

DAS VERFAHREN ZUM ERLASS VON VERWALTUNGSAKTEN

In der kurzen Übersicht über das Verfahren zum Erlass eines Verwaltungsakts wird ausgeführt, dass nach deutschem Verständnis das Verwaltungsverfahren keine rein technische Natur besitzt, da er mit einer inhärenten Kontrollmechanik, der Zielorientierung verschiedener Organe und Einrichtungen sowie der an der Mittlerrolle beteiligten Personen zwischen verfassungsrechtlichen und verwaltungstechnischen Erfordernissen ausgestattet worden ist. Die Behörde entscheidet von Amts wegen über die Eröffnung des Verfahrens, mit Ausnahme des Falls wenn der Bürger dies beantragt. Sie entscheidet nach eigenem Ermessen, es sei denn, sie muss von Amts wegen handeln. Die wichtigsten Prinzipien sind Formlosigkeit, Einfachheit, Zweckmäßigkeit, Schnelligkeit, Kooperationsbereitschaft und Formfreiheit. Besondere Bedeutung kommt dem Untersuchungsgrundsatz zu. Die Relevanz der Umstände ergibt sich aus den einschlägigen Rechtsnormen und - gegebenenfalls - Ermessensentscheidungen. Der Umfang des Beweises und die Beweislast sind auch für den Anwendungsbereich des offiziellen Untersuchungsprinzips von Bedeutung. Die Behörden sind verpflichtet, dem Bürger ein Anhörungsrecht im Verwaltungsverfahren einzuräumen und den Ablauf und das Ergebnis des Verfahrens zu beeinflussen. Das hat direkte und indirekte äußere Auswirkungen und offenbart das aus der Verfassung abgeleitete Grundverständnis der Beziehungen zwischen Staat und Individuum. Gleichbehandlung aller Bürger und materielle Sachlichkeit beweisen die Rechtsstaatlichkeit und verbieten den Machtmissbrauch auf Kosten des Bürgers.

Schlüsselwörter: Verwaltungsakt, Deutsches Verständnis des Verwaltungsverfahrens, Rolle der verschiedenen Organe und Einrichtungen, verfassungsrechtliche Anforderungen, Verwaltungswirklichkeit von Amts wegen, Diskretion, Informalität, Einfachheit, Zweckmäßigkeit, Schnelligkeit, Mitwirkungspflicht, Formfreiheit, Grundsatz der Amtlichkeit Beweisumfang und Beweislast, offizieller Untersuchungsgrundsatz, Recht auf Gehör und Einflussnahme, direkte und indirekte Außenwirkung, Verfassung, Gleichbehandlung aller Bürger.



Von Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c.

Jan Ziekow,

Speyer

ziekow@uni-speyer.de

1. Zur Bedeutung des Verfahrens und des Verfahrensrechts

Mit der Steuerung durch Organisation teilt die Steuerung durch Verfahren die Qualität als strukturelle Steuerung (Schuppert, 2000: 560; Schmidt-Aßmann, 2012). Das Verfahrensarrangement wirkt nicht auf den Inhalt, sondern den Entstehungskontext der Verwaltungsentscheidung ein. Von seiner Grundstruktur her lässt sich das Verfahren als soziales System zur Reduzierung von Komplexität begreifen, das durch die Ungewissheit seines Ausgangs charakterisiert ist, welche in Form von abzuarbeitenden Verhaltensalternativen den Handlungszusammenhang prägt (Luhmann, 1978: 38). Die Beendigung der Ungewissheit ist Ziel des Verfahrens. Das Verfahren ist zwar konzeptionell ergebnis-, nicht jedoch zieloffen. Verfahren sind nicht zweckfrei, sondern dienen der Erstellung einer Entscheidung (Hill, 1986: 210). Insoweit ist das Verfahren ein Prozess der Selektion unter vorhandenen Alternativen, ein Prozess permanenter Informationsgewinnung und -verarbeitung (Schoch, 1992: 21; Ladeur, 2012). Verfahren kann daher verstanden werden als Strukturierung eines Kommunikationsprozesses zwischen mehreren Beteiligten zur Erreichung eines gemeinsamen Ziels, nämlich der Findung einer Entscheidung (Gurlit, 2011: 227).

Allerdings ist das Verfahren der öffentlichen Verwaltung nicht lediglich Entscheidungsfindungsmodus, sondern zuvörderst Formung staatlicher Herrschaftsausübung (Schmidt-Aßmann, 1984: 1), ist Vermittler zwischen Verfassungsvorgaben und Verwaltungsrealität und notwendige Schaltstelle für die Anwendung des materiellen Verwaltungsrechts. Das Verwaltungsverfahren ist konstitutiver Verwirklichungsmodus des Verwaltungsrechts (Gurlit, 2011: 235; Wahl, 1983: 151, 153), Handlungsgefüge zwischen Verwaltung und Bürger oder zwischen verschiedenen Verwaltungseinheiten. Die in diesem Handlungsgefüge von der Verwaltung zu erbringende Bewältigungsleistung hat Wahl plastisch in das Bild des magischen Vielecks gefasst (Wahl, 1983: 157): Entsprechend der Multifunktionalität des Verfahrens sieht sich die Verwaltung bei ihrem Handeln einer Vielzahl von Anforderungen gegenüber: Das Verfahren soll unter anderem eine materiell rechtmäßige Entscheidung hervorbringen, dieses Ergebnis legitimieren, Akzeptanz vermitteln, der Behörde Informationen verschaffen, widerstreitenden Interessen Artikulationsraum gewähren und ihren Ausgleich herbeiführen, individuelle Rechte wahren, wirtschaftlich und zweckmäßig

sein (Gurlit, 2011: 238). Auf welche Weise die Verwaltung diese Ziele erreichen und wie sie die verschiedenen Zielvorgaben untereinander gewichten will, bleibt ihr weitgehend selbst überlassen. Andererseits muss die Gewichtung der verschiedenen Eckpunkte rechtlichen Regeln folgen und kann nicht im freien Belieben der Behörde stehen. Das Verwaltungsverfahren muss daher rechtlichen Regelungsmechanismen unterliegen, die das genannte Vieleck im Wesentlichen in der Balance halten.

