

Zweiter Teil
Allgemeine Vorschriften über das Verwaltungsverfahren

Abschnitt I
Verfahrensgrundsätze

Art. 9
Begriff des Verwaltungsverfahrens

Das Verwaltungsverfahren im Sinn dieses Gesetzes ist die nach außen wirkende Tätigkeit der Behörden, die auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlass eines Verwaltungsakts oder auf den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags gerichtet ist; es schließt den Erlass des Verwaltungsakts oder den Abschluss des öffentlich-rechtlichen Vertrags ein.

Erläuterungen

Übersicht

	RdNr.
I. Vorbemerkungen und Entstehungsgeschichte	1 – 5
II. Einzelheiten	6 – 34
1. Begriff des Verwaltungsverfahrens	6 – 17
2. Dauer des Verwaltungsverfahrens	18 – 23
3. Anwendung der Verfahrensregeln	24 – 29
4. Europarechtliche Aspekte	30 – 34
III. Prozessuales	35, 36

I. Vorbemerkungen und Entstehungsgeschichte

Der Begriff des Verwaltungsverfahrens bestimmt den sachlichen Anwendungsbereich der Verfahrensregeln. 1

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. 2

Zweck des Verwaltungsverfahrens ist es hier, das **materielle Verwaltungsrecht** in einem geordneten Verfahren umzusetzen. 3

- 4 Ob überhaupt ein Verwaltungsverfahren durchgeführt werden kann oder gegebenenfalls durchgeführt werden muss, richtet sich nach dem entsprechenden materiellen Recht.
- 5 Art. 9 in der geltenden Fassung ist am 1. Januar 1983 in Kraft getreten.

II. Einzelheiten

1. Begriff des Verwaltungsverfahrens

- 6 Art. 9 definiert den Begriff des Verwaltungsverfahrens für den Anwendungsbereich des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes als diejenige **nach außen wirkende Tätigkeit** der Behörden, die auf die **Prüfung der Voraussetzungen**, die **Vorbereitung und den Erlass eines Verwaltungsaktes** oder auf den Abschluss eines **öffentlicht-rechtlichen Vertrages** gerichtet ist.
- 7 Aus der Vielzahl der für die öffentliche Verwaltungstätigkeit bestehenden Verfahrensarten **beschränkt** Art. 9 den Begriff des **Verwaltungsverfahrens im Sinne dieses Gesetzes** auf das Verwaltungshandeln mit dem **Ziel**,
 - einen **Verwaltungsakt** zu erlassen oder
 - einen **öffentlicht-rechtlichen Vertrag** abzuschließen.
- 8 Auf **schlichtes Verwaltungshandeln** finden die Vorschriften vorbehaltlich der in RdNr. 17 erwähnten Ausnahmen **keine** Anwendung.
- 9 Art. 9 knüpft insoweit an den **Verwaltungsakt** im Sinne von Art. 35 oder an den **öffentlicht-rechtlichen Vertrag** nach Art. 54 an, trifft hingegen zum Inhalt oder Sachgegenstand keine Aussage. Dieser ergibt sich aus dem Antragsbegehren oder aus der von der handelnden Behörde gewollten Regelung, spielt aber für die Frage, ob ein Verwaltungsverfahren eröffnet ist, keine Rolle. In der Verwaltungspraxis steht für den Regelungsgegenstand allgemein die Bezeichnung **Verwaltungsrechtssache**.
- 10 Die Verfahrensregeln des Gesetzes gelten nur für die **nach außen wirkende Tätigkeit** im Rahmen der folgenden Verfahrensabschnitte:
 - Prüfung der Voraussetzungen, Sachverhaltsermittlung,
 - Vorbereitung und Beteiligung sowie
 - Erlass eines Verwaltungsaktes oder Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages.
- 11 Eine Behörde wird **nach außen** z. B. immer dann tätig, wenn sie in den **Rechtskreis einer anderen Person eingreift**. Das ist etwa der Fall, wenn sie gegenüber einem Beteiligten (Art. 13) ermittelt und ihn zur Stellungnahme auffordert, oder anhört (Art. 28), Akteneinsicht gewährt oder diese ablehnt, oder aber wenn sie den Sachverhalt durch Zeugeneinvernahmen aufklärt, jeweils mit dem **Ziel**, materielles Recht zu verwirklichen.

