

Verwaltungsverfahrensrecht in Bayern

Kommentar zum BayVwVfG und zum VwZVG

von
Dr. Friedrich Giehl

Grundwerk mit 36. Ergänzungslieferung

rehm Heidelberg

Verlag C.H. Beck im Internet:
www.beck.de
ISBN 978 3 8073 0203 4

Einführung

Inhaltsübersicht

- I. Entwicklung der Kodifikation
 - 1. Notwendigkeit der Kodifikation
 - 2. Die Stationen der Entwicklung
- II. Allgemeine Leitgedanken
 - 1. Praktikabilität und Rechtsstaatlichkeit
 - 2. Begrenzung im Umfang
 - 3. Anwendungsbereich
- III. Systematischer Überblick
- IV. Erweiterung des Anwendungsbereiches, wesentliche Änderungen des VwVfG seit 1976
 - 1. Rechtsbereinigung
 - 2. Änderung der Rücknahme- und Widerrufsvorschriften
 - 3. Änderung des VwVfG zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren
 - 4. Regelung der elektronischen Kommunikation im Verwaltungsverfahren
 - 5. Einführung des Modells einer einheitlichen Stelle und des Modells einer Genehmigungsfiktion nach Fristablauf
 - 6. Europäische Verwaltungszusammenarbeit (§§ 8a–8e)
- V. Das Bayerische Verwaltungsverfahrensgesetz
 - 1. Kompetenzlage
 - 2. Gesetzgebungsverfahren
 - 3. Inhaltliche Übernahme des VwVfG
 - 4. Anwendungsbereich
- VI. Einwirkung europarechtlicher Vorschriften auf das Verwaltungsverfahrensrecht
 - 1. Materielles Gemeinschaftsrecht, Rechtsprechung des EuGH und nationales Verfahrensrecht
 - 2. Information und Beteiligung der Öffentlichkeit als gemeinschaftsrechtliche Grundsätze der EG-Umweltgesetzgebung im Verhältnis zum Verwaltungsverfahrensgesetz
 - 3. Verwaltungsverfahren bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen (Dienstleistungsrichtlinie DLRL 2006/123/EG)
- VII. Erweiterte Rechtsgrundlagen für den Zugang zu behördlichen Informationen
 - 1. Allgemeines
 - 2. Zugang zu Umweltinformationen nach dem BayUIG

I. Entwicklung der Kodifikation

Das Verwaltungsverfahrensrecht stellt in seinem Kern ein System von Rechtsregelungen dar, nach denen die Verwaltung fachspezifische öffent-

lich-rechtliche Normen, insbesondere solche mit Rechten und Pflichten der Bürger und anderer Rechtssubjekte mit dem Ziel, einen Verwaltungsakt zu erlassen oder einen öffentlich-rechtlichen Vertrag abzuschließen, anwendet. Diese Regelungen müssen inhaltlich so ausgestaltet sein, dass sie die Anwendung des fachlichen Rechts und die darauf beruhenden Entscheidungen in sachgerechter, zumutbarer und im Verhältnis zum materiellen Regelungszweck angemessener Weise ermöglichen (vgl. BVerfGE 69, 25).

Für die Staatsbürger schafft das Verfahrensrecht die Voraussetzungen, dass diese am Verfahren beteiligt werden und dass die Ergebnisse der Rechtsanwendung durch die Verwaltung nachvollziehbar und transparent sind.

Das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) des Bundes und das Bayerische Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG) erfüllen diese Anforderungen. Beide Gesetze werden in Bayern nach Maßgabe des § 1 VwVfG und des Art. 1 BayVwVfG angewendet. Für in Bayern tätige Bundesbehörden gilt allein das VwVfG.

Nicht von den allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzen Bayerns und des Bundes werden erfasst: die speziellen Verfahren bayerischer Behörden und Behörden des Bundes zur Erlangung von **Sozialleistungen** nach dem **Sozialgesetzbuch**, ferner Verfahren der Bundes- und Landesfinanzbehörden nach der **Abgabenordnung** (Art. 2 BayVwVfG und § 2 VwVfG). Gegen die Bescheide beider Rechtsmaterien schließen sich Rechtswege zur Sozialgerichtsbarkeit und zur Finanzgerichtsbarkeit an.

