet hat (Nr. 2),
- diejenigen, mit denen die Behörde einen öffentlich-rechtlichen Vertrag schließen will oder geschlossen hat (Nr. 3).

Entsprechend der Beiladung im Prozessrecht (§ 65 VwGO) ermöglicht § 13 Abs. 1 Nr. 4 in Verb. mit Abs. 2 VwVfG, weitere Personen durch verfahrensrechtlichen Verwaltungsakt hinzuzuziehen. Dabei unterscheidet § 13 Abs. 2 VwVfG zwei Arten der Hinzuziehung:

- die *einfache Hinzuziehung* von Personen, deren rechtliche Interessen durch den Ausgang des Verfahrens berührt werden können, von Amts wegen oder auf Antrag (Satz 1) und
- die *notwendige Hinzuziehung* von Dritten, für die der Ausgang des Verfahrens rechtsgestaltende Wirkung hat (z. B. der Nachbarn im Bau- oder Immissionsschutzrecht), auf Antrag nach vorheriger Benachrichtigung von der Verfahrenseinleitung (Satz 2).

Nicht jeder ist in der Lage, die Rolle eines Beteiligten auszufüllen. Grundvoraussetzung dafür ist die *Beteiligungsfähigkeit*. Nach § 11 VwVfG sind fähig, am Verfahren beteiligt zu sein,

- natürliche und juristische Personen (Nr. 1),
- Vereinigungen, soweit ihnen ein Recht zustehen kann (Nr. 2) und
- Behörden (Nr. 3).

Zu den teilrechtsfähigen Vereinigungen, denen § 11 Nr. 2 VwVfG eine sachlich begrenzte Beteiligungsfähigkeit verleiht, gehören insbesondere die politischen Parteien (vgl. § 3 PartG) und Gewerkschaften, rechtlich verselbständigte Personenhandelsgesellschaften wie OHG und KG (vgl. § 124 HGB), nichtrechtsfähige Vereine, Organe und sonstige Untergliederungen juristischer Personen (Fakultät einer Hochschule, Gemeinderat oder Ausschuss) sowie soziale Gebilde wie Bürgerinitiativen, sofern sie durch ein Mindestmaß an körperschaftlicher Organisation gegenüber ihren einzelnen Mitgliedern verselbständigt sind.

Als weitere Voraussetzung muss die *Handlungsfähigkeit* gegeben sein. Nach § 12 VwVfG sind fähig zur Vornahme von Verfahrenshandlungen

- natürliche Personen, die nach bürgerlichem Recht geschäftsfähig (§ 2 BGB) sind (Nr. 1),
- natürliche Personen, die nach bürgerlichem Recht in der Geschäftsfähigkeit beschränkt sind (§ 106 BGB), soweit sie für den Gegenstand des Verfahrens durch Vorschriften des bürgerlichen Rechts als geschäftsfähig (§§ 112, 113 BGB) oder durch Vorschriften des öffentlichen Rechts als handlungsfähig (z. B. § 36 SGB I) anerkannt sind (Nr. 2),
- juristische Personen und Vereinigungen (§ 11 Nr. 2) durch ihre gesetzlichen Vertreter oder durch besonders Beauftragte (Nr. 3),
- Behörden durch ihre Leiter, deren Vertreter oder Beauftragte (Nr. 4).

Ein Beteiligter kann sich durch einen Bevollmächtigten vertreten lassen und zu Verhandlungen und Besprechungen mit einem Beistand erscheinen (§ 14 VwVfG). Für Massenverfahren treffen die §§ 17 bis 19 VwVfG Sonderregelungen.

4.4 Die objektiven Verfahrensprinzipien

Objektive Verfahrensprinzipien

Grundsatz der Nichtförmlichkeit (§ 10 S. 1 VwVfG)

Gebote der Einfachheit, Zweckmäßigkeit und Zügigkeit (§ 10 S. 2 VwVfG)

Untersuchungsgrundsatz (§ 24 in Verb. mit § 26 VwVfG)

Amtssprache (§ 23 VwVfG)

E-Government

4.4.1 Der Grundsatz der Nichtförmlichkeit

§ 10 S. 1 VwVfG stellt klar, dass das Verwaltungsverfahren an bestimmte Formen nicht gebunden ist, soweit keine besonderen Rechtsvorschriften für die Form des Verfahrens bestehen. Der Gesetzgeber hat den Grundsatz der Nichtförmlichkeit des Verfahrens als allgemeines Auslegungsprinzip an die Spitze gestellt. Damit hat er einer gerichtsförmigen Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens bewusst eine Absage erteilt, da mit dieser die Forderung nach einer einfachen, wirksamen und raschen Verwaltung nicht zu erfüllen gewesen wäre. Der Verwaltung ist vielmehr ein *weites Verfahrensermessen* eingeräumt.

4.4.2 Die Gebote der Einfachheit, Zweckmäßigkeit und Zügigkeit

§ 10 S. 2 VwVfG weist der Gestaltungsfreiheit der Behörde eine *Richtung*: „Das Verfahren ist einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen.“ Im Interesse der Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Deutschland ist die Beschleunigung des Verfahrens ein besonderes Anliegen des Gesetzgebers. Für Verwaltungsverfahren, welche die Erteilung einer Genehmigung zum Ziel haben, die der Durchführung von Vorhaben im Rahmen einer wirtschaftlichen Unternehmung des Antragstellers dienen, hatte er zu diesem Zweck schon 1996 mit den §§ 71a bis e besondere Bestimmungen in das Verwaltungsverfahrensgesetz eingefügt, die 2008 an die Dienstleistungsrichtlinie angepasst worden sind. In Zeiten knapper öffentlicher Kassen kommt auch dem aus § 10 S. 2 VwVfG abgeleiteten Gebot der Wirtschaftlichkeit des Verfahrens gesteigerte Bedeutung zu.

4.4.3 Der Untersuchungsgrundsatz

Ziel des Verwaltungsverfahrens ist es, die Voraussetzungen für eine Sachentscheidung zusammenzutragen. Die Entscheidung erfolgt wegen der Bindung der öffentlichen Verwaltung an Gesetz und Recht (Art. 20 Abs. 3 GG) in erster Linie im Wege der Rechtsanwendung. Der Rechtsanwendungsprozess besteht aus einem Vergleich zwischen dem Sachverhalt und einer Rechtsnorm¹⁷. Da der Sachbearbeiterin/dem Sachbearbeiter die einschlägigen Rechtsnormen in der Regel bekannt sind, ist im Verwaltungsverfahren der problematischere Teil regelmäßig die Ermittlung und Feststellung der rechtserheblichen Tatsachen.

¹⁷ Siehe *mein* BAKöV-Werkpapier „Einführung in die juristische Denk- und Arbeitsweise“, 18. Aufl. 2019.

Im Zivilprozess ist es den Parteien überlassen, die entscheidungserheblichen Tatsachen vorzutragen (sog. Verhandlungs- oder Beibringungsgrundsatz). Diese Regelung passt auf das Verwaltungsverfahren nicht. Hier streiten nicht zwei Parteien um Privatinteressen, sondern die Behörde hat öffentliche Interessen zu verfolgen. Ziel des Verwaltungsverfahrens muss daher *die vollständige und zutreffende Aufklärung des Sachverhalts* sein. Das gewährleistet nur der Untersuchungsgrundsatz (Inquisitionsmaxime), der auch in allen öffentlich-rechtlichen Gerichtsverfahren gilt¹⁸.

§ 24 Abs. 1 S. 1 VwVfG:

Die Behörde ermittelt den Sachverhalt von Amts wegen.

Satz 2 führt erläuternd aus: Die Behörde bestimmt Art und Umfang der Ermittlungen; an das Vorbringen und an die Beweisanträge der Beteiligten ist sie nicht gebunden. Dabei hat sie, wie Absatz 2 klarstellt, alle für den Einzelfall bedeutsamen, auch die für die Beteiligten günstigen Umstände zu berücksichtigen. Dieser Grundsatz wird durch § 24 Abs. 1 S. 3 VwVfG speziell für den ab 1. Januar 2017 möglichen vollständig automatisierten Erlass eines Verwaltungsakts abgesichert: „Setzt die Behörde automatische Einrichtungen zum Erlass von Verwaltungsakten ein, muss sie für den Einzelfall bedeutsame tatsächliche Angaben des Beteiligten berücksichtigen, die im automatisierten Verfahren nicht ermittelt würden.“ Das Vorgehen im Einzelfall stellt § 24 Abs. 1 S. 2 VwVfG in das pflichtgemäße Ermessen der Behörde.

Im gerichtlichen Verfahren gibt es einen abschließenden Katalog von Beweismitteln und feste Regeln, wie die Beweise zu führen sind (sog. Strengbeweis). Dem Grundsatz der Nichtförmlichkeit (§ 10 S. 1 VwVfG) folgend hat sich der Gesetzgeber des Verwaltungsverfahrensgesetzes dem für den *Grundsatz des Freibeweises* entschieden. Nach § 26 Abs. 1 S. 1 VwVfG bedient sich die Behörde der Beweismittel, die sie nach pflichtgemäßem Ermessen zur Ermittlung des Sachverhalts für erforderlich hält. Sie kann nach Satz 2 „insbesondere

1. Auskünfte jeder Art einholen,
2. Beteiligte anhören, Zeugen und Sachverständige vernehmen oder die schriftliche oder elektronische Äußerung von Beteiligten, Sachverständigen und Zeugen einholen,
3. Urkunden und Akten beiziehen,
4. den Augenschein einnehmen.“

Die Behörde muss grundsätzlich alle ihr vernünftigerweise zu Gebote stehenden, rechtlich zulässigen Möglichkeiten zur Aufklärung des für die Entscheidung maßgeblichen Sachverhalts ausschöpfen. *Grenzen* gesetzt werden der Ermittlungspflicht durch die in § 10 S. 2 VwVfG festgelegte Pflicht zur einfachen, zweckmäßigen und zügigen Verfahrensgestaltung sowie durch die sich aus § 26 Abs. 2 VwVfG ergebende *Mitwirkungsobliegenheit*. Danach sollen die Beteiligten bei der Ermittlung des Sachverhalts mitwirken, insbesondere ihnen bekannte Tatsachen und Beweismittel angeben. Durch die Formulierung als Soll-Vorschrift ist zwar die Erzwingbarkeit der Mitwirkung ausgeschlossen. Satz 3 stellt deshalb auch ausdrücklich klar, dass eine weitergehende Pflicht, bei der Ermittlung des Sachverhalts mitzuwirken, insbesondere eine Pflicht zum persönlichen Erscheinen oder zur Aussage, nur besteht, soweit sie durch Rechtsvorschrift besonders vorgesehen ist (vgl. § 15 AsylG; §§ 60 ff. SGB I). Unterlässt es jedoch ein Beteiligter, zur Klärung der für ihn günstigen Tatsachen beizutragen

¹⁸ Eingehend dazu *mein* Aufsatz „Die Sachverhaltsermittlung im Verwaltungsverfahren und ihre Bedeutung für den Entscheidungsprozess“, JA 1992, S. 193 – 200.

gen, obwohl ihm dies unschwer möglich und zumutbar wäre, so ist die Behörde ihrerseits grundsätzlich nicht mehr gehalten, von sich aus anderweitigen Erkenntnismöglichkeiten nachzugehen.