Das Verwaltungsverfahren koordiniert die Rollen, Handlungen und Schritte der verschiedenen Stellen und Personen, die in das Verwaltungsverfahren einbezogen sind: Der entscheidenden Behörde ebenso wie anderer öffentlicher Stellen und Privater, d. h. Bürger oder Unternehmen. In diesem Sinne ist es zentrale Aufgabe des Verwaltungsverfahrenrechts, die Governance des Verwaltungsverfahrens zu strukturieren (Ziekow, 2011: 95). Wenn aber dem Verwaltungsverfahrensgesetz bei der Koordination der verschiedenen Akteure die Leitfunktion zukommt, dann müssen die das Verwaltungsverfahren prägenden Leitgedanken auch im Gesetz zum Ausdruck kommen. Typischerweise werden daher die die Verwaltungskultur prägenden Grundentscheidungen im Verwaltungsverfahrensgesetz zum Ausdruck gebracht (Ziekow, 2006; 247, 253). Wie ein Verfahren zum Erlass eines Verwaltungsakts strukturiert ist, ist nichts anderes als eine Widerspiegelung des Grundverständnisses des Verhältnisses zwischen Staat und Bürger.

2. Begriff und allgemeine Grundsätze des Verwaltungsverfahrens

Dieser Funktion im Staat-Bürger-Verhältnis entspricht es, dass das Verwaltungsverfahren nach deutschem Verständnis außengerichtet ist. Gemäß § 9 Verwaltungsverfahrensgesetz ist unter einem Verwaltungsverfahren die nach außen wirkende Tätigkeit der Behörden zu verstehen, die auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlass eines Verwaltungsakts (oder den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages) gerichtet ist.

Die Außenwirkung nach § 9 geht über diejenige des Verwaltungsaktsbegriff nach § 35 Verwaltungsverfahrensgesetz hinaus und erfasst auch Fälle einer lediglich mittelbaren Außenwirkung. Eine solche ist dann anzunehmen, wenn sich eine Maßnahme auf den zu erlassenden Verwaltungsakt auswirken kann (Stelkens et al., 2014: § 9 Rn. 118). Hierzu gehören auch nicht nach außen in Erscheinung tretende Maßnahmen, sofern diese die Sachentscheidung beeinflussen können. Lediglich dann, wenn eine solche Möglichkeit ausgeschlossen werden kann, wie etwa bei der Erstellung von Entscheidungswürfen, wirkt eine Tätigkeit nicht nach außen.

Das Verfahren zum Erlass eines Verwaltungsakts beginnt mit der Entscheidung der zuständigen Behörde darüber, ein solches Verfahren durchzuführen, und der tatsächlichen Aufnahme einer nach außen gerichteten Tätigkeit (Ziekow, 2013b: § 9 Rn. 15). Nach dem deutschen Verwaltungsverfahrenrecht gilt für diese Entscheidung grundsätzlich das *Offizialprinzip*. D. h., die Behörde entscheidet von Amts wegen über Eröffnung des Verfahrens (§ 22 S. 1 und S. 2 № 1 Alt. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz). Ausnahme von der Geltung des *Offizialprinzips* sind die Fälle, in denen die Verfahrenseröffnung einen Antrag des Bürgers voraussetzt (§ 22 S. 2 № 2 Verwaltungsverfahrensgesetz). Zweitens gilt das sog. *Opportunitätsprinzip*, d. h. die Behörde entscheidet nach ihrem Ermessen, ob sie Verfahren eröffnet oder nicht (§ 22 S. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz). Ausnahmen hiervon sind die Fälle, in denen die Behörde auf Antrag oder verpflichtend

von Amts wegen tätig werden *muss* (§ 22 S. 2 № 1 Verwaltungsverfahrensgesetz) oder in denen das Ermessen zur Verfahrenseinleitung im Einzelfall reduziert ist, insbesondere weil Grundrechte des Bürgers die Verfahrenseröffnung erfordern (Ziekow, 2013b: § 22 Rn. 2). Das Verwaltungsverfahren endet – sofern es nicht eingestellt wird – mit der Bekanntgabe des Verwaltungsakts.

§ 10 Verwaltungsverfahrensgesetz bringt das der Behörde zustehende Verfahrensermessen (Hill, 1985: 449, 450) zum Ausdruck und enthält mit der Nichtförmlichkeit, der Einfachheit, der Zweckmäßigkeit und der Zügigkeit wichtige Grundsätze des Verwaltungsverfahrens. § 10 S. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz statuiert den Grundsatz der Formfreiheit, d. h. die federführende Behörde ist bei der Durchführung des Verwaltungsverfahrens an bestimmte Formen nicht gebunden, sofern nicht besondere Rechtsvorschriften Abweichendes bestimmen. § 10 S. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz regelt mit der Einfachheit, der Zweckmäßigkeit und der Zügigkeit drei Verfahrensgrundsätze, die eng miteinander verwandt sind. Dabei handelt es sich um ermessensleitende, gestaltungsoffene Rechtssätze, die gegenüber den sonstigen verfahrensleitenden Aspekten keine absolute, aber eine relative Priorität genießen (Ziekow, 1998a: 1101, 1103). Mit den Grundsätzen der Einfachheit und der Zweckmäßigkeit wird zugleich das Effizienzgebot im Sinne der Erzielung eines größtmöglichen Nutzens unter Einsatz möglichst geringer Mittel aufgegriffen (Schmidt-Aßmann, 1998: 245, 246, 261). Vom Effizienzgebot sind auch eine Vielzahl von Einzelbestimmungen des VwVfG geprägt, wie etwa die Entbehrlichkeit der Begründung eines Verwaltungsakts bei bekannter oder erkennbarer Sach- und Rechtslage nach § 39 Abs. 2 № 2. Das Zügigkeitsgebot bildet eine einfachgesetzliche Ausprägung des im Rechtsstaatsprinzip verankerten Beschleunigungsgebots¹. Es ist einerseits darauf gerichtet, alle auf eine möglichst schnelle Verfahrensdurchführung abzielenden Maßnahmen zu erfassen; andererseits müssen nicht notwendige und damit überflüssige Verfahrensschritte unterbleiben (Ziekow, 1998a: 1104). So darf das Verfahren nicht bewusst verzögert werden² und es muss über einen Antrag in absehbarer Zeit entschieden werden³. Das Zügigkeitsgebot ist mit den aus dem Untersuchungsgrundsatz nach § 24 resultierenden Ermittlungsanforderungen abzuwägen⁴. Wie die Verfahrensschritte zur Erfüllung des Zügigkeitsgebots im Einzelnen geordnet werden, bestimmt die Behörde im Rahmen ihres Verfahrensermessens selbst. Sie wird nur zur Ausschöpfung ihrer vorhandenen Kapazitäten verpflichtet.