In bayerischen Fachgesetzen wird weitgehend auf die verfahrensrechtlichen Regelungen des BayVwVfG verwiesen, soweit diese nicht bereits unmittelbar gelten. Soweit in bayerischen Fachgesetzen **bereichsspezifische Verfahrensregelungen** enthalten sind, gehen diese vor.

Das Verwaltungsverfahrensrecht wird **ergänzt** durch das **Recht des Zusätzungsverfahrens** und durch das Recht, die hoheitlichen Entscheidungen im Wege der **Verwaltungsvollstreckung** durchzusetzen. Beide Materien sind im **Bayerischen Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz** geregelt.

1. Notwendigkeit und Entwicklung der Verwaltungsverfahrensgesetze in Bund und Ländern

- a) Mehr als vieles andere zeigt diese lange von Phasen der Stagnation unterbrochene Entwicklungszeit die vorsichtige Distanz des Gesetzgebers gegenüber einer Kodifikation des Verwaltungsverfahrensreiches. Das von der Verwaltungspraxis, der Rechtsprechung und der Rechtslehre in fortwährender Erprobung entwickelte Sys-

auf Ersuchen Hilfe, soweit dies nach Maßgabe von Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft geboten ist.

V. Das Bayerische Verwaltungsverfahrensgesetz

1. Die Kompetenzlage

Der bayerische Gesetzgeber kann zum Vollzug von Landesrecht eigenes Verfahrensrecht erlassen. Daneben gibt ihm Art. 84 GG die **Kompetenz**, auch für den **Vollzug von Bundesrecht** das Verfahren **landesrechtlich** zu regeln, soweit das nicht der Bund mit Zustimmung des Bundesrates selbst tut. Das hat zwar der Bundesgesetzgeber mit dem VwVfG getan (§ 1 Abs. 1 und 2), aber in § 1 Abs. 3 gleichzeitig das VwVfG gegenüber Landesverfahrensgesetzen für subsidiär erklärt. § 1 Abs. 3 VwVfG lautet:

„Für die **Ausführung von Bundesrecht durch die Länder** gilt dieses Gesetz nicht, soweit die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden landesrechtlich durch ein Verwaltungsverfahrensgesetz geregelt ist.“

Damit haben die Länder die Kompetenz behalten, umfassende Verwaltungsverfahrensgesetze für den Vollzug von **Bundes- und Landesrecht** zu erlassen. Nur soweit ein Land kein eigenes Gesetz erlässt, ist ab 1. Januar 1977 in dem betreffenden Land das Bundesverfahrensgesetz für den Vollzug von Bundesrecht anzuwenden.

2. Gesetzgebungsverfahren

Der mit den übrigen Bundesländern abgestimmte Entwurf eines Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes wurde am 13. Oktober 1976 dem Bayerischen Landtag zugeleitet (LT-Drucks. 8/3551) und nach Anhörung des Senates am 14. Dezember 1976 verabschiedet. Das Gesetz ist gemäß Art. 99 am 1. Januar 1977 gleichzeitig mit dem VwVfG in Kraft getreten.

3. Inhaltliche Übernahme des VwVfG

Das BayVwVfG übernimmt im Interesse der Rechtseinheit die Vorschriften des VwVfG vom 25. Mai 1976 (BGBl. I, 1253), geändert durch Gesetz vom 2. Juli 1976 (BGBl. I, 1749) – infolge der Anpassung an das neue Adoptionsrecht. Es weicht nur dort ab, wo das aus wichtigen Gründen, insbesondere im Hinblick auf die ausschließliche Geltung im Lande oder zur Anpassung an besondere landesrechtliche Gegebenheiten erforderlich ist; z. B. in den Art. 2, 8, 49a, 53, 75, 78 und bei der Kostenregelung des Vorverfahrens (Art. 80).