Für Zeugen und Sachverständige besteht eine Pflicht zur Aussage oder zur Erstattung von Gutachten gemäß § 26 Abs. 3 S. 1 VwVfG ebenfalls nur, wenn sie durch Rechtsvorschrift vorgesehen ist (vgl. § 65 VwVfG für das förmliche Verwaltungsverfahren).

4.4.4 Amtssprache

Nach § 23 VwVfG ist die Amtssprache deutsch. Die Verwaltungsbehörden müssen sich grundsätzlich auch im Verkehr mit Ausländern, insbesondere bei der Aktenführung, der deutschen Sprache bedienen. Fremdsprachliche Beratung durch sprachkundige Verwaltungsmitarbeiter oder Merkblätter ist damit aber nicht ausgeschlossen. Grundsätzlich sind auch alle Anträge, Eingaben, Mitteilungen und sonstigen Verfahrenshandlungen gegenüber der Behörde in deutscher Sprache abzufassen. Werden bei einer Behörde in einer fremden Sprache Anträge gestellt oder Eingaben, Belege, Urkunden oder sonstige Dokumente vorgelegt, soll die Behörde unverzüglich die Vorlage einer Übersetzung verlangen. Wird die verlangte Übersetzung nicht unverzüglich vorgelegt, so kann die Behörde auf Kosten des Beteiligten selbst eine Übersetzung beschaffen (Absatz 2). Die Absätze 3 und 4 treffen Regelungen zur Fristwahrung.

4.4.5 E-Government

Die mit dem Dritten Änderungsgesetz zum Verwaltungsverfahrensgesetz vom 21. August 2002¹⁹ verbundene Erwartung, mit dem 1. Februar 2003 das Verwaltungsverfahren für die modernen elektronischen Kommunikationstechniken zu öffnen, hatte sich nicht in dem erhofften Maße verwirklicht. Die Hauptschuld daran trug die qualifizierte elektronische Signatur als alleinige von § 3a Abs. 2 VwVfG zugelassene Möglichkeit, die gesetzlich vorgeschriebene Schriftform zu ersetzen. Wegen technischer Probleme hatte diese einen schlechten Start und fand in der Folge keine ausreichende Verbreitung, nicht einmal auf Seiten der Verwaltung. Zudem fehlten die rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen für eine umfassende elektronische Verwaltung. Abhilfe hat das Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften vom 25. 7. 2013 schaffen wollen.

Die Bundesregierung hat ihre Zielvorstellungen im Gesetzentwurf²⁰ wie folgt dargestellt:

„Ziel des Gesetzes ist es, durch den Abbau bundesrechtlicher Hindernisse die elektronische Kommunikation mit der Verwaltung zu erleichtern. Das Gesetz soll dadurch über die föderalen Ebenen hinweg Wirkung entfalten und Bund, Ländern und Kommunen ermöglichen, einfachere, nutzerfreundlichere und effizientere elektronische Verwaltungsdienste anzubieten. Dies trägt auch zur Schonung natürlicher Ressourcen bei und ist ein Beitrag zur Umsetzung des Deutschen Ressourceneffizienzprogramms.

Die Anwendung moderner Informations- und Kommunikationstechnik (IT) in öffentlichen Verwaltungen innerhalb staatlicher Institutionen und zwischen ihnen sowie zwischen diesen Institutionen und Bürgerinnen und Bürgern bzw. Unternehmen soll verbessert und erleichtert werden. Dies muss mit Veränderungen in den Geschäftsprozessen der öffentlichen Verwaltung einhergehen.

Medienbruchfreie Prozesse vom Antrag bis zur Archivierung sollen möglich werden. Dabei sollen Anreize geschaffen werden, Prozesse nach den Lebenslagen von Bürgerinnen und Bürgern sowie nach den Bedarfslagen von Unternehmen zu strukturieren und nutzerfreundliche, ebenenübergrei-

¹⁹ BGBl. I S. 3322.

²⁰ BT-Drucks. 17/11473. Siehe auch die Materialien auf der Seite des BMI unter http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/IT-Netzpolitik/E-Government/E-Government-Gesetz/e-government-gesetz_node.html sowie Roßnagel, NJW 2013, 2710; Schliesky, DVP 2013, 420.

fende Verwaltungsdienstleistungen „aus einer Hand“ anzubieten. Ebenso sollen Rechtsunsicherheiten beseitigt werden.“

Dem Artikelgesetz liegt eine *dreistufige Strategie* zugrunde:

In Artikel 1 legt als erste Stufe ein neues Stammgesetz, das *Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz – EGovG)*, die Grundlagen für effiziente elektronische Verwaltungsdienste. Die wesentlichen Regelungen sind:

- Verpflichtung der Verwaltung zur Eröffnung eines Zugangs für die Übermittlung elektronischer Dokumente, für Behörden des Bundes auch zur Eröffnung eines Zugangs durch eine De-Mail-Adresse sowie zum Angebot eines elektronischen Identitätsnachweises nach § 18 des Personalausweisgesetzes oder nach § 76 Absatz 5 des Aufenthaltsgesetzes (§ 2),
- Bereitstellung von Informationen zu Behörden und über ihre Verfahren in öffentlich zugänglichen Netzen (§ 3),
- Schaffung von Möglichkeiten der elektronischen Einreichung von Nachweisen (§ 5) und der elektronischen Bezahlung in Verwaltungsverfahren (§ 4),
- grundsätzliche Verpflichtung der Bundesverwaltung zur elektronischen Aktenführung mit Übertragung und Vernichtung von Papieroriginalen (§§ 6 bis 8),
- Verpflichtung zur Dokumentation, Analyse und Optimierung von Verfahrensabläufen (§ 9),
- Umsetzung von Standardisierungsbeschlüssen des IT-Planungsrates (§ 10),
- Sicherung des Datenschutzes in gemeinsamen Verfahren (§ 11),
- Regelungen zur Bereitstellung von maschinenlesbaren Datenbeständen durch die Verwaltung, sog „open data“ (§ 12),
- Pflicht zur Georeferenzierung (§ 14),
- Erfüllung von Publikationspflichten durch elektronische Amts- und Verkündungsblätter (§ 15).

Auf die Verwaltungen ist mit diesem Gesetz ein erheblicher Umsetzungsaufwand zugekommen, weshalb der Gesetzgeber in Art. 31 ein zeitlich gestaffeltes Inkrafttreten vorgesehen hatte. Davon ist inzwischen nur noch die Pflicht für Bundesbehörden, ihre Akten elektronisch zu führen, offen, die ab 1. Januar 2020 gilt.

Mit dem Ersten Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes vom 5. Juli 2017 (BGBl. I S. 2206) ist im neuen § 12a EGovG eine Pflicht zur Bereitstellung offener Daten der Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung eingeführt worden.

§ 12a Abs. 1 EGovG

Die Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung stellen unbearbeitete Daten, die sie zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben erhoben haben oder durch Dritte in ihrem Auftrag haben erheben lassen, zum Datenabruf über öffentlich zugängliche Netze bereit. Ein Anspruch auf die Bereitstellung dieser Daten wird hierdurch nicht begründet.

Auf der zweiten Stufe stehen Änderungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes, des Sozialgesetzbuches und der Abgabenordnung zur *Ersetzung der Schriftform durch andere technische*

Verfahren als die qualifizierte elektronische Signatur (Art. 2 bis 7). Im Verwaltungsverfahrensgesetz ist dazu der § 3a Abs. 2 neu gefasst worden. Neben der qualifizierten elektronischen Signatur sind weitere Technologien zugelassen worden, die alle Funktionen der Schriftform erfüllen können:

- Das erste dieser Verfahren ist *De-Mail* mit der Versandoption „absenderbestätigt“, welche eine „sichere Anmeldung“ voraussetzt (§ 3a Abs. 2 S. 4 Nr. 2 VwVfG für Anträge und Anzeigen durch Versendung eines elektronischen Dokuments, Nummer 3 bei elektronischen Verwaltungsakten oder sonstigen elektronischen Dokumenten der Behörden).
- Das zweite Verfahren stellt die unmittelbare Abgabe der Erklärung in einem elektronischen Formular dar, das von der Behörde in einem Eingabegerät oder über öffentlich zugängliche Netze zur Verfügung gestellt wird, in Verbindung mit sicherer elektronischer Identifizierung durch die *eID-Funktion des neuen Personalausweises* (§ 3a Abs. 2 S. 4 Nr. 1 in Verb. mit Satz 5 VwVfG). Dessen Möglichkeiten sind mit dem Gesetz zur Förderung des elektronische Identitätsnachweises vom 7. Juli 2017 (BGBl. I S. 2310) erweitert worden.
- Eine Rechtsverordnungsermächtigung in § 3a Abs. 2 S. 4 Nr. 4 VwVfG erlaubt der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates zudem auf Empfehlung des IT-Planungsrats sonstige sichere Verfahren zuzulassen und sichert damit die rasche Anpassung an die technologische Weiterentwicklung.

Auf der dritten Stufe trifft das Gesetz (Art. 8 bis 29) Regelungen in verschiedenen Rechtsgebieten, in denen die Praxis gezeigt hat, dass zur Verbesserung und Erweiterung von E-Government-Angeboten Änderungen angezeigt sind. Aufgrund der Pflicht zur Evaluierung und Weiterentwicklung in Art. 30 hat der Bund mit dem Gesetz zum Abbau verzichtbarer Anordnungen der Schriftform im Verwaltungsrecht des Bundes vom 29. März 2017 (BGBl. I S. 626) über 450 entbehrliche Schriftformerfordernisse abgebaut.

Beachtet werden muss der Anwendungsvorbehalt der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der RL 1999/93/EG (eIDAS-VO). Nach Art. 6 eIDAS-VO müssen insbesondere alle öffentliche Stellen in Deutschland notifizierte elektronische Identifizierungsmittel aus anderen Mitgliedstaaten für die elektronische Identifizierung und Authentifizierung auch dann anerkennen, wenn sie den Anforderungen des Personalausweisgesetzes oder anderer nationaler Identifizierungsvorschriften nicht entsprechen²¹.

