

ZWEITER TEIL

Allgemeine Vorschriften über das Verwaltungsverfahren

ABSCHNITT I

Verfahrensgrundsätze

Art. 9

Begriff des Verwaltungsverfahrens

Das **Verwaltungsverfahren im Sinne dieses Gesetzes** ist 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.

Erläuterungen

Übersicht

- I. Begriff des Verwaltungsverfahrens
- II. Anwendung der Verfahrensregeln
- III. Dauer des Verwaltungsverfahrens
- IV. Abgrenzung
- V. Europarechtliche Aspekte

I. Begriff des Verwaltungsverfahrens

Während Verfahrensbestimmungen, die im Allgemeinen vornehmlich auf eine planvolle und zweckmäßige Aufgabenerfüllung angelegt sind, auch in Verwaltungsvorschriften enthalten sein können, bedarf ein Verfahren, das über Rechte und Pflichten befindet, darüber hinaus noch einer besonderen rechtsstaatlichen Ausgestaltung. **Zweck** des Verwaltungsverfahrens ist es hier, das **materielle Verwaltungsrecht** in einem geordneten Verfahren umzusetzen. Ob überhaupt ein Verwaltungsverfahren durchgeführt werden kann oder gegebenenfalls durchgeführt werden muss, richtet sich nach dem entsprechenden materiellen Recht.

1. Aus der Vielzahl der für die öffentliche Verwaltungstätigkeit bestehenden Verfahrensarten **beschränkt** Art. 9 den Begriff des Verwaltungsverfahrens **im Sinne dieses Gesetzes** daher auf das Verwaltungshandeln mit dem **Ziel**, einen **Verwaltungsakt** zu erlassen oder einen **öffentlich-rechtlichen Vertrag** abzuschließen. Bei Verfahrensbeginn ist daher immer zu prüfen, ob die Maßnahme, mit der ein Verfahren abgeschlossen werden soll, einen Verwaltungsakt darstellen kann. Auf **schlichtes Verwaltungshandeln** finden die Vorschriften vorbehaltlich der Ausnahmen in Anm. IV 2 erwähnten Ausnahmen **keine** Anwendung.

Art. 9 Allgemeine Vorschriften über das Verwaltungsverfahren

2. Art. 9 knüpft an den Begriff des Verwaltungsaktes im Sinne von Art. 35 oder an den öffentlich-rechtlichen Vertrag nach Art. 54 an, trifft dagegen zum Inhalt oder Sachgegenstand keine Aussage. Dieser ergibt sich aus dem Antragsbegehren oder aus der von der handelnden Behörde gewollten Regelung. In der Verwaltungspraxis steht für den Regelungsgegenstand allgemein die Bezeichnung Verwaltungsrechtssache.
3. Die Verfahrensregeln des Gesetzes gelten nur für die nach **außen wirkende Tätigkeit** im Rahmen der folgenden Verfahrensabschnitte:
 - Prüfung der Voraussetzungen, Sachverhaltsermittlung
 - Vorbereitung und Beteiligung
 - Erlass

eines Verwaltungsaktes.

Eine Behörde wird z. B. nach außen tätig, wenn sie gegenüber einem Beteiligten i. S. des Art. 13 ermittelt und ihn zur Stellungnahme auffordert, also anhört, Akteneinsicht gewährt oder diese ablehnt, wenn sie den Sachverhalt durch Zeugeneinvernahmen aufklärt; somit das **Ziel** hat materielles Recht zu verwirklichen. Erst bei einer nach außen wirkenden Tätigkeit entfalten die meisten Verfahrensvorschriften – von Ausnahmen abgesehen – ihren eigentlichen Sinn.