4. Anwendungsbereich

Nach Art. 1 gilt das BayVwVfG für alle Behörden des Freistaates Bayern, der Gemeinden und Gemeindeverbände und der sonstigen der Aufsicht des Freistaates Bayern unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts, wenn sie materielles **Bundes- und Landesrecht** anwenden (vgl. oben IV 1). Die bayerischen Behörden haben daher für den Vollzug von Bundes- und Landesrecht grundsätzlich **nur ein** Gesetz, das BayVwVfG anzuwenden (zur Abgrenzung s. Anm. I 2 zu Art. 1).

Erfasst wird nur die **öffentlicht-rechtliche Verwaltungstätigkeit**, nicht das Handeln in privatrechtlichen Formen. Eine weitere Einschränkung enthält Art. 9, wonach Verwaltungsverfahren im Sinne des BayVwVfG verstanden wird als das Verfahren zum Erlass eines Verwaltungsaktes oder eines öffentlich-rechtlichen Vertrages. Einige Regelungen des Entwurfs bleiben aber nicht auf das Verwaltungsverfahren in diesem engen Sinne beschränkt; z. B. gelten die Bestimmungen über die Amtshilfe oder Beglaubigungen auch für sogenanntes **schlichtes Verwaltungshandeln**.

5. Wesentliche Änderungen des BayVwVfG seit seinem Erlass

Die vom Bundesgesetzgeber im Jahr 1996 erlassenen zwei Änderungsgesetze zum VwVfG wurden vom bayerischen Gesetzgeber in seinem Änderungsgesetz vom 26. Juli 1997 mit geringfügigen Ausnahmen wortgleich übernommen. Ziel dieser Änderungen ist es, die Verfahren zu straffen und zu beschleunigen.

- Die Rechtsbereinigung des in Fachgesetzen enthaltenen Verfahrensrechtes wurde vom bayerischen Gesetzgeber in kurzen Abständen nach Erlass des BayVwVfG vorgenommen. Durch diese Bereinigung des speziellen Verfahrensrechtes in Fachgesetzen und teilweise auch durch die Anpassung an das BayVwVfG wurde dessen Anwendungsbereich erweitert und die Anwendung des Verfahrensrechtes durch seine Vereinheitlichung vereinfacht.
- Während der Bundesgesetzgeber die Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften über die Umweltverträglichkeitsprüfung in einem eigenen Gesetz (UVPG) umgesetzt hat, ist dem der bayerische Gesetzgeber bei der Erweiterung der Richtlinie nicht gefolgt. Zur Wahrung der Einheitlichkeit des bayerischen Verwaltungsverfahrensrechts sind die als Teil des Verwaltungsverfahrens zu qualifizierenden Vorschriften über die Umweltverträglichkeitsprüfung in einem Abschnitt „**Verwaltungsverfahren mit Umweltverträglichkeitsprüfung**“ durch Gesetz vom 27. Dezember 1999 (GVBl. S. 532) in den Art. 78 a bis 781 BayVwVfG geregelt worden.