Einen großen Schritt zur Verwirklichung eines effektiven E-Government hat der Bundesgesetzgeber mit dem Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens vom 18. Juli 2016²² getan, das am 1. Januar 2017 in Kraft getreten ist. Für die komplette Umsetzung aller Maßnahmen – auch technisch und organisatorisch – wird ein Zeitraum von circa fünf Jahren veranschlagt. Es ermöglicht die ausschließlich automationsgestützten Bearbeitung von dazu geeigneten Steuererklärungen durch Einsatz von Risikomanagementsystemen, um eine Konzentration der personellen Ressourcen auf die wirklich prüfungsbedürftigen Fälle zu erreichen. Dafür werden Belegvorlagepflichten in Belegvorhalteplichten umgewandelt und die Steuererklärungsfristen neu geregelt. Kernpunkt ist, dass Steuerbescheide ausschließlich automationsgestützt erlassenen oder korrigierten werden können. Die Finanzverwaltung über-

²¹ Siehe Roßnagel, NJW 2014, 3686, 3691 sowie zu den Beweisvorschriften der eIDAS-VO Jandt, NJW 2015, 1205.

²² BGBl. I S. 1679; näher dazu Zaumseil, NJW 2016, 2769.

nimmt damit eine Pilotfunktion. Der vollständig automatisierte Erlass eines Verwaltungsakts steht aber auch im SGB X (§§ 31a, 37 Abs. 2a) und im VwVfG zur Verfügung.

§ 35a VwVfG

Vollständig automatisierter Erlass eines Verwaltungsaktes

Ein Verwaltungsakt kann vollständig durch automatische Einrichtungen erlassen werden, sofern dies durch Rechtsvorschrift zugelassen ist und weder ein Ermessen noch ein Beurteilungsspielraum besteht.

§ 41 Abs. 2a VwVfG

Bekanntgabe des Verwaltungsakts

Mit Einwilligung des Beteiligten kann ein elektronischer Verwaltungsakt dadurch bekannt gegeben werden, dass er vom Beteiligten oder von seinem Bevollmächtigten über öffentlich zugängliche Netze abgerufen wird. Die Behörde hat zu gewährleisten, dass der Abruf nur nach Authentifizierung der berechtigten Person möglich ist und der elektronische Verwaltungsakt von ihr gespeichert werden kann. Der Verwaltungsakt gilt am Tag nach dem Abruf als bekannt gegeben. Wird der Verwaltungsakt nicht innerhalb von zehn Tagen nach Absendung einer Benachrichtigung über die Bereitstellung abgerufen, wird diese beendet. In diesem Fall ist die Bekanntgabe nicht bewirkt; die Möglichkeit einer erneuten Bereitstellung zum Abruf oder der Bekanntgabe auf andere Weise bleibt unberührt

Im Zuge der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen hat der Bund in Art. 91c Abs. 5 GG eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für den übergreifenden informationstechnischen Zugang zu den Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern erhalten. Nach dem daraufhin erlassenen Onlinezugangsgesetz (OZG)²³ sollen die Online-Angebote der öffentlichen Verwaltung bis spätestens Ende 2023 über ein vom Bund errichtetes zentrales Bürgerportal erreichbar gemacht werden.

Eine Grundvoraussetzung für die Digitalisierung bildet der Datenschutz. Am 25. Mai 2018 ist die Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung)²⁴ als unmittelbar geltendes Recht in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union in Kraft getreten. Ziel der Verordnung ist ein gleichwertiges Schutzniveau für die Rechte und Freiheiten von natürlichen Personen bei der Verarbeitung von Daten in allen Mitgliedstaaten. Die Verordnung (EU) 2016/679 sieht eine Reihe von Öffnungsklauseln und Regelungsaufträgen für den nationalen Gesetzgeber vor. Die notwendigen Anpassungen im nationalen Datenschutzrecht hat der deutsche Gesetzgeber mit dem Datenschutz-Anpassungs- und -Umsetzungsgesetz (DSAnpUG-EU) vom 30. Juni 2017²⁵ vorgenommen. Als Artikel 1 dieses Gesetzes ist ein neues Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) erlassen worden.

4.4.6 Exkurs: E-Justice

Im Bereich der Justiz verläuft die Digitalisierung („E-Justice“) noch schleppender als in der öffentlichen Verwaltung.²⁶ Die Übermittlung elektronischer Dokumente musste bislang für den jeweiligen Zuständigkeitsbereich durch Rechtsverordnung der Bundesregierung oder der Landesregierungen zugelassen werden. Diese Verordnungslösung ist durch das Gesetz zur

²³ BGBl. I S. 3122, 3138; siehe dazu *Herrmann/Stöber*, NVwZ 2017, 1401.

²⁴ ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1; L 314 vom 22.11.2016, S. 72.

²⁵ BGBl. I S. 2097; vgl. auch die Begründung zum Regierungsentwurf in BT-Drucks. 18/11325.

²⁶ Siehe *Geis*, in: Brandt/Domgörgen, Handbuch Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, 4. Aufl. 2017, Y., Rn. 68ff.; *Jost/Kempe*, NJW 2017, 2705; *Kesper/Ory*, NJW 2017, 2709.

Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten vom 10. Oktober 2013²⁷ zugunsten einer bundeseinheitlichen Regelung abgelöst worden. Für die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist der neugefasste § 55a VwGO, der weitgehend dem § 130a ZPO entspricht, am 1. Januar 2018 in Kraft getreten. Die Länder können ein Inkrafttreten allerdings zu einem späteren Zeitpunkt bis längstens zum 1. Januar 2022 vorsehen. Nach § 55a Abs. 1 VwGO können vorbereitende Schriftsätze und deren Anlagen, schriftlich einzureichende Anträge und Erklärungen der Beteiligten sowie schriftlich einzureichende Auskünfte, Aussagen, Gutachten, Übersetzungen und Erklärungen Dritter nach Maßgabe der Absätze 2 bis 6 als elektronisches Dokument bei Gericht eingereicht werden. Das elektronische Dokument muss für die Bearbeitung durch das Gericht geeignet sein. Die Bundesregierung bestimmt durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die für die Übermittlung und Bearbeitung geeigneten technischen Rahmenbedingungen (Absatz 2). Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz kann durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates elektronische Formulare einführen und bestimmen, dass die in den Formularen enthaltenen Angaben ganz oder teilweise in strukturierter maschinenlesbarer Form zu übermitteln sind (§ 55c VwGO). Eine Verpflichtung zur elektronischen Einreichung wird erst durch den am 1. Januar 2022 in Kraft tretenden § 55d VwGO für Anwaltschaft und Behörden eingeführt.

Das elektronische Dokument muss nach § 55a Abs. 3 VwGO mit einer qualifizierten elektronischen Signatur der verantwortenden Person versehen sein oder von der verantwortenden Person signiert und auf einem sicheren Übermittlungsweg eingereicht werden. Sichere Übermittlungswege sind nach Absatz 4²⁸

1. der Postfach- und Versanddienst eines De-Mail-Kontos, wenn der Absender bei Versand der Nachricht sicher im Sinne des § 4 Absatz 1 Satz 2 des De-Mail-Gesetzes angemeldet ist und er sich die sichere Anmeldung gemäß § 5 Absatz 5 des De-Mail-Gesetzes bestätigen lässt,
2. der Übermittlungsweg zwischen dem besonderen elektronischen Anwaltspostfach nach § 31a der Bundesrechtsanwaltsordnung oder einem entsprechenden, auf gesetzlicher Grundlage errichteten elektronischen Postfach und der elektronischen Poststelle des Gerichts,
3. der Übermittlungsweg zwischen einem nach Durchführung eines Identifizierungsverfahrens eingerichteten Postfach einer Behörde oder einer juristischen Person des öffentlichen Rechts und der elektronischen Poststelle des Gerichts; das Nähere regelt die Verordnung nach Absatz 2 Satz 2,
4. sonstige bundeseinheitliche Übermittlungswege, die durch Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates festgelegt werden, bei denen die Authentizität und Integrität der Daten sowie die Barrierefreiheit gewährleistet sind.

Die Grundlage für die sichere digitale Kommunikation der Rechtsanwälte untereinander und mit den Gerichten bildet das besondere elektronische Anwaltspostfach (beA) nach der Nummer 2, das die Bundesrechtsanwaltskammer für jeden eingetragenen Rechtsanwalt bereits zum 1. Januar 2016 einzurichten hatte.²⁹ Dieses ist bislang aber zugleich die Schwachstelle, weil es wegen erheblicher system- und sicherheitstechnischer Probleme und Klagen aus der Anwaltschaft³⁰ erst verspätet starten konnte und immer wieder vorübergehend abgeschaltet werden musste. Für alle, die kein besonderes elektronisches Anwaltspostfach haben, ist das

²⁷ BGBl. I S. 3786.

²⁸ Siehe dazu *Geis*, in: Brandt/Domgörgen, a.a.O., Rn. 102ff.; *Müller*, NJW 2017, 2713.

²⁹ Eingehend dazu *Brosch/Sandkühler*, NJW 2015, 2760.

³⁰ Das Bundesverfassungsgericht hat die dagegen erhobene Verfassungsbeschwerde mit Beschluss vom 20.12.2017 - 1 BvR 2233/17 -, http://www.bverfg.de/e/rk20171220_1bvr223317.html, nicht zur Entscheidung angenommen.

sog. Elektronische Gerichts- und Verwaltungspostfach (EGVP) nach der Nummer 3 von besonderer Bedeutung. Ein elektronisches Dokument ist nach § 55a Absatz 5 VwGO eingegangen, sobald es auf der für den Empfang bestimmten Einrichtung des Gerichts gespeichert ist. Dem Absender ist eine automatisierte Bestätigung über den Zeitpunkt des Eingangs zu erteilen.

4.5 Die Verfahrensrechte der Beteiligten

In einem am Bekenntnis des Grundgesetzes zum Rechts- und Sozialstaat ausgerichteten modernen Verwaltungsverfahren kommt dem Bürger eine aktive Rolle zu. Er ist Partner der Verwaltung im gemeinsamen Bemühen um einen sachgerechten Interessenausgleich. Damit er die ihm zugedachte Rolle auch auszufüllen kann, hat ihn der Gesetzgeber des Verwaltungsverfahrensgesetzes mit subjektiven Verfahrensrechten ausgestattet.