Im Hinblick auf die anzuwendenden Verfahrensvorschriften ist deshalb gemäß Art. 9 12 von Anbeginn an zu prüfen, ob die Maßnahme, mit der ein Verfahren abgeschlossen werden soll, einen Verwaltungsakt darstellen kann.

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. 13

Auf behördliches Handeln im **Vorfeld eines Verwaltungsverfahrens** finden die Verfahrensvorschriften grundsätzlich **keine** Anwendung (so auch BVerwG U. v. 14.12.1994 – 11 C 18/93 – BVerwGE 97, 203). Dies gilt für Besprechungen mit potenziellen Beteiligten, z. B. Antragstellern, über die Verfahrensdauer oder die erforderlichen Unterlagen (Art. 25 Abs. 2), wobei die Verantwortung 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. 14

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. 15

Der **Erlass** des Verwaltungsaktes und der **Abschluss** des öffentlich-rechtlichen Vertrages selbst sind ebenfalls noch **Teil des Verwaltungsverfahrens** (Art. 9 Halbsatz 2). 16

Unabhängig davon, ob ein **Verwaltungsverfahren** gemäß Art. 9 eröffnet ist, 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. Zudem gelten die **Grundsätze eines fairen Handelns**, denn sie 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. 17

2. Dauer des Verwaltungsverfahrens

Das **Verwaltungsverfahren beginnt** mit der ersten nach außen gerichteten Tätigkeit 18 im oben angegebenen Sinn.

Das Verwaltungsverfahren reicht zeitlich bis zum Erlass eines Verwaltungsaktes oder den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages. Art. 9 Halbsatz 2 schließt nur den Vorgang des Erlasses oder des Vertragsabschlusses mit ein. Damit ist das Verwaltungsverfahren mit der **Bekanntgabe des Verwaltungsaktes** nach Art. 41 **beendet**. 19

Wirksam oder materiell richtig muss der Verwaltungsakt nicht sein; es kommt auf die **formelle Beendigung** an.

- 20 Wird Widerspruch eingelegt, beginnt ein weiteres Verwaltungsverfahren, das alle Verfahrensrechte und Pflichten vermittelt. Nach anderer Auffassung endet das Verwaltungsverfahren erst mit der **Unanfechtbarkeit des Verwaltungsaktes** (vgl. BVerwG U. v. 24.5.1995 – 1 C 7.04 – BVerwGE 98, 313).
- 21 Das Verwaltungsverfahren kann **ohne abschließende Entscheidung** beendet werden:
 - durch Erledigung,
 - durch Rücknahme des Antrages oder aber etwa
 - durch Einstellen der behördlichen Tätigkeit, wenn die Behörde von sich aus tätig geworden ist (vgl. BayVGH NJW 1988, 1615; BVerwG NVwZ 1997, 283).
- 22 Hat die Behörde bereits konkrete Verfahrensschritte vorgenommen wie z. B. eine Ortsbesichtigung oder eine Anhörung, ist eine Bekanntgabe an den Adressaten im Interesse eines fairen Verfahrens notwendig, damit dieser die **Beendigung erkennen** kann (vgl. BayVGH U. v. 5.9.1986 – 25 B 88.1631 – BayVBl. 1990, 622).
- 23 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.

3. Anwendung der Verfahrensregeln

- 24 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. Mit einbezogen 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.
- 25 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) ge-

genüber 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.