- Mit Gesetz vom 24. Dezember 2002 (GVBl. S. 962) ist der **Begriff des elektronischen Dokuments** und die für dessen Authentizität erforderliche elektronische Signatur im BayVwVfG geregelt worden. Vgl. dazu die Vorbemerkung zu Art. 3 a.
- Die Dienstleistungsrichtlinie (DLRL) verpflichtet den nationalen Gesetzgeber Verfahrensregelungen zu erlassen, die es ausländischen Dienstleistern ermöglichen sollen, die rechtlichen Voraussetzungen für **grenzüberschreitende** Dienstleistungen unter maßgeblicher **Hilfestellung der deutschen Verwaltungsbehörden** einfacher und schneller zu erfüllen (Näheres unter VI 3). Nach der Umsetzung durch den Bundesgesetzgeber hat der bayerische Gesetzgeber eine entsprechende Regelung in das BayVwVfG eingefügt (Gesetz vom 27. Juli 2009 – GVBl. S. 376). Die Regelungen sind am 1. August 2009 in Kraft getreten; die Änderungen in Art. 2 Abs. 3 Nr. 1 und in Art. 16 Abs. 1 und 2 sind seit 1. September wirksam; die Regelungen in Art. 71e (elektronische Abwicklung des grenzüberschreitenden Verfahrens) treten am 28. Dezember 2009 in Kraft (§ 5 des Gesetzes vom 27.7.2009).
- Das **Vierte Gesetz zur Änderung des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes** vom 22.12.2009 (GVBl. S. 628) hat nach den Vorgaben der Dienstleistungsrichtlinie (Art. 21 und Art. 28 bis 35 DLRL) und im Gleichklang mit dem VwVfG im Anschluss an die Regelungen der Amtshilfe einen neuen Abschnitt 3 **Europäische Verwaltungszusammenarbeit** mit den Art. 8a bis 8e eingefügt. Nach Art. 8a leistet jede Behörde den Behörden anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf Ersuchen Hilfe, soweit dies nach Maßgabe von Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft geboten ist. Zu den Vorgaben europarechtlicher Normen s. unten VI.

VI. Einwirkung europarechtlicher Vorschriften auf das Verwaltungsverfahrensrecht

Der EG-Vertrag enthält **keine Ermächtigung** für die Europäische Gemeinschaft **allgemeines** Verwaltungsverfahrensrecht zu setzen. Von der speziellen Ermächtigung eigene Vorschriften über das Verfahren der Rückforderung (z.B. von Beihilfen) zu erlassen, wurde kein Gebrauch gemacht. Dennoch wirken das Gemeinschaftsrecht und die dazu ergangene Rechtsprechung des EuGH in **Teilbereichen**, wie die nachfolgenden Beispiele zeigen, maßgeblich auf das deutsche Verwaltungsverfahrensrecht ein.

1. Materielles Gemeinschaftsrecht, Rechtsprechung des EuGH und nationales Verfahrensrecht

Nach der **Rechtsprechung des EuGH** müssen z.B. Beihilfen, die unter Verletzung des Gemeinschaftsrechts durch **bestandskräftigen** Verwaltungsakt gewährt wurden, auch dann zurückgefördert werden, wenn die Ausschlussfrist nach Art. 48 Abs. 4 Satz 1 verstrichen ist (EuGH DÖV 1998, 287 ff.).

Der Europäische Gerichtshof begründet dies mit dem „**effet utile**“ als vorrangiges Prinzip, das heißt, **dem Gemeinschaftsrecht muss die größtmögliche Wirksamkeit** zukommen (s. dazu im Einzelnen Art. 48 Anm. VII Nr. 1). Die wiederholten Prüfberichte des Europäischen Rechnungshofs über die Verschwendungen und falsche Verwendung von EG-Subventionen haben den Gerichtshof offensichtlich nicht unbeeindruckt gelassen.

Mit einer differenzierenden Entscheidung hat der EuGH zu den Fällen Stellung genommen, in denen es um solche **bestandskräftige Verwaltungsakte** geht, die infolge einer zwischenzeitlichen **Auslegung** der in Bezug genommenen EG-Vorschrift durch den EuGH inhaltlich so nicht mehr erlassen werden dürfen. Nach dem Grundsatz der Rechtssicherheit bleibt es bei den bestandskräftigen Verwaltungsakten; allerdings ist die Behörde gehalten, **bei bestandskräftigen belastenden Verwaltungsakten** unter gewissen Voraussetzungen eine Überprüfung anhand der späteren Auslegung durch den EuGH vorzunehmen (vgl. EuGH NVwZ 2004, 459 und Art. 48 Anm. VIII Nr. 2).

2. Information und Beteiligung der Öffentlichkeit als gemeinschaftsrechtliche Grundsätze der EG-Umweltgesetzgebung im Verhältnis zum Verwaltungsverfahrensgesetz

Zur verstärkten Einwirkung auf das Verwaltungsverfahrensrecht führen insbesondere die **gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften** auf dem Gebiet des **Umweltrechts**.