Subjektive Verfahrensrechte der Beteiligten

Recht auf Beratung, Auskunft, frühe Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 25 VwVfG)

Recht auf Anhörung (§ 28 VwVfG)

Recht auf Akteneinsicht (§ 29 VwVfG)

Recht auf Geheimhaltung (§ 30 VwVfG)

4.5.1 Das Recht auf Beratung, Auskunft, frühe Öffentlichkeitsbeteiligung

In einer modernen rechts- und sozialstaatlich ausgerichteten Verwaltung ist es ein besonderes Anliegen, dass niemand aus Unkenntnis seiner Rechte verlustig geht. Es besteht daher eine Fülle von Betreuungspflichten der Behörde gegenüber den Bürgern. Ausdrücklich angesprochen werden im Verwaltungsverfahrensgesetz in § 25 Abs. 1 nur zwei konkrete Ausprägungen:

- Nach Satz 1 soll die Behörde die Abgabe von Erklärungen, die Stellung von Anträgen oder die Berichtigung von Erklärungen oder Anträgen anregen, wenn diese offensichtlich nur versehentlich oder aus Unkenntnis unterblieben oder unrichtig abgegeben oder gestellt worden sind (*Beratungspflicht*).
- Satz 2 verpflichtet die Behörde zur Erteilung der erforderlichen Auskünfte über die den Beteiligten im Verwaltungsverfahren zustehenden Rechte und die ihnen obliegenden Pflichten (*Auskunftspflicht*).

Mit dem 4. VwVfÄndG ist zur *Verfahrensbeschleunigung* der Absatz 2 angefügt worden:

„Die Behörde erörtert, soweit erforderlich, bereits vor Stellung eines Antrags mit dem zukünftigen Antragsteller, welche Nachweise und Unterlagen von ihm zu erbringen sind und in welcher Weise das Verfahren beschleunigt werden kann. Soweit es der Verfahrensbeschleunigung dient, soll sie dem Antragsteller nach Eingang des Antrags unverzüglich Auskunft über die voraussichtliche Verfahrensdauer und die Vollständigkeit der Antragsunterlagen geben.“

Durch das PIVereinHG vom 31. Mai 2013³¹ ist ein Absatz 3 dazu gekommen, der als Reaktion auf die Massenproteste gegen Großprojekte, insbesondere gegen Stuttgart 21, eine *frühe Öffentlichkeitsbeteiligung* vorschreibt:

„Die Behörde wirkt darauf hin, dass der Träger bei der Planung von Vorhaben, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben können, die betroffene Öffentlichkeit frühzeitig über die Ziele des Vorhabens, die Mittel, es zu verwirklichen, und die voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens unterrichtet (frühe Öffentlichkeitsbeteiligung). Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung soll möglichst bereits vor Stellung eines Antrags stattfinden. Der betroffenen Öffentlichkeit soll Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung gegeben werden. Das Ergebnis der vor Antragstellung durchgeführten frühen Öffentlichkeitsbeteiligung soll der betroffenen Öffentlichkeit und der Behörde spätestens mit der Antragstellung, im Übrigen unverzüglich mitgeteilt werden. Satz 1 gilt nicht, soweit die betroffene Öffentlichkeit bereits nach anderen Rechtsvorschriften vor der Antragstellung zu beteiligen ist. Beteiligungsrechte nach anderen Rechtsvorschriften bleiben unberührt.“

Ergänzend verlangt § 27a VwVfG dafür eine *öffentliche Bekanntmachung im Internet*:

(1) Ist durch Rechtsvorschrift eine öffentliche oder ortsübliche Bekanntmachung angeordnet, soll die Behörde deren Inhalt zusätzlich im Internet veröffentlichen. Dies wird dadurch bewirkt, dass der Inhalt der Bekanntmachung auf einer Internetseite der Behörde oder ihres Verwaltungsträgers zugänglich gemacht wird. Bezieht sich die Bekanntmachung auf zur Einsicht auszulegende Unterlagen, sollen auch diese über das Internet zugänglich gemacht werden. Soweit durch Rechtsvorschrift nichts anderes geregelt ist, ist der Inhalt der zur Einsicht ausgelegten Unterlagen maßgeblich.

(2) In der öffentlichen oder ortsüblichen Bekanntmachung ist die Internetseite anzugeben.

4.5.2 Das Recht auf Anhörung

Der Anspruch auf rechtliches Gehör, der für gerichtliche Verfahren in Art. 103 Abs. 1 GG gewährleistet wird, gehört zu den grundlegenden Anforderungen an jedes rechtsstaatliche Verfahren. Durch § 28 Abs. 1 VwVfG wird er dem Grundsatz nach auch für das Verwaltungsverfahren anerkannt. Der Gesetzgeber hat sich davon eine Stärkung des Vertrauensverhältnisses zwischen Bürger und Verwaltung versprochen.

§ 28 Abs. 1 VwVfG

Bevor ein Verwaltungsakt erlassen wird, der in Rechte eines Beteiligten eingreift, ist diesem Gelegenheit zu geben, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern.

Das Anhörungsrecht ist an *drei Voraussetzungen* geknüpft:

- Es kommt nur für solche Verwaltungsverfahren in Betracht, die auf den Erlass eines Verwaltungsakts gerichtet sind.
- In persönlicher Hinsicht steht der Anspruch nur Beteiligten im Sinne des § 13 Abs. 1 VwVfG zu.
- Weitere Voraussetzung ist, dass der Verwaltungsakt in Rechte des Beteiligten eingreift. Ein Eingriff sollte nicht nur bei belastenden Verwaltungsakten in der Eingriffsverwaltung, sondern auch dann angenommen werden, wenn ein beantragter begünstigender Verwaltungsakt abgelehnt oder nur unter Einschränkungen erlassen werden soll.

³¹ Näher dazu Hertel/Munding, NJW 2013, 2150; Schmitz/Prell, NVwZ 2013, 745; Stürer, DVBl 2013, 700; Ziekow, NVwZ 2013, 754; zu den Chancen und Grenzen der Öffentlichkeitsbeteiligung im Planungsverfahren Hertel/Munding, NJW 2013, 2150; Holzengel/Ramsauer, VerwArch 2013, 131; Prell, APF 2012, 322; Seibert-Fohr, VerwArch 2013, 311; Strobusch, DVP 2013, 271.

Die *Rechtsfolge* des § 28 Abs. 1 VwVfG besteht darin, dass dem Beteiligten Gelegenheit zu geben ist, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern. Der vom Gesetzgeber als Überschrift verwendete Begriff „Anhörung“ erweist sich damit als nicht unproblematisch, vermittelt er doch den Eindruck, als müsse der Beteiligte vor Erlass des Verwaltungsakts tatsächlich gehört worden sein. Dabei bleibt es ihm überlassen, ob er von seinem Anhörungsrecht Gebrauch macht oder nicht. Die Behörde ist kraft Gesetzes regelmäßig auch nicht verpflichtet, den Beteiligten ausdrücklich auf die Möglichkeit zur Stellungnahme hinzuweisen oder ihn gar ausdrücklich dazu aufzufordern. Eine Gelegenheit zur Stellungnahme wird regelmäßig bereits dadurch eröffnet, dass der Beteiligte Kenntnis von der Eröffnung eines Verwaltungsverfahrens erlangt. Ein ausdrücklicher Hinweis wird insbesondere dann geboten sein, wenn der Beteiligte die Möglichkeit rechtlichen Gehörs verkennt oder die Behörde ihre Entscheidung auf Gründe stützen will, die im bisherigen Verfahren keine Rolle gespielt haben. Dem Umfang nach ist das Recht zur Stellungnahme nach dem Gesetzeswortlaut auf die für die Entscheidung erheblichen Tatsachen beschränkt. Bedenkt man jedoch, dass sich die Entscheidungserheblichkeit einer Tatsache nur anhand der einschlägigen Rechtsnormen feststellen lässt, so erscheint damit die Möglichkeit, sich auch zu Rechtsfragen zu äußern, nicht ausgeschlossen.

Eine bestimmte *Form der Anhörung* schreibt § 28 Abs. 1 nicht vor. Den Beteiligten muss eine nach Zeit, Ort und sonstigen Umständen angemessene und zumutbare Gelegenheit zur Äußerung gegeben werden. Die Anhörung kann schriftlich, elektronisch oder mündlich erfolgen. Zur Verfahrensbeschleunigung darf die Behörde den Beteiligten für ihre Stellungnahme eine angemessene Frist setzen. Ein Recht auf Erörterung der vorgebrachten Tatsachen und Rechtsansichten haben die Beteiligten nicht. Das Anhörungsrecht schließt aber die Verpflichtung der Behörde ein, das Vorbringen der Beteiligten bei der Entscheidung ernsthaft in Erwägung zu ziehen und sich, sofern sie ihm nicht folgt, damit in der Bescheidbegründung auseinander zu setzen.

Angesichts der zentralen Bedeutung des Anhörungsrechts für ein rechtsstaatliches und bürgerfreundliches Verfahren ist es erstaunlich, in welchem großem Umfang bereits der Gesetzgeber *Ausnahmen* von der Anhörungspflicht zugelassen hat. Nach § 28 Abs. 2 VwVfG kann von der Anhörung nach pflichtgemäßem Ermessen abgesehen werden, wenn sie nach den Umständen des Einzelfalles nicht geboten ist. Diese allgemeine Aussage wird durch fünf Regelbeispiele präzisiert. Danach kann insbesondere dann von der Anhörung abgesehen werden, wenn

- eine sofortige Entscheidung wegen Gefahr im Verzug oder im öffentlichen Interesse notwendig erscheint;
- durch die Anhörung die Einhaltung einer für die Entscheidung maßgeblichen Frist in Frage gestellt würde;
- von den tatsächlichen Angaben eines Beteiligten, die dieser in einem Antrag oder einer Erklärung gemacht hat, nicht zu seinen Ungunsten abgewichen werden soll;
- die Behörde eine Allgemeinverfügung (vgl. § 35 S. 2 VwVfG) oder gleichartige Verwaltungsakte in größerer Zahl oder Verwaltungsakte mit Hilfe automatischer Einrichtungen erlassen will (siehe dazu auch § 37 Abs. 5 VwVfG);
- Maßnahmen in der Verwaltungsvollstreckung getroffen werden sollen.

§ 28 Abs. 3 VwVfG untersagt eine Anhörung, wenn ihr ein zwingendes öffentliches Interesse entgegensteht.