3. Grundsatz der Amtsermittlung

Im laufenden Verwaltungsverfahren zum Erlass eines Verwaltungsakts kommt gemäß § 24 Verwaltungsverfahrensgesetz der sog. Untersuchungsgrundsatz oder Amtsermittlungsgrundsatz zur Anwendung. Dieser Grundsatz besagt, dass der Sachverhalt, der der Entscheidung der Behörde zugrunde gelegt wird, nicht von den Verfahrensbeteiligten vorgetragen wird – dies wäre die im deutschen Zivilprozess geltende Verhandlungsmaxime, sondern von der Behörde von Amts wegen ermittelt wird. Verfassungsrechtliche Grundlage des Amtser-

¹ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 61. S. 82.

² Hessischer Verwaltungsgerichtshof. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*. 1990. S. 283.

³ Baden-Württembergischer Verwaltungsgerichtshof. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*. 1987. S. 1087.

⁴ Bundesverwaltungsgericht. *Neue Juristische Wochenschrift*. 1988. S. 1104, 1105.

mittlungsprinzip ist zum einen das Rechtsstaatsprinzip, insbesondere der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, weil es um eine Sachverhaltsaufklärung im öffentlichen Interesse geht (Ziekow, 1998b: 51, 71). Zum anderen steht hinter dem Amtsermittlungsgrundsatz der Rechtsschutz der Beteiligten, insbesondere also des Bürgers⁵. Aus diesem Grund weist das Verwaltungsverfahrensgesetz ausdrücklich darauf hin, dass die Behörde auch die für die Beteiligten günstigen Umstände berücksichtigen muss.

Was der Amtsermittlungsgrundsatz von der Behörde im Einzelfall verlangt, ist durch das Gesetz nicht im Einzelnen vorgegeben. Art und Umfang der Ermittlungen werden vielmehr von der Behörde nach pflichtgemäßem Ermessen bestimmt⁶. Der Einzelne hat kein subjektives Recht auf Durchführung bestimmter Ermittlungsmaßnahmen, da § 24 nicht den Interessen Einzelner, sondern allein dem öffentlichen Interesse an einer sachgerechten Erfüllung der Verwaltungsaufgaben dient⁷. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz kann Art und Umfang der Sachverhaltsaufklärung begrenzen⁸, wenn es im konkreten Fall z. B. einer schnellen Entscheidungsfindung bedarf. Eine solche Begrenzung der Aufklärung ist aber nicht allein durch zu erwartenden hohen Personal- oder Kostenaufwand zu rechtfertigen (Stelkens et al., 2014: § 24 Rn. 37).

Welche Umstände entscheidungserheblich sind und von der Behörde durch Amtsermittlung ermittelt werden müssen, richtet sich nach den Vorschriften des anzuwendenden materiellen Rechts (Kopp, Ramsauer, 2014: § 24 Rn. 7). Dies sind zum einen diejenigen Umstände, die die Tatbestandsvoraussetzungen der relevanten Rechtsnormen ausfüllen, andererseits – im Rahmen von Ermessensentscheidungen – jene Tatsachen, welche zum Treffen einer ermessensfehlerfreien Entscheidung notwendig zu berücksichtigen sind. Wenn die Behörde Fakten nicht selbst erhält, sondern sie ihr von anderen Behörden zur Verfügung gestellt werden, kann sie sie nicht einfach übernehmen, sondern muss sie überprüfen. Basierend auf allgemeinen Erfahrungssätzen ist allen an die Behörde herangetragenen bzw. sich der Behörde aufdrängenden Umständen nachzugehen. Es besteht keine generelle Pflicht zu eigenhändigen Ermittlungen. Die Behörde kann im Wege der Amtshilfe auf Erkenntnisse anderer Behörden zurückgreifen oder auch Sachverständige hinzuziehen. Eine Pflicht zur Einschaltung Dritter besteht, wenn diese gesetzlich vorgeschrieben ist oder eine Entscheidung „im Benehmen“ mit einer anderen Behörde erfolgt⁹. Darüber hinaus ist sie auch dann zwingend, wenn es der Behörde an der besonderen Sachkunde fehlt. Durch Amtshilfe und Sachverständige gewonnene Erkenntnisse müssen von der Behörde überprüft werden.

Die Pflicht der Behörde zur Sachverhaltsermittlung wird durch die Mitwirkungspflicht der Beteiligten nach § 26 Abs. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz relativiert. Ohne

⁵ VG Potsdam 21.3.2003 – 14 K 4539/99. Implizit bereits Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 53. S. 30, 59.

⁶ Bundesverwaltungsgericht. Buchholz 442.09 § 20 AEG № 22.

Bundesverwaltungsgericht, 30.6.2004 – 5 B 32/03.

Sächsisches Obergerverwaltungsgericht, 6.10.2009 – 1 A 750/08.

⁷ Vgl. Bundesverwaltungsgericht. Buchholz 442.09 § 20 AEG № 22.

⁸ Bundesverwaltungsgericht. *Neue Juristische Wochenschrift*. 1987. S. 143 ; 1988. S. 1104, 1105.

Rheinland-pfälzisches Obergerverwaltungsgericht. *Natur und Recht*. 1986. S. 134, 135.

⁹ Hierzu Bundesverwaltungsgericht. *Deutsches Verwaltungsblatt*. 1996. S. 811, 812.

eine Mitwirkung der Beteiligten am Verwaltungsverfahren, insbesondere an der Sachverhaltsaufklärung, kann die Behörde vielfach nicht zufriedenstellend arbeiten. Ob und in welchem Umfang eine Mitwirkungspflicht besteht, ist eine Frage des Einzelfalls. Insbesondere sind Tatsachen, welche sich für den Beteiligten im Verfahren günstig auswirken und von deren Vorliegen die Behörde nicht ausgehen konnte, der Behörde mitzuteilen¹⁰ (Kopp, Ramsauer, 2014: § 24 Rn. 12c). Die Mitwirkungspflichten des Bürgers an der Sachverhaltsermittlung sind aber nur eine allgemeine Obliegenheit und nicht mit einer unmittelbaren Sanktion verbunden. Es besteht also in der Regel keine rechtlich durchsetzbare Mitwirkungsverpflichtung des Bürgers¹¹. Damit soll eine Selbstbelastung des Betroffenen vermieden werden.