(Fortsetzung Seite 21)

- a) Die Europäische Gemeinschaft hat als wesentliches **Element der Umweltpolitik** den **Gedanken der informierten Öffentlichkeit** zum Ansatz einer Reihe von entsprechenden Programmen und Richtlinien gemacht, um die Transparenz des behördlichen Handelns zu fördern und die **Bürger aktiv in den Schutz der Umwelt einzubinden**; nicht zuletzt auch deshalb, weil das Gemeinschaftsrecht keine entsprechend ausgebildete Vollzugskompetenzen aufweist.

Dieser Gedanke findet sich unter dem Gesichtspunkt der **betroffenen Öffentlichkeit** beim Erlass der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung 85/337/EWG vom 27.6.1985, und wird wiederholt, **ohne jeglichen Bezug auf die Betroffenheit** von Personen, in der Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EG vom 28.1.2003 (vorher 90/313 EWG) und der Richtlinie über die Beteiligung der Öffentlichkeit zu Plänen mit Umweltbezug 2003/35/EG vom 26.5.2003. Im Gegensatz zur deutschen Rechtsordnung, die unter dem Gesichtspunkt des Grundrechtsschutzes den **individuellen Rechtsschutz des von Entscheidungen betroffenen Bürgers** in den Mittelpunkt stellt, geht der von der EG-Kommission gewählte Ansatz einen anderen Weg. Durch die **Pflicht der Behörde zur Prüfung** auf die Umweltverträglichkeit von Vorhaben einerseits und den **Anspruch jeden Bürgers** auf umfassende umweltrelevante Informationen zum Vorhaben andererseits, soll der **Schutz der Umwelt objektiviert** und unabhängig von der Betroffenheit einzelner durchgesetzt werden.

Der Bundesgesetzgeber hat die Richtlinien mit dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) und durch die Neufassung des Umweltinformationsgesetzes vom 22.12.2004 (BGBl. I, 3704) in deutsches Recht transformiert. Der bayerische Gesetzgeber hat die Regelung der Umweltverträglichkeitsprüfung mit den Art. 78a–78l systemkonform in das Bayerische Verwaltungsverfahrensgesetz integriert und die Richtlinie über die Umweltinformation durch das Bayerische Umweltinformationsgesetz vom 8.12.2006 (GVBl. S. 933) umgesetzt (abgedruckt unter Nr. 1 der Nebenvorschriften).

- b) Die in das deutsche Bundes- und Landesrecht übernommenen Grundsätze der informierten Öffentlichkeit auf dem Gebiet der Umweltpolitik und der Umweltgesetzgebung sind nicht nur für die Information der Öffentlichkeit bedeutsam, sie **erweitern** gleichzeitig auch die im Verwaltungsverfahrensgesetz, wie z.B. in Art. 29 und 73 enthaltenen **Informationsrechte der Beteiligten** erheblich. Verfahrensleitende Behörde und betroffene Bürger können so vom gleichen Kenntnisstand ausgehen.

Der **gemeinschaftsrechtliche** Ansatz der „**informierten Öffentlichkeit**“, der jedem Bürger Anspruch auf Zugang zu den Umweltinformationen der Behörde gewährt, ohne dass ein rechtliches Interesse erforderlich ist (Art. 3 Abs. 1 BayUIG), stellt **nicht** auf den **individuellen Rechtsschutz** ab, sondern dient der **Gewährleistung eines objektiven und richtigen Verfahrens**.

Ob die fehlende oder unvollständige Herausgabe der notwendigen Informationen Verfahrensmängel auslöst und wie diese unter dem Gesichtspunkt der Heilungsmöglichkeit und Beachtlichkeit zu bewerten sind, wird unter Art. 45 und 46 erörtert.

3. Verwaltungsverfahren bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen (Dienstleistungsrichtlinie DLRL 2006/123/EG)

Die nach langen Verhandlungen ergangene Dienstleistungsrichtlinie (Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.12.2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt – ABIEU Nr. L376, S. 36) wirkt durch ihre Anforderungen nachhaltig in die Strukturen des Verwaltungsverfahrensrechts ein. Ziel der Richtlinie ist es, die **grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen im EG-Binnenmarkt** zu erleichtern. 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 Einführung umfangreicher Informationspflichten, festgelegter Entscheidungsfristen und von Genehmigungsfiktionen.