Die Rechtsprechung hat den Anspruch des Beteiligten auf rechtliches Gehör dadurch weiter entwertet, dass sie die Anforderungen an eine Heilung eines Anhörungsmangels durch *Nachholung der Anhörung* nach § 45 Abs. 1 Nr. 3 VwVfG sehr niedrig angesetzt hat. Der Leitsatz der grundlegenden Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts³² lautet:

„Ergeht ein mit Gründen versehener Verwaltungsakt mit einer Belehrung darüber, daß dagegen Widerspruch erhoben werden kann, so wird ein ursprünglicher Verstoß gegen das Anhörungsgebot des § 28 Abs. 1 VwVfG in der Regel durch den Erlass des Widerspruchsbescheids gemäß § 45 Abs. 1 Nr. 3 VwVfG geheilt, ohne daß es dazu einer besonderen Maßnahme der Behörde bedarf.“

Das Gericht begründet seine Entscheidung damit, dass dem Betroffenen auf Grund der Rechtsbehelfsbelehrung bewusst sein müsse, dass er jetzt Gelegenheit habe, alles vorzubringen, was sich gegen den Verwaltungsakt anführen lasse. Es sei dem Rechtsschutz des Betroffenen nicht förderlich und könne daher vom Schutzzweck des § 28 Abs. 1 VwVfG nicht gefordert sein, von der Behörde zu verlangen, gleichwohl noch durch eine „besondere Maßnahme“ Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Einen besonderen Hinweis hält das Gericht dann für erforderlich, wenn die Ausgangsbehörde bei ihrer Entscheidung eine entscheidungserhebliche Tatsache übersehen und der Beteiligte sich dazu auch nicht geäußert hat. Nicht zutreffend ist allerdings die weit verbreitete Ansicht, der Anhörungsmangel werde bereits durch die Einlegung des Widerspruchs geheilt. Das Bundesverwaltungsgericht³³ hat vielmehr ausdrücklich klargestellt:

„Der Anhörungsmangel wird allerdings noch nicht allein dadurch geheilt, daß der Betroffene seine Einwendungen im Wege des Widerspruchs vortragen kann. Die Anhörungspflicht schließt vielmehr ein, daß die Behörde ein etwaiges Vorbringen des Betroffenen zur Kenntnis nimmt und bei ihrer Entscheidung in Erwägung zieht.“

Die *Heilung* des Verfahrensfehlers tritt demnach erst *mit Erlass des Widerspruchsbescheids* ein. Sollten die Voraussetzungen des § 45 Abs. 1 Nr. 3 VwVfG zu diesem Zeitpunkt ausnahmsweise einmal nicht erfüllt sein, insbesondere weil die Widerspruchsbehörde nicht oder nicht ausreichend auf die Argumente des Widerspruchsführers eingegangen ist, kommt der Verwaltung die reformierte Fassung des § 45 Abs. 2 VwVfG zugute. Die Anhörung kann danach nämlich noch bis zum Abschluss der letzten Tatsacheninstanz eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens nachgeholt werden.

Die Aktivitäten des Gesetzgebers und der höchstrichterlichen Rechtsprechung im Hinblick auf die Heilung eines Anhörungsmangels erwecken den Eindruck, als ginge es in der Verwaltungspraxis darum, um eine Anhörung herumzukommen. Damit würde nicht nur die wichtige *vertrauensbildende Wirkung der Anhörung*, sondern auch ihre Doppelfunktion verkannt. Sie ist nämlich nicht nur ein Verfahrensrecht des Beteiligten, sondern zugleich *eines der wichtigsten Beweismittel der Behörde*. Nicht selten können nur die Beteiligten die von der Behörde für die Entscheidung benötigten Angaben machen. Sie sind die „Hauptwissensträger“. Das Bundesverfassungsgericht³⁴ hat zu Recht darauf hingewiesen, dass eine pflichtgemäße Ermessensentscheidung, die eine Abwägung aller relevanten Umstände des Einzelfalls verlangt, ohne Anhörung kaum denkbar sei.

4.5.3 Das Recht auf Akteneinsicht und Informationszugang

Eine wichtige Voraussetzung für eine effektive Ausübung des Anhörungsrechts ist das Recht auf Akteneinsicht. Es dient dazu, den Beteiligten Kenntnis vom Sach- und Verfahrensstand zu

³² BVerwGE 66, 111.

³³ BVerwGE 66, 111, 114.

³⁴ BVerfGE 58, 45, 67.

verschaffen, so wie er bei der Behörde besteht.

§ 29 Abs. 1 S. 1 VwVfG

Die Behörde hat den Beteiligten Einsicht in die das Verfahren betreffenden Akten zu gestatten, soweit deren Kenntnis zur Geltendmachung oder Verteidigung ihrer rechtlichen Interessen erforderlich ist.

Der Gesetzgeber des Verwaltungsverfahrensgesetzes hat sich für das *Prinzip der beschränkten Aktenöffentlichkeit* entschieden. Ein Recht auf Akteneinsicht besteht nur

- innerhalb eines laufenden Verwaltungsverfahrens,
- für Beteiligte im Sinne des § 13 VwVfG,
- soweit die Kenntnis der Akten zur Geltendmachung oder Verteidigung ihrer rechtlichen Interessen erforderlich ist, was anzunehmen ist, wenn eine tatsächliche Unsicherheit über ein Rechtsverhältnis geklärt, ein rechtlich relevantes Verhalten an dem Ergebnis der Einsichtnahme ausgerichtet oder eine gesicherte Grundlage für die Verfolgung eines Anspruchs gewonnen werden soll.

Das Einsichtsrecht erstreckt sich dem Grundsatz nach auf alle Akten, die im Laufe des Verwaltungsverfahrens angelegt oder von der Behörde beigezogen worden sind. § 29 VwVfG macht jedoch *zwei Ausnahmen*:

- Absatz 1 Satz 2 nimmt Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeiten zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung bis zum Abschluss des Verwaltungsverfahrens von der Akteneinsicht aus, um die Unbefangenheit in der Aktenführung und damit deren inhaltliche Vollständigkeit zu gewährleisten.
- Nach Absatz 2 ist die Behörde zur Gestattung der Akteneinsicht nicht verpflichtet, soweit durch sie die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben der Behörde beeinträchtigt, das Bekanntwerden des Inhalts der Akten dem Wohle des Bundes oder eines Landes Nachteile bereiten würde oder soweit die Vorgänge nach einem Gesetz oder ihrem Wesen nach, namentlich wegen der berechtigten Interessen der Beteiligten oder dritter Personen, geheimgehalten werden müssen.

Bei der *Durchführung der Akteneinsicht* hat die Behörde einen sehr weiten Gestaltungsspielraum. § 29 Abs. 3 S. 1 VwVfG stellt den Grundsatz auf, dass die Akteneinsicht bei der Behörde zu erfolgen hat, die die Akten führt. Nach Satz 2 kann sie im Einzelfall auch bei einer anderen Behörde oder einer diplomatischen oder berufskonsularischen Vertretung im Ausland gestattet werden. Weitere Ausnahmen wie die Überlassung der Akten an einen Rechtsanwalt zur Einsicht in seiner Kanzlei kann die Behörde nach pflichtgemäßem Ermessen gestatten. Dabei sollte sie aber bedenken, dass sie ohne ihre Akten nahezu handlungsunfähig ist und die Gefahr eines Verlustes der Akten nicht auszuschließen ist. Als Ausweg bietet sich häufig die Herstellung von Ablichtungen gegen Kostenerstattung an.

Nachdem die Behörden des Bundes nach § 6 EGovG ihre Akten elektronisch führen sollen, können sie nach § 8 EGovG auch,

1. einen Aktenausdruck zur Verfügung stellen,
2. die elektronischen Dokumente auf einem Bildschirm wiedergeben,
3. elektronische Dokumente übermitteln oder

4. den elektronischen Zugriff auf den Inhalt der Akten gestatten.

In Massenverfahren haben nur die Vertreter Anspruch auf Akteneinsicht (§ 29 Abs. 1 S. 3 VwVfG).

Nach einer langen wissenschaftlichen Diskussion und schwierigen politischen Verhandlungen hat der Bund das Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG)³⁵ erlassen, das am 1. Januar 2006 in Kraft getreten ist. Einem weitverbreiteten internationalen Vorbild entsprechend wird damit, nachdem bereits einige Länder³⁶ vorangegangen waren, dem Grundsatz nach *ein individuelles Recht auf Zugang zu Verwaltungsinformationen des Bundes* begründet.

§ 1 Abs. 1 IFG

Jeder hat nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Für sonstige Bundesorgane und -einrichtungen gilt dieses Gesetz, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Einer Behörde im Sinne dieser Vorschrift steht eine natürliche Person oder juristische Person des Privatrechts gleich, soweit eine Behörde sich dieser Person zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient.

Ausnahmen bestehen zum Schutz von besonderen öffentlichen Belangen (§ 3 IFG), des behördlichen Entscheidungsprozesses (§ 4 IFG), personenbezogener Daten (§ 5 IFG) sowie des geistigen Eigentums und von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen (§ 6 IFG). Über den Antrag entscheidet die Behörde, die zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt ist (§ 7 Abs. 1 S. 1 IFG). Auskünfte können mündlich, schriftlich oder elektronisch erteilt werden. Die Behörde ist nicht verpflichtet, die inhaltliche Richtigkeit der Information zu prüfen (§ 7 Abs. 3 IFG). Die Information ist dem Antragsteller unter Berücksichtigung seiner Belange unverzüglich zugänglich zu machen. Der Informationszugang soll innerhalb eines Monats erfolgen (§ 7 Abs. 5 IFG). Sofern Belange Dritter berührt werden, gibt die Behörde diesem schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme (§ 8 IFG). Abgesehen von einfachen Auskünften werden für Amtshandlungen nach dem Informationsfreiheitsgesetz Gebühren und Auslagen erhoben (§ 10 IFG). Gegen die ablehnende Entscheidung sind Widerspruch und Verpflichtungsklage zulässig, wobei ein Widerspruchsverfahren auch dann durchzuführen ist, wenn die Entscheidung von einer obersten Bundesbehörde getroffen wurde (§ 9 Abs. 4 IFG). Außerdem kann jeder, der sein Recht auf Informationszugang als verletzt ansieht, den Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit anrufen. Diese Aufgabe wird vom Bundesbeauftragten für den Datenschutz wahrgenommen (§ 12 IFG).

4.5.4 Das Recht auf Geheimhaltung

Vertrauen in die Verwaltung kann der Bürger nur gewinnen, wenn er sicher sein kann, dass die Tatsachen, an deren Geheimhaltung er ein schutzwürdiges Interesse hat, von der Verwaltung nicht unbefugt offenbart werden. Das Verwaltungsverfahrensgesetz begründet daher in § 30 (in den Ländern meist in § 3b mit Verweisung auf die Datenschutzgesetze) ein Recht auf Geheimhaltung.