Anzuwenden sind die allgemeinen Verfahrensregeln auch auf die besonderen Verfahrensarten nach Art. 63 ff. (förmliches Verfahren) und Art. 72 ff. (Planfeststellung), so weit sich aus ihnen nichts Abweichendes ergibt (Art. 63 Abs. 2; Art. 72 Abs. 1). 26

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. 27

Keine unmittelbare Anwendung finden die Verfahrensregeln auf **behördeneinterne Verfahrensvorschriften** (z. B. nach der Allgemeinen Geschäftsordnung) und für sonstige behördeneinterne 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). 28

Auch auf **parlamentarische Anfragen**, die Ausfluss des parlamentarischen Kontrollrechtes sind und auf Petitionen an das Parlament finden die Verfahrensregeln des BayVwVfG keine Anwendung. 29

4. Europarechtliche Aspekte

Für den Vollzug gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften durch **Behörden** des Freistaates Bayern gilt **grundsätzlich das Bayerische Verwaltungsverfahrensgesetz**. 30

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 Verwaltungsverfahrensrecht **keine Anwendung**. 31

Die **Verfahrensgrundsätze** des nationalen Verwaltungsverfahrensrechts werden zunehmend durch die **Rechtsvorschriften der EG überlagert** oder auch durch die Rechtsprechung des EuGH **modifiziert**. 32

Bei der Rückforderung gemeinschaftswidriger Beihilfen hat das nach der Rechtsprechung des EuGH z. B. ohne das in Art. 48 eingeräumte Ermessen zu geschehen. Auch die Ausschlussfrist in Art. 48 Abs. 4 wird insoweit obsolet. 33

- 34 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, Erläuterungen in Abschnitt VIII.

III. Prozessuale

- 35 Nach VG München ist das Beanstandungsverfahren nach Art. 30 BayDSG kein Verwaltungsverfahren im Sinne des Art. 9 (VG München U. v. 26.11.1986 – M 7 K 85.5970).
- 36 **Gegenstand eines Klageverfahrens** (Verpflichtungsklage) kann es sein, die Behörde zu verpflichten, gemäß Art. 51 das **unanfechtbar** abgeschlossene Verwaltungsverfahren im Sinne des Art. 9 **neu zu eröffnen**, um in der Sache neu zu entscheiden und einen bestandskräftigen Verwaltungsakt aufzuheben (BayVGH, B. v. 6.6.2016, Az. 10 CS 15.1837).

Art. 10
Nichtförmlichkeit des Verwaltungsverfahrens

¹Das Verwaltungsverfahren ist an bestimmte Formen nicht gebunden, soweit keine besonderen Rechtsvorschriften für die Form des Verfahrens bestehen. ²Es ist einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen.

Erläuterungen

Übersicht

	RdNr.
I. Vorbemerkungen und Entstehungsgeschichte	1, 2
II. Einzelheiten	3 – 27
1. Prinzip der Nichtförmlichkeit des Verwaltungsverfahrens	3 – 13
2. Sonderreglungen für förmliche Verwaltungsverfahren	13 – 19
3. Einfach, zweckmäßig und zügig	20 – 27
III. Prozessuales	28 – 34

I. Vorbemerkungen und Entstehungsgeschichte

Die Vorschrift wurde durch § 1 Nummer 3 des Dritten Gesetzes zur Änderung des 1 Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 26. Juli 1997 (GVBl. Seite 348) neu gefasst. Die Änderung ist zum 1. August 1997 in Kraft getreten.

Die vorausgehende Fassung enthielt in Satz 2 noch nicht das Merkmal „zügig“. 2

II. Einzelheiten

1. Prinzip der Nichtförmlichkeit des Verwaltungsverfahrens

Das Gesetz stellt das **Prinzip der Nichtförmlichkeit** mit an den Anfang der allgemeinen Vorschriften über das Verwaltungsverfahren. 3

Zweck der Nichtförmlichkeit des Verwaltungshandelns ist es, die überwiegende 4 **Mehrzahl der Verwaltungsentscheidungen nicht** durch **vorgegebene Verfahrensschritte** unnötig zu formalisieren. Dauer und Aufwand der Verfahren sollen so auf das Notwendige beschränkt bleiben, damit die Verfahren zügig abgeschlossen und formale Verfahrensmängel vermieden werden können. Die Verwaltung soll bei ihrem Handeln nicht durch starre Regelungen gehindert werden, ihre Aufgaben möglichst rasch und wirksam zu erfüllen.