Die Richtlinie verpflichtet den nationalen Gesetzgeber, Verfahrensregelungen zu erlassen, die es einem ausländischen Dienstleister nunmehr ermöglichen sollen, **grenzüberschreitende Dienstleistungen unter maßgeblicher Hilfestellung der deutschen Verwaltungsbehörden** leichter zu erbringen.

Das Vierte Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrensrechtlicher Vorschriften (BGBl I, 2418) vom 11.12.2008 (Art. 1 in Kraft getreten am 18.12.2008) ersetzt deshalb in Teil V Abschnitt 1a §§ 71a bis 71e VwVfG die bisherigen überwiegend selbstverständlichen Regelungen zur Verfahrensbeschleunigung durch das **Modell einer „einheitlichen Stelle“**.

Dieser sind in § 71b und § 71c **neben** der fachlich zuständigen Behörde (§ 71a) umfangreiche Aufgaben zugewiesen.

- a) Die „einheitliche Stelle“ fungiert als **Frist wahrende Empfangsstation** für Anträge, Anzeigen, Willenserklärungen und Unterlagen, die der Dienstleister im grenzüberschreitenden Verkehr für ein Vorhaben abgibt, sowie als **Absender** von Verwaltungsakten der Fachbehörden, wenn der Adressat nicht die Bekanntgabe durch die fachlich zuständige Behörde verlangt (§ 71b Abs. 5 Satz 2). Umfangreich sind die der „einheitlichen Stelle“ obliegenden **Auskunfts- und Informationspflichten**. Nach § 71c Abs. 1 erteilt sie auf **Anfrage unverzüglich Auskunft** über die jeweils **maßgeblichen Vorschriften**, also über das einschlägige materielle und formelle Recht, über die (fachlich) zuständigen Behörden, den Zugang zu den öffentlichen Registern und Datenbanken, über die Verfahrensrechte und die Einrichtungen, die den Antragsteller oder Anzeigepflichtigen bei der Aufnahme oder Ausübung seiner Tätigkeit unterstützen. Um diese weitreichenden Auskunftspflicht erfüllen zu können, muss die einheitliche Stelle eine umfassende aktuelle Informationsbasis bereithalten.

Nach § 71c Abs. 2 müssen **daneben** auch die (fachlich) zur Entscheidung zuständigen Behörden auf Anfrage **unverzüglich Auskunft** über die maßgeblichen einschlägigen Vorschriften und deren **gewöhnliche Auslegung** (!) erteilen.

Auf Verlangen des Dienstleisters soll die **Kommunikation mittels elektronischer Medien** durchgeführt werden.

Der einheitlichen Stelle wird damit ein Teil der Leistungen und Verantwortung übertragen, die eigentlich das „Know-how“ eines Verwaltungsdienstleisters ausmachen sollten. Hinzu kommt, dass der Begriff des Dienstleisters nach EG-Recht einer weiten Auslegung zugänglich sein dürfte. Eine weitere Belastung kann das Sprachenproblem bringen.

Der Vorschrift ist zwar innerstaatlich nur Modellcharakter zugeschrieben, sie ist deshalb nicht unmittelbar anwendbar. Nach § 71a Abs. 1 muss durch **Rechtsvorschrift** ausdrücklich **angeordnet** werden, dass ein Verwaltungsverfahren über eine „einheitliche Stelle“ abgewickelt werden kann. In der Regel hat dies im entsprechenden Fachgesetz zu geschehen. Dabei müssen jedoch die Komplikationen, die entstehen und durch die in § 71a besonders betonte Doppelzuständigkeit verstärkt werden, bedacht werden.