³⁵ BGBl I 2005, S. 2722. Eine Einführung in das Gesetz geben *Kloepfer/Lewinski*, DVBl 2005, 1277 und *Schmitz/Jastrow*, NVwZ 2005, 984.

³⁶ Zu den internationalen Erfahrungen und zum Für und Wider von Informationsfreiheitsgesetzen vgl. *Bräutigam*, DÖV 2005, 376. Einen Vergleich des Bundesrechts mit den Landesrechten bieten *Brückner/Breitrick*, DVP 2004, 397.

§ 30 VwVfG

Die Beteiligten haben Anspruch darauf, dass ihre Geheimnisse, insbesondere die zum persönlichen Lebensbereich gehörenden Geheimnisse sowie die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, von der Behörde nicht unbefugt offenbart werden.

Werden Geheimnisse unbefugt und offenbart und erfolgt das schuldhaft, kann das Amtshaftungsansprüche nach Art. 34 in Verb. mit § 839 BGB und strafrechtliche Sanktionen nach § 203 Abs. 2 und § 204 StGB zur Folge haben.

4.6 Die Entscheidung

Ziel eines jeden Verwaltungsverfahrens ist es, durch zutreffende rechtliche Würdigung des vollständig und richtig festgestellten Sachverhalts zu einer rechtsbeständigen Entscheidung zu gelangen. Die bei der Entscheidung zu berücksichtigenden rechtlichen Kriterien ergeben sich in erster Linie aus den einschlägigen Fachgesetzen. Dem Verwaltungsverfahrensgesetz lassen sich aber auch einige Aussagen zur Entscheidung entnehmen.

4.6.1 Der Grundsatz der freien Beweiswürdigung

Die Entscheidungsgrundlage bildet, wie § 69 Abs. 1 VwVfG für das förmliche Verfahren ausdrücklich feststellt, *das Gesamtergebnis des Verfahrens*. Abgeleitet wird daraus der Grundsatz der freien Beweiswürdigung. Die Behörde darf eine bestimmte Entscheidung treffen, wenn sie die *Überzeugung* gewonnen hat, dass die rechtlichen und außerrechtlichen Voraussetzungen für diese Entscheidung gegeben sind. Überzeugung bedeutet nicht absolute Gewissheit, sondern einen jeden vernünftigen Zweifel ausschließenden Grad an Wahrscheinlichkeit.

4.6.2 Die Entscheidung nach Beweislastregeln

Trotz Ausschöpfen aller zumutbaren Beweismittel kann es vorkommen, dass der Sachverhalt in einem wesentlichen Punkt ungeklärt bleibt. Es muss dann eine Entscheidung nach den Regeln über die materielle Beweislast getroffen werden. Danach gilt der Grundsatz, dass die Unerweislichkeit einer Tatsache zu Lasten des Beteiligten geht, der aus ihr eine ihm günstige Rechtsfolge herleitet. Wendet man diese Regel auf das Verwaltungsverfahren an, so ergibt sich folgende Differenzierung:

- *In der Eingriffsverwaltung* geht die Nichterweislichkeit von Voraussetzungen für den Erlass eines belastenden Verwaltungsakts regelmäßig zu Lasten der Behörde, d. h., sie darf den Verwaltungsakt nicht erlassen.
- *In der Leistungsverwaltung* trifft die Beweislast für rechtsbegründende Tatsachen hingegen grundsätzlich den Antragsteller, es sei denn, das Gesetz geht von einem Anspruch des Bürgers aus und erlaubt der Behörde nur, bei Vorliegen bestimmter Versagungsgründe den Antrag abzulehnen (so insbesondere im Gewerberecht wegen Art. 12 Abs. 1 GG).

4.6.3 Die Entscheidungsformen

Das Verwaltungsverfahrensgesetz bietet als Rechtsformen für die Entscheidung in §§ 35 ff. den Verwaltungsakt und in §§ 54 ff. den öffentlich-rechtlichen Vertrag an. Damit sind andere Handlungsformen, die im Verwaltungsverfahrensgesetz nicht näher geregelt werden wie das schlichthoheitliche Verwaltungshandeln, der privatrechtliche Vertrag oder die untergesetzlichen Rechtsnormen (Rechtsverordnung oder Satzung), nicht ausgeschlossen.

Das Verfahren kann auch auf andere Weise als durch Entscheidung in der Sache sein Ende finden, z. B. durch Tod des Betroffenen, Rücknahme des Antrags oder Verzicht der Behörde auf Fortsetzung eines von Amts wegen eingeleiteten Verfahrens (vgl. § 69 Abs. 3 VwVfG für das förmliche Verfahren). Die Behörde stellt das Verfahren dann ein.

4.7 Die Bekanntgabe der Entscheidung

Abgesehen von dem Sonderfall, dass ein von Amts wegen eingeleitetes Verfahren eingestellt werden soll, dessen Einleitung den Betroffenen noch nicht bekannt geworden ist, muss jede Verwaltungsentscheidung den Betroffenen bekanntgegeben werden. Ausdrücklich geregelt ist im Verwaltungsverfahrensgesetz nur die Bekanntgabe von Verwaltungsakten³⁷.

4.7.1 Die Form

§ 37 Abs. 2 S. 1 VwVfG bestimmt, dass ein Verwaltungsakt schriftlich, elektronisch, mündlich oder in anderer Weise erlassen werden kann, folgt also dem in § 10 S. 1 VwVfG aufgestellten *Grundsatz der Formfreiheit*. In Fachgesetzen ist aber vielfach eine bestimmte Form, insbesondere *Schriftform*, vorgeschrieben (vgl. § 25 Abs. 1 S. 1 AMG; § 77 Abs. 1 AufenthG). Auf die nach dem Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften nunmehr bestehenden drei Möglichkeiten, eine durch Rechtsvorschrift angeordnete Schriftform durch die *elektronische Form* zu ersetzen, ist bereits unter 4.4.5 eingegangen worden. Ein mündlicher Verwaltungsakt ist schriftlich oder elektronisch zu bestätigen, wenn hieran ein berechtigtes Interesse besteht und der Betroffene dies unverzüglich verlangt (§ 37 Abs. 2 S. 2 VwVfG). Ein elektronischer Verwaltungsakt ist unter denselben Voraussetzungen schriftlich zu bestätigen, wobei § 3a insoweit keine Anwendung findet (Satz 3).

Ein schriftlicher oder elektronischer Verwaltungsakt muss die erlassende Behörde erkennen lassen und die Unterschrift oder die Namenswiedergabe des Behördenleiters, seines Vertreters oder seines Beauftragten enthalten (§ 37 Abs. 3 S. 1 VwVfG). Wird für einen Verwaltungsakt, für den durch Rechtsvorschrift die Schriftform angeordnet ist, die elektronische Form verwendet, muss auch das der Signatur zugrunde liegende qualifizierte Zertifikat oder ein zugehöriges qualifiziertes Attributzertifikat die erlassende Behörde erkennen lassen (Satz 2). Bei elektronischen Verwaltungsakten durch Versendung einer De-Mail-Nachricht muss die Bestätigung nach § 5 Absatz 5 des De-Mail-Gesetzes die erlassende Behörde als Nutzer des De-Mail-Kontos erkennen lassen (Satz 3).

Für Verwaltungsakte, die mit Hilfe automatischer Einrichtungen erlassen werden, sieht § 37 Abs. 5 VwVfG Erleichterungen vor.

³⁷ Zur Bescheidtechnik siehe die Hinweise im Literaturverzeichnis am Ende des Werkpapiers.

4.7.2 Die Begründung

Zu den zentralen rechtsstaatlichen Pflichten gehört es, Entscheidungen, die in die Rechte eines Bürgers eingreifen, zu begründen. Für Verwaltungsakte hat der Gesetzgeber des Verwaltungsverfahrensgesetzes die Begründungspflicht in § 39 VwVfG verankert.

§ 39 Abs. 1 VwVfG

Ein schriftlicher oder schriftlich bestätigter Verwaltungsakt ist schriftlich zu begründen ist. In der Begründung sind die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitzuteilen, die die Behörde zu ihrer Entscheidung bewogen haben. Die Begründung von Ermessensentscheidungen soll auch die Gesichtspunkte erkennen lassen, von denen die Behörde bei der Ausübung ihres Ermessens ausgegangen ist.

Der Begründungspflicht kommen vier wichtige Funktionen zu.

Funktionen der Begründungspflicht

- **Kontrollfunktion:** Die Behörde soll noch einmal zu einer Überprüfung ihrer Entscheidung angehalten und der Aufsichtsbehörde die Kontrolle des Verwaltungsakts ermöglicht werden.
- **Klarstellungsfunktion:** Es soll der Streitgegenstand für Rechtsbehelfsverfahren und den Umfang der Bestandskraft festgestellt werden.
- **Befriedungsfunktion:** Der Adressat soll von der Richtigkeit der Entscheidung überzeugt werden.
- **Rechtsschutzfunktion:** Dem Adressaten soll es ermöglicht werden, die Erfolgsaussichten von Rechtsbehelfen abschätzen zu können.

In welcher *Intensität* eine Begründung notwendig ist, hängt von den Umständen des Einzelfalles ab. Eine Rolle spielen dabei insbesondere

- die Bedeutung der Entscheidung,
- die Auswirkungen auf den Betroffenen,
- die Rechtskenntnisse des Adressaten sowie
- die Qualität des Dialogs im vorangegangenen Verwaltungsverfahren.

§ 39 Abs. 2 VwVfG lässt *Ausnahmen* in fünf abschließend aufgeführten Fällen zu,

1. soweit die Behörde einem Antrag entspricht oder einer Erklärung folgt und der Verwaltungsakt nicht in Rechte eines anderen eingreift;
2. soweit demjenigen, für den der Verwaltungsakt bestimmt ist oder der von ihm betroffen wird, die Auffassung der Behörde über die Sach- und Rechtslage bereits bekannt oder auch ohne schriftliche Begründung für ihn ohne weiteres erkennbar ist;
3. wenn die Behörde gleichartige Verwaltungsakte in größerer Zahl oder Verwaltungsakte mit Hilfe automatischer Einrichtungen erlässt und die Begründung nach den Umständen des Einzelfalles nicht geboten ist;
4. wenn sich dies aus einer Rechtsvorschrift ergibt;

5. wenn eine Allgemeinverfügung öffentlich bekanntgegeben wird.