Soweit ein Beteiligter Fragen beantworten könnte, um so zu deren Klärung beizutragen, dies aber in Kenntnis von deren Bedeutung für das Verfahren oder nach Aufforderung durch die Behörde unterlässt, obwohl dies in seinem Interesse oder jedenfalls nicht unzumutbar wäre, kann von der Behörde nicht erwartet werden, dass sie alle weiteren Möglichkeiten der Sachverhaltsaufklärung verfolgt¹². Die Behörde kann das Verwaltungsverfahren in einem solchen Fall durch die Ablehnung der weiteren Befassung beenden¹³. Der Behörde ist es allerdings verwehrt, sich der Erfüllung ihrer Amtsermittlungspflicht durch Überwälzung der zu treffenden Ermittlungsmaßnahmen auf den Betroffenen zu entziehen¹⁴. Der Bürger muss die Nachteile hinnehmen, die sich ergeben, wenn er seiner Mitwirkungsobliegenheit nicht nachkommt (Mitwirkungslast) (Knack, Henneke, 2014: § 26 Rn. 104). Die Aufklärungspflicht der Behörde endet dort, wo der Beteiligte seiner Mitwirkungsobliegenheit nicht genügt. Ferner können bei der Beweiswürdigung im Falle verweigerter Mitwirkung für den Beteiligten nachteilige Schlüsse gezogen werden (Kopp, Ramsauer, 2014: § 26 Rn. 44), wengleich eine Umkehr der Beweislastverteilung nicht eintritt¹⁵.

Konsequenz des Untersuchungsgrundsatzes ist der Grundsatz der freien Beweiswürdigung (Ziekow, 2013b: § 24 Rn. 13). Die Beweiswürdigung stellt die zweite Komponente zur Ermittlung des wahren Sachverhalts dar. Inhalt des Grundsatzes der freien Beweiswürdigung ist, dass die Behörde bei der Würdigung und Abwägung aller gewonnenen Erkenntnisse nicht an starre Beweisregeln gebunden ist (Kopp, Ramsauer, 2014: § 24 Rn. 31). So kann die Behörde im Fall eigener Sachkunde zu einem Ergebnis kommen, das von dem eines Sachverständigengutachtens abweicht¹⁶.

¹⁰ Nordrhein-Westfälisches Oberverwaltungsgericht. *Die Öffentliche Verwaltung*. 1979. S. 421.

¹¹ Nordrhein-Westfälisches Oberverwaltungsgericht, 5.10.2010 – 13 A 29/10.

¹² Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts 74 (S. 222, 224), jedoch zurückhaltend bei Mitwirkungspflichten in Form einer intensiven körperlichen Untersuchung; vgl. auch Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts 38 (S. 310, 314).

OVG Münster. *Neue Juristische Wochenschrift*. 1990. S. 728.

VGH Kassel. *Neue Juristische Wochenschrift*. 1986. S. 1129.

VGH Mannheim. *Die Öffentliche Verwaltung*. 1994. S. 1055, 1056.

¹³ Nordrhein-Westfälisches Oberverwaltungsgericht. *Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter*. 1995. S. 356, 357.

¹⁴ Nordrhein-Westfälisches Oberverwaltungsgericht. *Baurecht*. 2008. S. 1873.

¹⁵ Bundesverwaltungsgericht, Buchholz 235 § 92 BDO № 4.

¹⁶ Hessischer Verwaltungsgerichtshof. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 1991 (S. 280, 283) bzgl. eines von der Einschätzung eines Sachverständigen abweichenden Ergebnisses eines Gerichts.

Für die Reichweite des Amtsermittlungsgrundsatzes von Bedeutung sind schließlich Beweismaß und Beweislast. Das *Beweismaß* bezeichnet den Grad der Überzeugung, den die Behörde vom Vorliegen oder Nichtvorliegen von entscheidungsrelevanten Tatsachen gewonnen hat. Eine unumstößliche Gewissheit seitens der Behörde ist nicht erforderlich. Ausreichend ist nach einer von den Gerichten verwendeten Formel ein Maß an Gewissheit, das den Zweifeln Schweigen gebietet, auch wenn sie nicht völlig auszuschließen sind¹⁷. Die *Beweislast* regelt, wie sich verbleibende Zweifel auf die behördliche Entscheidung auswirken. Das Verwaltungsverfahrenrecht trifft hierüber keine Aussage. Soweit keine besonderen Bestimmungen bestehen, gilt auch im Verwaltungsverfahren das sog. Normbegünstigungsprinzip. Dieses besagt, dass die Nichterweislichkeit einer Tatsache zu Lasten desjenigen geht, der aus ihr eine für ihn günstige Rechtsfolge herleitet. Für das Verwaltungsverfahren bedeutet dies, dass die Behörde – jedenfalls bei der Eingriffsverwaltung – die Beweislast hinsichtlich des Vorliegens der Eingriffsvoraussetzungen trifft¹⁸. Im Rahmen der Leistungsverwaltung gehen Sachverhaltszweifel, die das Bestehen des Anspruchs des Bürgers betreffen, hingegen zu Lasten des antragstellenden Bürgers¹⁹.

4. Rechte der Beteiligten

Die Grundsätze über die Amtsermittlung werden ergänzt durch besondere Rechte der Verfahrensbeteiligten.

4.1. Allgemeine Betreuungs- und Fürsorgepflichten der Behörde

So konkretisiert § 25 Betreuungs- und Fürsorgepflichten der Behörde gegenüber den am allgemeinen Verwaltungsverfahren Beteiligten. Diese Pflichten finden ihre verfassungsrechtliche Grundlage vor allem in den Grundrechten der Verfassung, im Rechtsstaatsprinzip und im Sozialstaatsprinzip²⁰. Der Beamte soll nicht nur Diener des Staates sein, sondern zudem als Helfer des Staatsbürgers für eine „Waffengleichheit“ der Beteiligten sorgen, indem er nach Möglichkeit verhindert, dass die Verwirklichung von Rechten an der Unkenntnis, Unerfahrenheit oder Unbeholfenheit im Umgang mit Behörden scheitert²¹. Zudem steigert die durch die Norm bezweckte Förderung der geordneten und sachgemäßen Durchführung des Verwaltungsverfahrens die Verfahrenseffizienz.

Nach § 25 Abs. 1 S. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz soll die Behörde die Stellung oder Berichtigung von Anträgen oder Erklärungen anregen, insbesondere wenn diese an formalen Mängeln leiden oder aus inhaltlichen Gründen einer zielführenden Rechtsverfolgung entgegenstehen. Die Beratungspflicht besteht, wenn die Versäumnisse offensichtlich nur auf einem Versehen oder auf Unkenntnis gründen. Die Behörde muss dann von Amts wegen tätig werden²². Der Umfang der Beratung wird durch die konkreten

¹⁷ Bundesverwaltungsgericht. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*. 1985. S. 658, 660. *Neue Juristische Wochenschrift*, 1982 (S. 1893) fordert eine „an Sicherheit grenzende Wahrscheinlichkeit“.