- b) Die Dienstleistungsrichtlinie schreibt darüber hinaus dem nationalen Gesetzgeber vor, vorab **Entscheidungsfristen festzulegen**, nach deren Ablauf eine Fiktion der beantragten Genehmigung eintreten soll (Art 13 Abs. 4 DLRI). Der in das VwVfG neu aufgenommene § 42a sieht dazu eine **Genehmigungsfiktion als Modell** vor. Nach § 42a Abs. 1 gilt eine beantragte Genehmigung nach Ablauf einer für die Entscheidung festgelegten Frist als erteilt, wenn dies durch Rechtsvorschrift angeordnet und der Antrag hinreichend bestimmt ist. Dass in der Anwendung bei komplexeren Sachverhalten daraus erhebliche Unsicherheiten entstehen können, ist offenkundig.
- c) Das 4. VwVfGÄndG enthält zusätzlich sog. **Öffnungsklauseln** in den **Berufskammergesetzen**; damit ist durch Landesrecht möglich, Aufgaben der einheitlichen Stelle bei Berufskammern zu regeln; z. B. in der Bundesrechtsanwaltsordnung (§ 73a BRAO), im Steuerberatungsgesetz (§§ 76, 164a StBerG); ferner im Recht der Industrie- und Handelskammern und in der Handwerksordnung.
- d) Europarechtliche Normen bestimmen über ihre Umsetzung in nationales Recht deutlich intensiver das deutsche Verwaltungsverfahrensrecht. Mit Gesetz vom 17. Juli 2009 (BGBl. I S. 2091) wurde nach den Vorgaben der Dienstleistungsrichtlinie (Art. 21 und Art. 28 bis 35 DLRL) in Teil I VwVfG im Anschluss an die Regelungen der Amtshilfe an systematisch folgerichtiger Stelle ein neuer Abschnitt 3 **Europäische Verwaltungszusammenarbeit** mit den §§ 8a bis 8e eingefügt. Nach § 8a leistet jede Behörde den Behörden anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf Ersuchen Hilfe, soweit dies nach Maßgabe von Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft geboten ist.

VII. Erweiterte Rechtsgrundlagen für den Zugang zu behördlichen Informationen

1. Allgemeines

- a) Das VwVfG und das BayVwVfG beschränken in den entsprechenden Regelungen (u. a. Art. 25, 29, 66, 72, 73) **Ansprüche auf Informationen aus Akteninhalten** grundsätzlich auf **Verfahrensbeteiligte** und auf vom Verfahren Betroffene oder auf die betroffene Öffentlichkeit (Art. 78e und 78g). **Außerhalb konkreter Verwaltungsverfahren** liegt die Herausgabe von Informationen und Akteninhalten weitge-

hend im Ermessen der Behörde, soweit nicht schon rechtliche Hindernisse wie die Geheimhaltung von persönlichen Daten, von Geschäftsgesheimnissen oder Sicherheitsgründe einer Bekanntgabe entgegenstehen.

- b) Das **Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes** (IFG: BGBl. I 2005, 2722) gewährt neben jenen auf konkrete Verwaltungsverfahren bezogenen Anspruchsgrundlagen **jedermann** einen **allgemeinen Anspruch** auf Zugang zu Informationen des Bundes und seiner Behörden, allerdings mit einer Reihe von Einschränkungen (§§ 1 und 2 IFG). Das Informationsfreiheitsgesetz schließt jedoch nicht bestimmte Bereiche von Behörden des Bundes oder ihm zugeordneter Stellen von der Auskunftspflicht generell aus, sondern es besteht grundsätzlich ein Rechtsanspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen (§ 1 Abs. 1 Satz 1 IFG). Kraft Gesetzes ausgenommen von dem Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen sind lediglich bestimmte, einzeln aufgeföhrte Sachbezüge (§§ 3 ff. IFG). Es handelt sich dabei im Wesentlichen um Verschwiegenheitsverpflichtungen, die sich aus der Sachmaterie selbst ergeben.

Der bayerische Gesetzgeber hat keine Notwendigkeit gesehen, ein vergleichbares Gesetz zu erlassen.