4.7.3 Die Rechtsbehelfsbelehrung

Für Bundesbehörden bestand eine allgemeine Pflicht zur Erteilung einer Rechtsbehelfsbelehrung ursprünglich aus § 59 VwGO. Diese Regelung ist durch das PIVereinhG 2013 ins Verwaltungsverfahrensgesetz überführt worden.

§ 37 Abs. 6 VwVfG

Einem schriftlichen oder elektronischen Verwaltungsakt, der der Anfechtung unterliegt, ist eine Erklärung beizufügen, durch die der Beteiligte über den Rechtsbehelf, der gegen den Verwaltungsakt gegeben ist, über die Behörde oder das Gericht, bei denen der Rechtsbehelf einzulegen ist, den Sitz und über die einzuhaltende Frist belehrt wird (Rechtsbehelfsbelehrung). Die Rechtsbehelfsbelehrung ist auch der schriftlichen oder elektronischen Bestätigung eines Verwaltungsaktes und der Bescheinigung nach § 42a Absatz 3 beizufügen.

Für alle Behörden ist die Erteilung einer Rechtsbehelfsbelehrung durch § 73 Abs. 3 S. 1 VwGO für Widerspruchsbescheide vorgeschrieben.

Es liegt auch im Interesse, der Behörde, eine Rechtsbehelfsbelehrung anzufügen oder beizulegen, damit sie schnell Klarheit über die Rechtsbeständigkeit des Verwaltungsakts bekommt. Die Frist für einen Rechtsbehelf beginnt gemäß § 58 Abs. 1 VwGO nämlich nur zu laufen, wenn der Beteiligte über den Rechtsbehelf, die Verwaltungsbehörde oder das Gericht, bei denen der Rechtsbehelf anzubringen ist, den Sitz und die einzuhaltende Frist schriftlich belehrt worden ist. Ist die Belehrung unterblieben oder unrichtig erteilt, so ist die Einlegung regelmäßig innerhalb eines Jahres seit Zustellung, Eröffnung oder Verkündung zulässig (§ 58 Abs. 2 VwGO)³⁸. § 58 Abs. 1 VwGO bleibt insoweit hinter den in § 70 VwGO für den Widerspruch und in § 74 in Verb. mit §§ 81 f. VwGO für die verwaltungsgerichtliche Klage aufgeführten Anforderungen zurück, als er keinen Hinweis auf die Form (schriftlich oder zur Niederschrift) verlangt. Diese gehört damit nicht zu den gesetzlichen Mindestanforderungen an eine Rechtsbehelfsbelehrung³⁹. Belehrt die Behörde trotzdem über die Form der Rechtsbehelfseinlegung, muss das vollständig geschehen⁴⁰. § 70 Abs. 1 S. 1 VwGO für den Widerspruch und § 81 Abs. 1 VwGO für die Klage nennen als Formen nur schriftlich und zur Niederschrift. Es besteht aber auch die Möglichkeit der elektronischen Einlegung dieser Rechtsbehelfe, bei der Verwaltung nach § 3a VwVfG, bei Gericht gemäß § 55a VwGO.

Mit Rundschreiben vom 12. August 2013 – V II 1 – 132 120/6 –⁴¹ hat das Bundesministerium des Innern seine Muster zur Belehrung über Rechtsbehelfe nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) aktualisiert und zwei verschiedene Arten von Mustern für Rechtsbehelfsbelehrungen vorgegeben:

- Muster, die lediglich den gesetzlichen Mindestanforderungen entsprechen (*Anlage 1*), und
- Muster mit zusätzlichen Hinweisen zu Formerfordernissen (*Anlage 2*).

³⁸ Zur Unrichtigkeit der Rechtsbehelfsbelehrung siehe die Auflistungen bei *Brühl*, Verwaltungsrecht für die Fallbearbeitung, 9. Aufl. 2018, Rn. 659 ff.

³⁹ BVerwG NJW 1976, 1332.

⁴⁰ BVerwG ZBR 1980, 24.

⁴¹ GMBI 2013 [Nr. 57], S. 1150.

Die Anlage 2 ist wegen der unmittelbaren Geltung der eIDAS-Verordnung, die eine abschließende Aufzählung der elektronischen Möglichkeiten verhindert, durch Rundschreiben des BMI vom 14. März 2018 – V II 1 - 132 120/6 aufgehoben worden.

4.7.4 Die Bekanntgabearten

Ein Verwaltungsakt wird grundsätzlich erst mit seiner Bekanntgabe wirksam (§ 43 Abs. 1 VwVfG). Er ist demjenigen Beteiligten bekanntzugeben, für den er bestimmt ist oder der von ihm betroffen wird (§ 41 Abs. 1 S. 1 VwVfG). Unter der *Bekanntgabe* ist die Eröffnung des Verwaltungsakts mit Wissen und Willen der Behörde zu verstehen. Der Verwaltungsakt muss als empfangsbedürftige Willenserklärung des öffentlichen Rechts *zugehen*. Entsprechend den zu § 130 BGB entwickelten Lehren ist das der Fall, wenn er so in den Geschäftsbereich des Adressaten gelangt ist, dass unter normalen Umständen mit Kenntnisnahme zu rechnen ist; positive Kenntnis ist nicht erforderlich. Mündliche Verwaltungsakte müssen dem Adressaten mit Hilfe des gesprochenen Wortes so zugänglich gemacht werden, dass dieser die Worte zur Kenntnis nehmen kann. Ein elektronisches Dokument ist, wie sich § 3a Abs. 3 VwVfG entnehmen lässt, zugegangen, wenn der Empfänger es öffnen und bearbeiten kann. Bei schriftlichen Verwaltungsakten besteht die Bekanntgabe darin, dass dem Adressaten ein Schriftstück zugänglich gemacht wird. Das kann durch Übergabe unter Anwesenden, durch Überbringung durch einen Behördenboten oder im Wege der Übermittlung durch die Post geschehen.

Vom Verfahren her unterscheidet man bei schriftlichen Verwaltungsakten folgende *Formen der Bekanntgabe*:

- die formlose Bekanntgabe, insbesondere durch einfachen Brief oder elektronische Übermittlung (§ 41 Abs. 2 und 2a VwVfG),
- die öffentliche Bekanntmachung (§ 41 Abs. 3 und 4 VwVfG) und
- die Zustellung (§ 41 Abs. 5 VwVfG in Verb. mit dem Verwaltungszustellungsgesetz⁴²).

Hingewiesen sei auf die durch § 42a VwVfG begründet *Genehmigungsfiktion*: Eine beantragte Genehmigung gilt nach Ablauf einer für die Entscheidung festgelegten Frist von in der Regel drei Monaten als erteilt wenn dies durch Rechtsvorschrift angeordnet und der Antrag hinreichend bestimmt ist.

⁴² Eingehend zu den Bekanntgabe- und Zustellungsformen *Brühl*, Verwaltungsrecht für die Fallbearbeitung, Rn. 634 bis 652.

5. Die Rechtsfolgen von Verfahrensfehlern

Verletzt die Behörde eine rechtliche Anforderung an die Verfahrensgestaltung, so liegt ein Verfahrensfehler vor. Nicht jeder Verfahrensfehler führt aber zur Unwirksamkeit oder Aufhebbarkeit des Verwaltungsakts. Der Gesetzgeber hat vielmehr ein *abgestuftes System* von Fehlerfolgen geschaffen⁴³.

Ein *Nichtigkeitsgrund* liegt bei formellen Fehlern nur vor bei einem Verwaltungsakt,

- der schriftlich oder elektronisch erlassen worden ist, die erlassende Behörde aber nicht erkennen lässt (§ 44 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG),
- der nach einer Rechtsvorschrift nur durch die Aushändigung einer Urkunde erlassen werden kann, aber dieser Form nicht genügt (§ 44 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG),
- den eine Behörde außerhalb ihrer durch § 3 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG begründeten Zuständigkeit (örtliche Zuständigkeit nach der Lage eines unbeweglichen Vermögens oder eines ortsgebundenen Rechts oder Rechtsverhältnisses) erlassen hat, ohne dazu ermächtigt zu sein (§ 44 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG),
- den ein Amtsträger erlässt, der selbst Beteiligter ist (Umkehrschluss aus § 44 Abs. 3 Nr. 2 VwVfG).

§ 44 Abs. 3 VwVfG stellt klar, dass ein Verwaltungsakt nicht schon deshalb nichtig ist, weil die örtliche Zuständigkeit in anderen Angelegenheiten als den in § 3 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG genannten nicht eingehalten (Nr. 1), eine nach § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 bis 6 VwVfG ausgeschlossene Person mitgewirkt (Nr. 2) oder ein zur Mitwirkung befugter Ausschuss oder eine mitwirkungsbefugte Behörde nicht mitgewirkt hat (Nrn. 3 und 4).

Rechtsfehler führen bei Verwaltungsakten grundsätzlich zur (*schlichten*) *Rechtswidrigkeit*. Ein rechtswidriger Verwaltungsakt ist wirksam, solange er nicht aufgehoben worden ist (§ 43 Abs. 2 VwVfG). Die Aufhebung kann der Betroffene in erster Linie mit förmlichen Rechtsbehelfen (Widerspruch, Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage) erreichen. Bei Verletzung von Verfahrensvorschriften ist jedoch zu bedenken, dass es unökonomisch wäre, einen ansonsten fehlerfreien Verwaltungsakt allein wegen eines Verfahrensfehlers aufzuheben. Die Behörde könnte ihn nämlich aufgrund eines neuen Verwaltungsverfahrens unter Vermeidung des Fehlers mit gleichem Inhalt erneut erlassen. Aus diesem Grund sieht das Verwaltungsverfahrensgesetz *zwei Ausnahmen* vom Grundsatz der Aufhebbarkeit fehlerhafter Verwaltungsakte vor:

- Die Aufhebung eines Verwaltungsakts, der nicht nach § 44 nichtig ist, kann gemäß § 46 VwVfG nicht allein deshalb beansprucht werden, weil er unter Verletzung von Vorschriften über das Verfahren, die Form oder die örtliche Zuständigkeit zustande gekommen ist, wenn offensichtlich ist, dass die Verletzung die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat. Offensichtlich ist das jedenfalls dann, wenn es sich um eine vom Gesetz zwingend vorgegebene Entscheidung handelt oder eine Ermessensreduzierung auf Null vorliegt.
- Wie bereits beim Recht auf Anhörung angesprochen ermöglicht § 45 VwVfG eine Heilung bestimmter Verfahrens- und Formfehler durch Nachholung der betreffenden Verfahrens-

⁴³ Eingehend zu den Folgen von Verfahrensfehlern Hill, Das fehlerhafte Verfahren und seine Folgen im Verwaltungsrecht, 1986; Hufen/Siegel, Fehler im Verwaltungsverfahren, 6. Aufl. 2018; siehe auch Briühl, Verwaltungsrecht für die Fallbearbeitung, Rn. 257 ff.

handlung, und zwar bis zum Abschluss der letzten Tatsacheninstanz eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens. Wenn § 114 S. 2 VwGO der Verwaltungsbehörde gestattet, ihre Ermessenserwägungen hinsichtlich des Verwaltungsaktes auch noch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren zu ergänzen, so ist damit der in dem (formellen) Begründungsmangel liegende (materielle) Ermessensfehler gleichfalls heilbar.