4. Auf **innerbehördliche** Maßnahmen, wie Besprechungen, Einholung von Daten im Wege der Amtshilfe oder amtsinterne Ermittlung des Sachverhaltes finden, auch wenn sie konkret auf den Erlass eines Verwaltungsaktes gerichtet sind, die Verfahrensgrundsätze keine Anwendung. Dies gilt insbesondere für die interne Willensbildung über den Erlass einer Entscheidung. Auch die **amtsinterne Vorprüfung**, ob ein Verfahren durchgeführt werden soll oder muss, ist selbst noch kein Verwaltungsverfahren. Doch können die Vorschriften über ausgeschlossene Personen (Art. 20, 21) ihrem Sinn und Zweck nach entsprechend angewendet werden.
5. Auch bei **Weisungen** und **Mitwirkungshandlungen** anderer Behörden ergeben sich bei den Beteiligten keine unmittelbar wirkenden Verfahrensrechte und -pflichten, soweit diese Maßnahmen keine nach außen wirkende Tätigkeit im Sinne des Art. 9 darstellen. Dafür spricht der klare Wortlaut, der eine ausufernde Anwendung der Verfahrensvorschriften vermeiden wollte. Es besteht aber auch kein Bedürfnis für den unmittelbaren Durchgriff gegenüber der mitwirkenden Behörde. Der Beteiligte kann seine Verfahrensrechte, wie z. B. Anhörung (Art. 28), Akteneinsicht (Art. 29) gegenüber der nach außen handelnden Behörde, die Herrin des Verfahrens ist, geltend machen. Die Frage ist str.; wie hier Eibert BayVBl. 1978, 496. Greifen Weisungen zugleich in Rechte der angewiesenen Behörde bzw. deren Rechtsträger (z. B. Selbstverwaltungsrecht) ein, liegt Außenwirkung vor.
6. Auf behördliches Handeln im **Vorfeld eines Verwaltungsverfahrens** finden die Verfahrensvorschriften grundsätzlich **keine** Anwendung. Dies gilt für Besprechungen mit potenziellen Beteiligten, z. B. Antragstellern, über die Verfahrensdauer oder die erforderlichen Unterlagen (Art. 25 Abs. 2), wobei die Verantwort-

tung der Behörde für die Richtigkeit der Auskünfte unberührt bleibt (s. Art. 25 Anm. IV). Dies gilt ebenso für Bemühungen, einen Konflikt im Sinne einer Mediation durch Gespräche zu lösen oder zu entschärfen. Die **Grundsätze eines fairen Handelns** sind in jedem Fall zu beachten; so sollte kein befangener Amtsträger mitwirken oder durch die Art und Weise der Gesprächsführung in einem nachfolgenden Verfahren den Vorwurf der Befangenheit auslösen. Ob in einem späteren Verfahren oder auch isoliert Akteneinsicht über die Gespräche verlangt werden kann, richtet sich nach allgemeinen Grundsätzen.

II. Anwendung der Verfahrensregeln

1. Der Begriff des Verwaltungsverfahrens bestimmt den sachlichen Anwendungsbereich der Verfahrensregeln. Die Verfahrensregeln sind auf alle zum Erlass eines Verwaltungsaktes gehörenden **Verfahrensabschnitte** anwendbar; ebenso auf die Fortsetzung eines Verfahrens durch **Wiedereinsetzung** (Art. 32) und **Wiederaufgreifen** (Art. 51) sowie auf **Rücknahme** (Art. 48) und **Widerruf** (Art. 49), da diese selbst einen Verwaltungsakt darstellen. Miteinbezogen werden muss das **Vollstreckungsverfahren**, soweit eigenständige Verwaltungsakte gesetzt werden. Zum Verwaltungsverfahren i.S. des Art. 9 zählt das **Widerspruchsverfahren**, das die §§ 68 ff. VwGO – wenngleich lückenhaft – regeln; Art. 79 stellt klar, dass im Übrigen deshalb die Vorschriften des BayVwVfG gelten. Entsprechendes gilt für Gegenvorstellungen, mit dem Zweck der Änderung oder Aufhebung eines Verwaltungsaktes.
2. Anzuwenden sind die allgemeinen Verfahrensregeln auch auf die besonderen Verfahrensarten nach Art. 63 ff. (förmliches Verfahren) und Art. 72 ff. (Planfeststellung), soweit sich aus ihnen nichts Abweichendes ergibt (Art. 63 Abs. 2; Art. 72 Abs. 1).
3. Die Behörde hat je nach der zu entscheidenden Sachlage einen weiten Spielraum, wie sie das Verwaltungsverfahren gestaltet (Art. 10). Entschließt sich die Behörde entsprechend den fachgesetzlichen Voraussetzungen über **Teilbereiche** zu entscheiden, sind die Verfahrensregeln, z. B. Anhörung und Akteneinsicht auch auf die Teilentscheidungen anzuwenden. Sind an einem Verwaltungsverfahren **mehrere Personen beteiligt**, kann jeder Beteiligte die Verfahrensrechte wahrnehmen.

III. Dauer des Verwaltungsverfahrens

1. Beendigung durch Bekanntgabe. Das Verwaltungsverfahren reicht zeitlich bis zum Erlass eines Verwaltungsaktes oder den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages. Art. 9 Halbsatz 2 schließt den Vorgang des Erlasses mit ein. Damit ist das Verwaltungsverfahren mit der **Bekanntgabe** des Verwaltungsaktes nach Art. 41 beendet. Wirksam oder materiell richtig muss der Verwaltungsakt nicht sein; es kommt auf die formelle Beendigung an. Wird Widerspruch eingelegt, beginnt ein weiteres Verwaltungsverfahren, das alle Verfahrensrechte und Pflichten vermittelt.