- c) Das **Umweltinformationsgesetz (UIG) des Bundes** i. d. Fassung vom 22.12.2004 (BGBl. I, 3704) und das **Bayerische Umweltinformationsgesetz** (BayUIG) vom 8.12.2006 (GVBl. S. 933) gewähren einen wesentlich weitergehenden, auf **Umweltdaten** bezogenen Anspruch auf Bekanntgabe behördlicher Informationen. Beide Gesetze geben **jeder Person** einen Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen, über die eine informationspflichtige Stelle i.S. von Art. 1 BayVwVfG verfügt, ohne dass ein rechtliches Interesse dargelegt werden muss. Das Gesetz lässt ausdrücklich andere Ansprüche auf Zugang zu Informationen unberührt (Art. 1 Abs. 1 Satz 2 UIG).
- d) Einen speziellen Anspruch auf Auskunft eröffnet Art. 4 Abs. 1 Satz 1 des **bayerischen Pressegesetzes** (BayPRG) für die journalistische Tätigkeit der Presse. S. dazu im Einzelnen Art. 25 Anm. VIII.

2. Zugang zu Umweltinformationen nach dem BayUIG

Das Bayerische Umweltinformationsgesetz setzt wie unter VI dargestellt die EG-Richtlinie 2003/4 EG um, die ihrerseits an das völkerrechtliche Abkommen über den Zugang zu Informationen und die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren in Umweltangelegenheiten

(Aarhus Konvention) anknüpft. Das UIG ist im Wesentlichen wortgleich mit dem Bundes-Umweltinformationsgesetz, das wegen der Kompetenzlage nur informationspflichtige Stellen des Bundes betrifft.

Aus dem gewachsenen Bewusstsein zum Schutz der Umwelt wurde ein besonderer Auskunftsanspruch für den Bereich der Informationen über die Umwelt geschaffen. Umweltinformationen im Besitz von Stellen der öffentlichen Verwaltung oder von natürlichen oder juristischen Personen, die öffentliche Aufgaben im Zusammenhang mit der Umwelt wahrnehmen, sollen nach dem Willen des Gesetzgebers **frei zugänglich** sein. Das bayerische Umweltinformationsgesetz gewährt **jeder Person einen Anspruch auf Zugang** zu diesen Informationen. **Einschränkungen** bestehen u.a. nur nach Art. 7 Abs. 1 UIG zum Schutz öffentlicher Belange, bei missbräuchlichen oder unbestimmten Anträgen oder nach Art. 8 Abs. 1 UIG, wenn sonstige schutzwürdige Belange Dritter (u.a. Urheberrechte und Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse) betroffen sind.

Art. 2 Abs. 1 BayUIG definiert den Begriff der informationspflichtigen Stellen entsprechend den europarechtlichen Vorgaben in Art. 2 Nr. 2 Richtlinie 2003/4/EG, die in der amtlichen Begründung zum IUG zitiert sind.

Informationspflichtige Stellen sind nach Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 BayUIG die in Art. 1 BayVwVfG bezeichneten **Stellen, soweit sie Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen**. Darunter fallen die Behörden des Freistaats Bayern, der Gemeinden und der Gemeindeverbände sowie sonstige der Aufsicht des Freistaats Bayern unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts einschließlich öffentlich beratender Gremien. Erfasst werden auch **Beliehene**, nicht dagegen Verwaltungshelfer, da Letztere nicht im eigenen Namen Verwaltungsaufgaben übernehmen, sondern nur von einer Stelle der öffentlichen Verwaltung bei der Erfüllung der ihr obliegenden Verwaltungsaufgabe hinzugezogen werden. Entscheidend ist, ob die jeweilige Stelle der öffentlichen Verwaltung über die in Art. 2 Abs. 3 BayUIG genannten Umweltinformationen verfügt. Dabei sind Stellen, die nur teilweise Aufgaben der öffentlichen Verwaltung erfüllen, auch nur insoweit nach Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 informationspflichtig.

S. im Einzelnen die Erläuterungen zum Bayerischen Umweltinformationsgesetz unter 1 der ergänzenden Vorschriften.