¹⁸ Bundesverwaltungsgericht. *Neue Juristische Wochenschrift*. 1986. S. 1122, 1124.

¹⁹ Bundesverwaltungsgericht. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungsreport*. 1990. S. 165.

²⁰ Baden-Württembergischer Verwaltungsgerichtshof. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*. 2006. S. 1305.

²¹ Bundesverwaltungsgericht. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*. 1994. S. 575, 577.

²² Baden-Württembergischer Verwaltungsgerichtshof. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*. 2006. S. 1305.

Verhältnisse des Einzelfalls, wie z. B. den vermutlichen Kenntnisstand des Beteiligten, bestimmt. Ziel der Beratung bleibt eine zweckentsprechende Verfahrensdurchführung und keine Rechtsberatung.

§ 25 Abs. 1 S. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz gibt der Behörde auf, Auskunft über Rechte und Pflichten der Beteiligten im Verwaltungsverfahren zu erteilen, soweit dies erforderlich ist. Auskunft setzt im Gegensatz zur Beratung eine Anfrage des Beteiligten voraus, beruht mithin auf dessen Initiative (Oebbecke, 1994: 147, 150). Inhaltlich bezieht sich die Verpflichtung zur Auskunft nicht auf das materielle Recht, sondern nur auf verfahrensrechtliche Rechte und Pflichten, wie z. B. Fristen und Formen (Kopp, Ramsauer, 2014: § 25 Rn. 15; Stelkens et al., 2014: § 25 Rn. 51; Knack, Henneke, 2014: § 25 Rn. 71). Auch insoweit besteht für die Behörde keine allgemeine Rechtsberatungspflicht. Voraussetzung ist die Erforderlichkeit der Auskunft. Diese ist gegeben, wenn der Beteiligte nur mit Hilfe der Auskunft seine Rechte effektiv wahrnehmen und seine Pflichten ordnungsgemäß erfüllen kann. Die Auskunft darf sich nur auf die im konkreten Verwaltungsverfahren bestehenden Rechte und Pflichten des Beteiligten beziehen²³.

Im Rahmen von § 25 Abs. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz obliegt der Behörde eine Pflicht zur Erörterung über die seitens des (zukünftigen) Antragstellers beizubringenden Nachweise und Unterlagen sowie die Möglichkeiten der Verfahrensbeschleunigung (Satz 1). Darüber hinaus soll sie Auskunft über die voraussichtliche Verfahrensdauer und die Vollständigkeit der Antragsunterlagen geben (Satz 2). Im Rahmen dessen hat die Behörde dem Antragsteller mitzuteilen, welche Unterlagen noch fehlen und ggf. nachgereicht werden müssen. Überdies hat der Antragsteller einen Anspruch darauf zu erfahren, mit welcher voraussichtlichen Verfahrensdauer er zu rechnen hat. Insoweit ist die Behörde verpflichtet, nach summarischer Prüfung des Sachverhalts eine Prognose abzugeben.

§ 25 Abs. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz betrifft die sog. frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großvorhaben. Nach dieser Vorschrift wirkt die Behörde 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 unterrichtet, wobei der betroffenen Öffentlichkeit Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung gegeben werden soll. Sie zielt darauf ab, die Transparenz bei der Genehmigung von Großvorhaben zu erhöhen und hierdurch Konflikten entgegenzuwirken. Hiermit wird das Ziel verbunden, das eigentliche Planungs- bzw. Genehmigungsverfahren zu entlasten und die Zahl gerichtlicher Auseinandersetzungen zu vermindern²⁴. Die weitere mit der Einführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung verbundene Erwartung der Akzeptanzschaffung²⁵ wird sich nur auf das Verfahren, nicht auf dessen Ergebnis – das genehmigte Projekt – beziehen können. Dass aus Projektgegnern durch Öffentlichkeitsbeteiligung Projektbefürworter werden, mag allenfalls in Einzelfällen vorkommen. Verfahrensakzeptanz bedeutet demgegenüber, dass alle sich mit dem Vorhaben befassenden Personen und Institutionen die ihnen wichtigen Gesichtspunkte ein-

²³ Bundesverwaltungsgericht. *Neue Juristische Wochenschrift*, 1987 (S. 2098, 2099) zu § 89 S. 2 Abgabenordnung alter Fassung, der textidentisch mit § 89 Abs. 1 S. 2 Abgabenordnung ist.

²⁴ Bundestags-Drucksache 17/9666 S. 15.

²⁵ Bundestags-Drucksache 17/9666 S. 15.

bringen können, eine offene und eingehende Erörterung erfolgt und deshalb das Zulassungsverfahren in seiner Gesamtheit als fair empfunden wird, auch wenn es nicht das individuell präferierte Ergebnis zeitigen sollte (Ziekow, 2013a: 754, 755). Schließlich ist als weiteres Ziel die Verbesserung der Qualität der Beantragung des künftigen Projekts durch die frühzeitige Aufnahme entsprechender Anregungen zu nennen (Prell, 2012: 321, 322; Ziekow, 2012: 14).

§ 25 Abs. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz verpflichtet die Behörde nicht selbst zur Durchführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung. Vielmehr wirkt sie gegenüber dem Vorhabenträger darauf hin, dass dieser die Beteiligung verantwortlich organisiert. In welcher Weise der Vorhabenträger die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durchführt, steht grundsätzlich in seinem Ermessen. § 25 Abs. 3 Sätze 1 und 3 Verwaltungsverfahrensgesetz geben allerdings bestimmte Mindeststandards für die Gestaltung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung vor (Ziekow, 2013a: 757).

4.2. Anhörungsrecht und Akteneinsicht

§ 28 Verwaltungsverfahrensgesetz verpflichtet die Behörde, dem Bürger unter den dort genannten Voraussetzungen im Verwaltungsverfahren rechtliches Gehör zu gewähren. Ein Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren ergibt sich aus dem im Rechtsstaatsprinzip begründeten Recht auf ein faires Verfahren, demzufolge dem Betroffenen die Möglichkeit gegeben werden muss, vor einer Entscheidung, die seine Rechte betrifft, zu Wort zu kommen, um Einfluss auf das Verfahren und dessen Ergebnis nehmen zu können²⁶. Rechtliches Gehör ist daher kraft Verfassungsrechts bereits im Verwaltungsverfahren zu gewähren (Hufen, Siegel, 2013: Rn. 285)²⁷. Die Anhörung hat eine Hinweis- und Warnfunktion und soll vor überraschenden Entscheidungen schützen (Knack, Henneke, 2014: § 28 Rn. 6). Durch die Anhörung soll der Betroffene erfahren, von welcher tatsächlichen Entscheidungsgrundlage die Behörde ausgeht, so dass er durch die Anhörung auf diese Entscheidungsgrundlage ggf. korrigierend oder ergänzend Einfluss nehmen kann²⁸. Als wesentlicher Bestandteil der Parteiöffentlichkeit des Verfahrens stellt sie das wichtigste Recht der Beteiligten im Verwaltungsverfahren dar (Kopp, Ramsauer, 2014: § 28 Rn. 1).