2. Das Verwaltungsverfahren kann **faktisch beendet** werden: durch Erledigung, durch Rücknahme des Antrages; formlos durch Einstellen der behördlichen Tätigkeit, wenn die Behörde von sich aus tätig geworden ist (vgl. Bay. VGH NJW 1988, 1615; BVerwG NVwZ 1997, 283). Hat die Behörde bereits konkrete Verfahrensschritte vorgenommen wie z. B. eine Ortsbesichtigung oder eine Anhörung, ist eine Bekanntgabe an den Adressaten im Interesse der Verfahrensfairnis notwendig, damit dieser die Beendigung erkennen kann (vgl. VGH BayVBl. 1990, 622/23).
3. **Aussetzung und Unterbrechung des Verfahrens**

Rechtliche wie auch tatsächliche Gründe können es als zweckmäßig erscheinen lassen, das Verfahren auszusetzen (Art. 10). Soweit nicht eine Unterbrechung kraft Gesetzes erfolgt, liegt es im pflichtgemäßen Ermessen, ob die Behörde das Verfahren z. B. bis zur Entscheidung einer Vorfrage durch eine andere Behörde aussetzt. Wenn und soweit ein Anspruch auf Entscheidung besteht, ist die Behörde verpflichtet nach Wegfall des Aussetzungsgrundes das Verfahren fortzuführen.

IV. Abgrenzung

1. **Keine unmittelbare Anwendung** finden die Verfahrensregeln auf **behördeninterne Verfahrensvorschriften** (z. B. nach der Allgemeinen Geschäftsordnung) und für sonstige **behördeninterne Maßnahmen**, die keinen unmittelbaren Bezug zum Bürger haben und der Steuerung und Regelung dienen; z. B. **Geschäftsverteilungspläne, generelle Weisungen** und Anordnungen. Sie sind ferner nicht anwendbar auf den Erlass von **Verordnungen** und **kommunalen Satzungen** und auf **Verfahren der Behörden im Bereich des Privatrechts** (z. B. auf die Vergabe von Bauaufträgen des Staates und der Kommunen nach der Verdingungsordnung für Bauleisten – VOB).

Auch auf parlamentarische Anfragen, die Ausfluss des parlamentarischen Kontrollrechtes sind und auf Petitionen an das Parlament finden die Verfahrensregeln des BayVwVfG keine Anwendung.

2. Unabhängig davon, ob ein Verwaltungsverfahren i. S. des Art. 9 vorliegt, sind die Vorschriften über Amtshilfe (Art. 4 ff.), Fristen (Art. 31) und Beglaubigung (Art. 33 und 34) anwendbar. Hier handelt es sich um Vorschriften, welche die Verwaltungstätigkeit der Behörden unterstützen. Sie gehörten als solche systematisch in einen besonderen Abschnitt.

V. Europarechtliche Aspekte

1. **Grundsatz**

Für den Vollzug gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften durch **Behörden des Freistaats Bayern** gilt grundsätzlich das Bayerische Verwaltungsverfahrensgesetz. Soweit **Behörden der EU** aufgrund gemeinschaftsrechtlicher Normen durch Maßnahmen **unmittelbar** in den Hoheitsbereich der Bundesrepublik Deutschland oder deren Länder hineinwirken, findet für sie das nationale Verwaltungsverfahrensgesetz keine Anwendung.

2. Überlagerung des nationalen Verfahrensrechts durch Gemeinschaftsrecht

Die Verfahrensgrundsätze des nationalen Verwaltungsverfahrensrechts werden zunehmend durch die Rechtsvorschriften der EG überlagert oder auch durch die Rechtsprechung des EuGH modifiziert. Bei der Rückforderung gemeinschaftswidriger Beihilfen hat dies nach der Rechtsprechung der EuGH z. B. ohne das in Art. 48 eingeräumte Ermessen zu geschehen. Auch die Ausschlussfrist in Art. 48 Abs. 4 wird insoweit obsolet. Der Grundsatz des „*effet utile*“, das heißt der Grundsatz der größtmöglichen Wirksamkeit der Gemeinschaftsvorschriften hat danach Vorrang vor einzelnen nationalen Verfahrensgrundsätzen. Vgl. im Einzelnen Art. 48 Anm. VIII.