Einen weiteren Baustein im Bestreben des Gesetzgebers, unwirtschaftliche Streitigkeiten um Verfahrensfehler zu vermeiden, bildet § 44a VwGO. Diese prozessuale Vorschrift stellt den Grundsatz auf, dass Rechtsbehelfe gegen behördliche Verfahrenshandlungen nur gleichzeitig mit den gegen die Sachentscheidung zulässigen Rechtsbehelfen geltend gemacht werden können. Der Betroffene muss daher regelmäßig den Erlass der Entscheidung in der Sache abwarten, bevor er Verfahrensfehler rügen kann. Ausnahmen lässt Satz 2 zu, wenn behördliche Verfahrenshandlungen vollstreckt werden können (z. B. bei besonderen Mitwirkungspflichten) oder gegenüber einem Nichtbeteiligten ergehen (etwa ein Dritter sich gegen die Gewährung von Akteneinsicht unter Verletzung seiner Geheimhaltungsinteressen wehrt).

Literatur

Zum Verwaltungsverfahrensrecht

Lehrbücher

- Brandt, Jürgen; Domgörgen, Ulf Handbuch Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess. 4. Aufl. 2018
- Brühl, Raimund Verwaltungsrecht für die Fallbearbeitung. Praktische Anleitungen zum Erwerb prüfungs- und praxisrelevanter Kenntnisse und Fertigkeiten. 9. Aufl. 2018
- Entscheiden im Verwaltungsverfahren: Praxisnahe Anleitungen zur Verfahrensgestaltung, Entscheidungsfindung und Bescheidtechnik. 1990
- Delfs, Sören; Mehmel, Friedrich-Joachim Assessorexamen und Berufseinstieg im Öffentlichen Recht. 2015
- Hofmann, Harald; Gerke, Jürgen; Hildebrandt, Uta Allgemeines Verwaltungsrecht. 11. Aufl. 2016. 9. Abschnitt
- Martens, Joachim Die Praxis des Verwaltungsverfahrens. 1985
- Pietzner, Rainer; Ronellenfitsch, Michael Das Assessorexamen im Öffentlichen Recht. 14. Aufl. 2018
- Stelkens, Paul Verwaltungsverfahren. 1991
- Ule, Carl Hermann.; Laubinger, Hans-Werner Verwaltungsverfahrensrecht. 4. Aufl. 1998
- Weides, Peter Verwaltungsverfahren und Widerspruchsverfahren. 3. Aufl. 1993

Kommentare zum Verwaltungsverfahrensgesetz

Kommentare zum Verwaltungsverfahrensgesetz

- Bader, Johann; Ronellenfitsch, Michael Verwaltungsverfahrensgesetz mit Verwaltungsvollstreckungsgesetz und Verwaltungszustellungsgesetz. 2. Aufl. 2016
- Bauer, Rainer; Heckmann, Dirk u.a. Verwaltungsverfahrensgesetz und E-Government. 2. Aufl. 2014
- Huck, Winfried; Müller, Martin Verwaltungsverfahrensgesetz. 2. Aufl. 2016
- Knack, Hans Joachim; Henneke, Hans-Günter Verwaltungsverfahrensgesetz. 10. Aufl. 2014
- Kopp, Ferdinand O.; Ramsauer, Ulrich Verwaltungsverfahrensgesetz. 19. Aufl. 2018
- Mann, Thomas; Sennekamp, Christoph; Uechtritz, Michael Verwaltungsverfahrensgesetz. Großkommentar. 2014 (2. Aufl. Mai 2019 angekündigt)
- Obermayer, Klaus; Funke-Kaiser, Michael Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz. 5. Aufl. 2017

Stelkens, Paul; Bonk, Heinz
Joachim; Sachs, Michael

Verwaltungsverfahrensgesetz. 9. Aufl. 2018

Wolff, Heinrich A.;
Decker, Andreas

Studienkommentar VwGO/VwVfG. 3. Aufl. 2012

Ziekow, Jan

Verwaltungsverfahrensgesetz. 3. Aufl. 2013 (4. Aufl.
2019 angekündigt)

Zur Bescheidtechnik

BAköV

Selbstlernheft Verständliches Schreiben – Mehr Erfolg
durch gute Texte. Online im Internet:
[http://www.bakoev.bund.de/SharedDocs/Publikationen/
LG_2/Selbstlernheft_Verstaendliches_Schreiben.pdf?
__blob=publicationFile\)](http://www.bakoev.bund.de/SharedDocs/Publikationen/LG_2/Selbstlernheft_Verstaendliches_Schreiben.pdf?__blob=publicationFile)

BBB

Arbeitshandbuch Bürgernahe Verwaltungssprache. 4.
Aufl. 2002. Online im Internet:
[http://www.bva.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/B
VA/Verwaltungsmodernisierung/Buergernahe_Verwalt
ungssprache_BBB.pdf?__blob=publicationFile&v=2](http://www.bva.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BVA/Verwaltungsmodernisierung/Buergernahe_Verwaltungssprache_BBB.pdf?__blob=publicationFile&v=2)

Merkblatt Sprachliche Gleichbehandlung von Frauen
und Männern. 2. Aufl. 2002. Online im Internet:
[http://www.bva.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/B
VA/Verwaltungsmodernisierung/Sprachliche_Gleichbe
handlung_von_%20Frauen_%20Maennern.pdf;jsession
id=DF2774DF272F911AA86C6D0EF5A3D906.1_cid3
70?__blob=publicationFile&v=2](http://www.bva.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BVA/Verwaltungsmodernisierung/Sprachliche_Gleichbehandlung_von_%20Frauen_%20Maennern.pdf;jsessionid=DF2774DF272F911AA86C6D0EF5A3D906.1_cid370?__blob=publicationFile&v=2)

Bittorf, Peter; Drape, Sabine;
Globisch, Helmut

Bescheidtechnik. Mustertexte für Studium und Beruf.
2. Aufl. 2019

Brenndörfer, Bernd
Joerger, Gernot

Bescheidtechnik und Bescheid-Qualitäts-Management.
In: Schweickhardt/Vondung/Zimmermann-Kreher,
Allgemeines Verwaltungsrecht. 10. Aufl. 2018, Kapitel
11

Brühl, Raimund

Verwaltungsrecht für die Fallbearbeitung. Praktische
Anleitungen zum Erwerb prüfungs- und praxisrelevanter
Kenntnisse und Fertigkeiten. 9. Aufl. 2018, Rn. 686
ff.

Entscheiden im Verwaltungsverfahren: Praxisnahe
Anleitungen zur Verfahrensgestaltung, Entscheidungs-
findung und Bescheidtechnik. 1990

Arbeitstechniken und praktische Probleme der juristi-
schen Fallbearbeitung (14): Bescheidtechnik, Verwal-
tungsgrundschau 1988, 387

Die Behandlung des Verwaltungsermessens in
Bescheid und Urteil. Juristische Schulung 1995, 249

Sachbericht, Gutachten und Bescheid im Widerspruchs-
verfahren. Juristische Schulung 1994, 56, 153, 330 und
420

- Büchner, Hans; Joerger, Gernot u.a. Übungen zum Verwaltungsrecht und zur Bescheidtechnik. 5. Aufl. 2010
- Gassner, Kathi Kompendium Verwaltungsrecht mit Musterentscheidungen und Arbeitshilfen. 2012
- Hofmann, Harald; Gerke, Jürgen; Hildebrandt, Uta Allgemeines Verwaltungsrecht. 11. Aufl. 2016. 5. Abschnitt 4.
- Joerger, Gernot Bescheide verfassen will gelernt sein – Zum Stand der Aus- und Fortbildung in Bescheidtechnik. Baden-Württembergische Verwaltungspraxis 1986, 172
Allgemein- und leichtverständliche Verwaltungstexte – eine Utopie? Verwaltungsrundschau 1987, 78
- Linhart, Helmut Der Bescheid. 5. Aufl. 2017
Schreiben, Bescheide und Vorschriften in der Verwaltung. Loseblattausgabe. Stand: 47. Aktualisierung 2018.
- Schmidt, Klaus Bescheide richtig abfassen. 2009
- Stein, Reiner Bescheidtechnik. 2007
- Volkert, Werner Die Verwaltungsentscheidung – Bescheide, Schriftsätze, Schreiben, Verfügungen. 5. Aufl. 2010
- Wedekind, Birgit Das Widerspruchsverfahren in der Praxis. 2. Aufl. 2017



Zum Autor:

Prof. Dr. jur. Raimund Brühl ist nach wissenschaftlichen Arbeiten an den Universitäten Bonn und Bayreuth und Praxistätigkeiten in der Kommunal- und Bundesverwaltung seit 1982 Hochschullehrer an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung in Brühl. Am Fachbereich Allgemeine Innere Verwaltung ist er Professor für Öffentliches Recht und vertritt schwerpunktmäßig das Fach Verwaltungsrecht im Präsenz- wie im Fernstudiengang. Daneben engagiert er sich stark in der Fortbildung. Er wirkt beim Masterstudiengang „Master of Public Administration“ der Hochschule des Bundes mit und ist an einem Fernstudiengang zur Verwaltungsfachwirtin / zum Verwaltungsfachwirt nach Berliner und Brandenburger Recht beteiligt, den er mit aufgebaut hat. Die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung unterstützt er seit vielen Jahren bei der Konzeptionierung von Lehrgängen und als ständiger Gastdozent, insbesondere in den Lehrgängen zum Aufstieg in den höheren Dienst und bei der Qualifizierung von Seiteneinsteigern. Darüber hinaus ist seine Beratung und Schulung in der Bundesverwaltung immer wieder vor Ort gefragt. Seine Lehr- und Prüferfahrung hat er in zahlreichen Veröffentlichungen weitergegeben, deren Kennzeichen ein durchgängiger Fallbearbeitungsbezug ist. Gutachtlich tätig ist er auch im Bereich der Gesetzesevaluation und bei der Akkreditierung von Studiengängen.

Internet: www.hsbund.de/aiv unter Hochschullehrende

NOTIZEN