Die Behörde hat den Betroffenen anzuhören, d. h. ihm (ggf. innerhalb einer angemessenen Frist) Gelegenheit zur Äußerung zu den entscheidungserheblichen Tatsachen zu bieten, ohne ihn auf seine Möglichkeit zur Äußerung ausdrücklich hinweisen zu müssen²⁹. Der Kreis der entscheidungserheblichen Tatsachen schließt auch diejenigen Umstände ein, die für die Ermessensausübung erheblich sind, wobei es für die Beurteilung der Entscheidungserheblichkeit auf die rechtliche Einschätzung der anhörenden Behörde ankommt³⁰. Die Betroffenen, denen mit Blick auf den beabsichtigten Verwal-

²⁶ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 9 (S. 89, 95), 65 (S. 171, 174 f.), 101 (S. 397, 405).

²⁷ Vgl. etwa Bundesverwaltungsgericht, Buchholz 310 § 79 VwGO № 1; Buchholz 11 Art. 20 GG № 170.

²⁸ Verwaltungsgericht Köln, 7.5.2009 – 20 K 1540/08.

²⁹ Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht. *Neue Juristische Wochenschrift*. 2010. S. 2601, 2602.

³⁰ Bundesverwaltungsgericht, Buchholz 316 § 28 VwVfG № 6.

tungsakt erkennbar sein muss, weshalb und wozu sie sich äußern können³¹, müssen die Möglichkeit erhalten, den Ablauf und das Ergebnis des Verfahrens derart zu beeinflussen, dass ihre Stellungnahmen von der Behörde zur Kenntnis genommen und ernsthaft in Erwägung gezogen werden³². Die Behörde muss spätestens in der Begründung ihrer Entscheidung darauf eingehen³³.

Hinsichtlich der Form der Anhörung macht § 28 keine Vorgaben, so dass eine Anhörung schriftlich, mündlich oder telefonisch erfolgen kann³⁴. In der Regel genügt die Gelegenheit zur schriftlichen Äußerung³⁵. Die Behörde hat nach § 28 Abs. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz in besonderen Fällen die Möglichkeit, von der Anhörung abzusehen. Dann ist die Anhörung der Beteiligten in das Ermessen der Behörde gestellt. Bei Vorliegen einer der dort genannten Konstellationen *kann* die Behörde von einer Anhörung absehen. Der Ausnahmekatalog trägt zum Teil besonderen öffentlichen Interessen, zum Teil Interessen der Beteiligten oder Dritter oder aber der Verfahrensökonomie Rechnung (Kopp, Ramsauer, 2014: § 28 Rn. 44). Auch bei Vorliegen eines dieser Fälle darf die Behörde nicht schematisch auf eine Anhörung verzichten, sondern muss nach pflichtgemäßem Ermessen unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes entscheiden und begründen, ob und inwieweit, d. h. in Bezug auf welche Maßnahmen eine Anhörung unterbleiben kann³⁶.

§ 29 Verwaltungsverfahrensgesetz gesteht den Beteiligten einen nicht ins Ermessen der Behörde gestellten Anspruch auf Akteneinsicht zu. Abs. 2 dieser Vorschrift begrenzt diesen Anspruch zum Schutz der ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung aus Gründen der Geheimhaltung und im Sinne berechtigter Interessen Dritter. Das Recht auf Akteneinsicht ist als wesentlicher Teil der Parteioffenlichkeit Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips und der konkret betroffenen Grundrechte³⁷. Insbesondere dient die Akteneinsicht der Verwirklichung des rechtlichen Gehörs und der „Waffengleichheit“ der Beteiligten³⁸. Darüber hinaus ist sie in der Demokratie ein notwendiger Bestandteil der öffentlichen Kontrolle der Verwaltung und wesentliche Voraussetzung eines Vertrauensverhältnisses zwischen Bürger und Behörde.

Dementsprechend ist der Begriff der Akte umfassend zu verstehen. Er umfasst alle

Hessischer Verwaltungsgerichtshof. *Natur und Recht*. 2007. S. 54, 55.

³¹ Nordrhein-Westfälisches Oberverwaltungsgericht. *Deutsches Verwaltungsblatt*. 2010. S. 1243.

³² Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts 66 (S. 111, 114).

³³ Nordrhein-Westfälisches Oberverwaltungsgericht. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungsreport*. 1989. S. 614, 616.

³⁴ Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht. *Neue Juristische Wochenschrift*. 2010. S. 2601, 2602.

³⁵ Bundesverwaltungsgericht, Buchholz 448.11 § 19 ZDG № 9.

³⁶ Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts 68 (S. 267, 274) bezogen auf einen Fall von „Gefahr im Verzug“, wo das Bundesverwaltungsgericht als mildestes Mittel zur Abwendung der Gefahr ohne vorherige Anhörung nur vorläufige Maßnahmen für zulässig erklärte.

³⁷ Hierzu und zum Folgenden Bayerischer Verwaltungsgerichtshof. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*. 1999. S. 889 f.

³⁸ Nordrhein-Westfälisches Oberverwaltungsgericht. *Neue Juristische Wochenschrift*. 2005. S. 2028, 2029.

das konkrete Verfahren betreffenden Unterlagen (z. B. Schriftsätze, Gutachten, Aktenvermerke, Randbemerkungen zu Schriftsätzen, Prüfungsaufgaben). Ferner beschränkt er sich nicht auf beschriebenes oder bedrucktes Papier, sondern umfasst auch Fotos, Karten, Filme, Tonbänder, Mikrofiches u. a. (Knack, Henneke, 2014: § 29 Rn. 48) Es gilt ein materieller Aktenbegriff, der nicht auf die Art der Aufbewahrung oder Ablage, sondern auf die funktionale Zuordnung von Datenträgern zu einem bestimmten Verfahren abstellt. Damit sind auch elektronische Datenträger einbezogen.

Ein Anspruch auf Akteneinsicht besteht für die Beteiligten nur innerhalb des laufenden Verfahrens, nicht auch vor dessen Beginn oder nach dessen Abschluss. Allerdings greift außerhalb eines laufenden Verwaltungsverfahrens in aller Regel der allgemeine Anspruch aus den Informationsfreiheitsgesetzen ein. Diesen Gesetzen ist gemeinsam, dass sie einen Zugang von Informationen unabhängig von einer verfahrensrechtlichen Stellung des Antragstellers und ohne Angabe von Gründen gewähren (Ziekow et al., 2013).

5. Schlussbetrachtung

Der vorstehende kurze Überblick über das Verfahren zum Erlass eines Verwaltungsaktes lässt sich wie folgt zusammenfassen: Nach deutschem Verständnis ist das zum Erlass eines Verwaltungsaktes führende Verwaltungsverfahren keine rein technische Prozedur, sondern ist Ausdruck des Grundverständnisses zwischen Staat und Bürger. Die zentralen Regelungen über dieses Verfahren sind sämtlich verfassungsrechtlich verankert. Im Kern geht es dabei darum, dass die Behörde das Verfahren objektiv und in Gleichbehandlung aller Bürger durchführt und ihre überlegenen Möglichkeiten, sich Informationen zu verschaffen, nicht zu Lasten des Bürgers einsetzt.

Bibliographie:

1. Gurlit E. Der Eigenwert des Verfahrens im Verwaltungsrecht. *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*. 2011. № 70. S. 227–240.
2. Hill H. Das fehlerhafte Verfahren und seine Folgen im Verwaltungsrecht. Heidelberg, 1986. 526 S.
3. Hill H. Verfahrensermessen der Verwaltung. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*. 1985. № 7. S. 449–456.
4. Hufen F., Siegel T. Fehler im Verwaltungsverfahren. 5. Aufl. Baden-Baden, 2013. 416 S.
5. Kopp F.O., Ramsauer U. Verwaltungsverfahrensgesetz. 15. Aufl. München, 2014. 2100 S.
6. Ladeur K.-H. Die Kommunikationsinfrastruktur der Verwaltung. *Grundlagen des Verwaltungsrechts* / W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann, A. Voßkuhle (Hrsg.). 2. Aufl. Bd. II. § 21. München, 2012. S. 330–360.
7. Luhmann N. Legitimation durch Verfahren. 3. Aufl. Darmstadt, 1978. 261 S.
8. Oebbecke J. Beratung durch Behörden. *Deutsches Verwaltungsblatt*. Köln, 1994. S. 147–150.
9. Prell L. Die „frühe Öffentlichkeitsbeteiligung“. *Ausbildung-Prüfung-Fachpraxis*. 2012. № 38. S. 321–330.
10. Schmidt-Aßmann E. Der Verfahrensgedanke im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht. *Grundlagen des Verwaltungsrechts* / W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann, A. Voßkuhle (Hrsg.). 2. Aufl. Bd. II. § 27 München, 2012. S. 490–520.
11. Schmidt-Aßmann E. Der Verfahrensgedanke in der Dogmatik des öffentlichen Rechts. *Verfahren als staats- und verwaltungsrechtliche Kategorie* / P. Lerche, W. Schmitt Glaeser, E. Schmidt-Aßmann. Heidelberg, 1984. S. 1–12.

12. Schmidt-Aßmann E. Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht. *Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht* / W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann (Hrsg.). Baden-Baden, 1998. S. 245–270.
13. Schoch F. Der Verfahrensgedanke im allgemeinen Verwaltungsrecht. *Die Verwaltung*. 1992. № 25. S. 21–53.
14. Schuppert G.F. Verwaltungswissenschaft: Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre. Baden-Baden, 2000. 1023 S.
15. *Verwaltungsverfahrensgesetz* / H.J. Knack, H.-G. Henneke (Hrsg.). 10. Aufl. Köln, 2014. 1712 S.
16. *Verwaltungsverfahrensgesetz* / P. Stelkens, H.J. Bonk, M. Sachs (Hrsg.). 8. Aufl. München, 2014. 2736 S.
17. Wahl R. *Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*. 1983. № 41. S. 151–160.
18. Ziekow J. Allgemeines und bereichsspezifisches Verwaltungsverfahrenrecht. *Planung – Steuerung – Kontrolle: Festschrift für Richard Bartlspurger zum 70. Geburtstag* / M.-E. Geis, D.C. Umbach (Hrsg.). Berlin, 2006. S. 247–262.
19. Ziekow J. Die Wirkung von Beschleunigungsgeboten im Verfahrensrecht. *Deutsches Verwaltungsblatt*. 1998. № 113. S. 1101–1110.
20. Ziekow J. Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung – Der Beginn einer neuen Verwaltungskultur. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*. 2013. № 32(12). S. 754–760.
21. Ziekow J. Governance des Verwaltungsverfahrens als Aufgabe des Verwaltungsverfahrensrechts. *35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz – Bilanz und Perspektiven* / H. Hill, K.-P. Sommermann, U. Stelkens, J. Ziekow (Hrsg.). Berlin, 2011. S. 95–109.
22. Ziekow J. Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Gutachten D zum 69. Deutschen Juristentag. München, 2012. 300 S.
23. Ziekow J. *Verwaltungsverfahrensgesetz*. 3. Aufl. München, 2013. 672 S.
24. Ziekow J. Zügige Verwaltungsverfahren. *Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren* / J. Ziekow (Hrsg.). Berlin, 1998. S. 51–95.
25. Ziekow J., Debus A.G., Musch E. *Bewährung und Fortentwicklung des Informationsfreiheitsrechts. Evaluierung des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes im Auftrag des Deutschen Bundestages*. Baden-Baden, 2013. 400 S.

References:

1. Gurlit, E. (2011). Der Eigenwert des Verfahrens im Verwaltungsrecht [The intrinsic value of the procedure in administrative law]. *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, no. 70, pp. 227–240 [in German].
2. Hill, H. (1986). Das fehlerhafte Verfahren und seine Folgen im Verwaltungsrecht [The incorrect procedure and its consequences in administrative law]. Heidelberg [in German].
3. Hill, H. (1985). Verfahrensermessen der Verwaltung [Administrative process measurement]. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, no. 7, pp. 449–456 [in German].
4. Hufen, F., Siegel, T. (2013). Fehler im Verwaltungsverfahren [Error during the administrative procedure]. 5th ed. Baden-Baden [in German].
5. Kopp, F.O., Ramsauer, U. (2014). *Verwaltungsverfahrensgesetz* [Administrative procedure act]. 15th ed. München [in German].
6. Ladeur, K.-H. (2012). Die Kommunikationsinfrastruktur der Verwaltung [The administration communication infrastructure]. *Hoffmann-Riem, W., Schmidt-Aßmann, E., Voßkuhle, A. (eds.) Grundlagen des Verwaltungsrechts*. 2nd ed. Vol. II. München, pp. 330–360 [in German].
7. Luhmann, N. (1978). Legitimation durch Verfahren [Legitimation through procedures]. 3rd ed. Darmstadt [in German].

8. Oebbecke, J. (1994). Beratung durch Behörden [Advice from authorities]. *Deutsches Verwaltungsblatt*. Köln, pp. 147–150 [in German].
9. Prell, L. (2012). Die “frühe Öffentlichkeitsbeteiligung” [The “early public participation”]. *Ausbildung-Prüfung-Fachpraxis*, no. 38, pp. 321–330 [in German].
10. Schmidt-Aßmann, E. (2012). Der Verfahrensgedanke im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht [The procedural idea in German and European administrative law]. *Hoffmann-Riem, W., Schmidt-Aßmann, E., Voßkuhle, A. (eds.) Grundlagen des Verwaltungsrechts*. 2nd ed. Vol. II. München, pp. 490–520 [in German].
11. Schmidt-Aßmann, E. (1984). Der Verfahrensgedanke in der Dogmatik des öffentlichen Rechts [The procedural idea in the dogmatics of public law]. *Lerche, P., Schmitt Glaeser, W., Schmidt-Aßmann, E. Verfahren als staats- und verwaltungsrechtliche Kategorie*. Heidelberg, pp. 1–12 [in German].
12. Schmidt-Aßmann, E. (1998). Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht [Efficiency as a challenge to administrative law]. *Hoffmann-Riem, W., Schmidt-Aßmann, E. (eds.) Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht*. Baden-Baden, pp. 245–270 [in German].
13. Schoch, F. (1992). Der Verfahrensgedanke im allgemeinen Verwaltungsrecht [The procedural idea in general administrative law]. *Die Verwaltung*, no. 25, pp. 21–53 [in German].
14. Schuppert, G.F. (2000). Verwaltungswissenschaft: Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre [Administrative science: administration, administrative law, administrative theory]. Baden-Baden [in German].
15. Knack, H.J., Henneke, H.-G. (eds.) (2014). *Verwaltungsverfahrensgesetz* [Administrative procedure act]. 10th ed. Köln [in German].
16. Stelkens, P., Bonk, H.J., Sachs, M. (eds.) (2014). *Verwaltungsverfahrensgesetz* [Administrative procedure act]. 8th ed. München [in German].
17. Wahl, R. (1983). *Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag* [Administrative procedure between administrative efficiency and legal protection mandate]. *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, no. 41, pp. 151–160 [in German].
18. Ziekow, J. (2006). Allgemeines und bereichsspezifisches Verwaltungsverfahrenrecht [General and area-specific administrative procedural law]. *Geis, M.-E., Umbach, D.C. (eds.) Planung – Steuerung – Kontrolle: Festschrift für Richard Bartlisperger zum 70. Geburtstag*. Berlin, pp. 247–262 [in German].
19. Ziekow, J. (1998a). Die Wirkung von Beschleunigungsgeboten im Verfahrensrecht [The effect of acceleration requirements in procedural law]. *Deutsches Verwaltungsblatt*, no. 113, pp. 1101–1110 [in German].
20. Ziekow, J. (2013a). Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung – Der Beginn einer neuen Verwaltungskultur [Early public participation - the beginning of a new administrative culture]. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, no. 32(12), pp. 754–760 [in German].
21. Ziekow, J. (2011). Governance des Verwaltungsverfahrens als Aufgabe des Verwaltungsverfahrensrechts [Governance of administrative procedures as a task of administrative procedural law]. *Hill, H., Sommermann, K.-P., Stelkens, U., Ziekow, J. (eds.) 35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz – Bilanz und Perspektiven*. Berlin, pp. 95–109 [in German].
22. Ziekow, J. (2012). Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Gutachten D zum 69. Deutschen Juristentag [New forms of public participation? Expert opinion D on the 69th German Lawyers’ Day]. München [in German].
23. Ziekow, J. (2013b). *Verwaltungsverfahrensgesetz* [Administrative procedure act]. 3rd ed. München [in German].
24. Ziekow, J. (1998b). Zügige Verwaltungsverfahren [Swift administrative procedures]. *Ziekow, J. (ed.) Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren*. Berlin, pp. 51–95 [in German].

25. Ziekow, J., Debus, A.G., Musch, E. (2013). Bewährung und Fortentwicklung des Informationsfreiheitsrechts. Evaluierung des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes im Auftrag des Deutschen Bundestages [Probation and development of the freedom of information law. Evaluation of the Federal Information Freedom Act on behalf of the German Bundestag]. Baden-Baden [in German].

PROCEDURE FOR ISSUING OF ADMINISTRATIVE ACTS

Von Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. **Jan Ziekow**,

Speyer

ziekow@uni-speyer.de

In the brief overview of the procedure for enacting an administrative act it is stated that in the German understanding the administrative procedure with its inherent control mode, goal orientation and role of the various institutions and bodies as well as persons involved in the intermediary role between constitutional requirements and administrative reality is not purely technical one. The authority decides ex officio about the opening of the procedure except a citizen applied for; it decides at its discretion except when it must act ex officio how to proceed. Its important principles named as informality, simplicity, expediency, speed, obligation to cooperate and freedom of form. Special importance is attributed to the principle of officiality of the investigation of a given case. The relevance of circumstances arises from the relevant legal norms and – i case of - discretionary decisions. The extent of the proof and the burden of proof are also important for the scope of the official investigation principle. Authorities are obliged to grant the citizen a right to be heard in the administrative procedure and to influence the course and outcome of the procedure. It carries direct and indirect external impact, revealing the basic understanding of relations between the state and the individual derived from the constitution. Equal treatment of all citizens and material substantivity proves the rule of law and prohibits the abuse of power at the expense of the citizen.

Key words: administrative act, German understanding the administrative procedure, role of the various institutions and bodies, constitutional requirements, administrative reality, ex officio, discretion, informality, simplicity, expediency, speed, obligation to cooperate, freedom of form, principle of officiality, extent and burden of proof, official investigation principle, right to be heard and influence, direct and indirect external impact, constitution, equal treatment of all citizens.