Die Nichtförmlichkeit des Verwaltungsverfahrens umfasst 5

- die **Aufnahme eines Verwaltungsverfahrens**,
- dessen **Durchführung** und auch
- die **abschließende Bekanntgabe** einer etwaigen Entscheidung.

- 6 Der in Art. 10 Satz 1 verankerte Grundsatz des an Formen nicht gebundenen Verwaltungsverfahrens enthält folgerichtig zugleich notwendig den Auftrag an die Behörden, das **Verfahren nach Ermessen der Behörde zu gestalten**. Die Behörden haben demzufolge über die Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens eine **Ermessensentscheidung** zu treffen.
- 7 Art. 10 Satz 1 räumt der Behörde für die Durchführung eines Verwaltungsverfahrens insoweit ein **relativ weites Verfahrensermessen** ein. In diesem Rahmen müssen die Behörden allerdings über Anträge von Bürgern – wie auch Art. 10 Satz 2 BayVwVfG zeigt – binnen **angemessener Frist** entscheiden. Welche Frist in diesem Sinne als angemessen anzusehen ist, hängt von den **Umständen des konkreten Falles** ab. Anhaltspunkte für die Angemessenheit einer Bearbeitungs- und Entscheidungsfrist kann § 75 VwGO geben, der als Voraussetzung für eine Untätigkeitsklage für den Regelfall eine Frist von drei Monaten vorgibt. Auch Art. 42a BayVwVfG stellt auf eine Entscheidungsfrist von drei Monaten ab (siehe dazu allgemein BayVGH, B. v. 20.7.2011, BayVBl. 2012, 118).
- 8 Art. 10 bezieht sich als **allgemeine Richtschnur** für diese **Ermessensentscheidung und als Auslegungshilfe** das Verwaltungshandeln unter Berücksichtigung der Vorgaben in seinem Satz 2 **effizient** zu gestalten.
- 9 Die Behörde kann insoweit nach pflichtgemäßem Ermessen die notwendigen Verfahrensschritte, insbesondere zur **Sachverhaltsermittlung** durchführen. Im pflichtgemäßem Verfahrensermessen der Behörde liegt es auch, **wie und wann** sie eine **erforderliche Anhörung** (Art. 28) durchführt oder eine beantragte Akteneinsicht gewährt.
- 10 Andererseits ist die Behörde **nicht gehindert, formale Verfahrenselemente** (z. B. mündliche Erörterung, Niederschriften, Ergebnisprotokolle), wenn und soweit sie das für zweckmäßig erachtet, in das jeweilige konkrete Verfahren einzubringen.
- 11 Deshalb kann die Behörde, um Verwaltungsverfahren zügig zu betreiben, den Beteiligten im Rahmen des pflichtgemäßem Verfahrensermessens nach Art. 31 **angemessene Fristen vorgeben**, innerhalb deren Unterlagen beizubringen oder Handlungen vorzunehmen sind.
- 12 Die Möglichkeiten der freien Verfahrensgestaltung werden durch die Grundsätze des **rechtsstaatlichen Verfahrens** und der **pflichtgemäßen Ermessensausübung** begrenzt.
- 13 Bei der Anwendung des Verfahrensermessens hat die Behörde pflichtgemäß zu handeln und insbesondere den **Gleichbehandlungsgrundsatz** zu beachten. Gleichgelaerte Verfahren dürfen deshalb ohne konkreten Anlass nicht unterschiedlich behandelt werden. Das Verfahrensermessen hat sich am Maßstab der Verhältnismäßigkeit auszurichten. Die Art und Weise wie ein Verwaltungsverfahren gegenüber dem am Verfahren Beteiligten geführt wird, darf **nicht als willkürlich** bewertet werden können. Eine rechtstaatlich handelnde Behörde muss bereits den Eindruck der Willkür oder der Unverhältnismäßigkeit vermeiden.

2. Sonderreglungen für förmliche Verwaltungsverfahren

Die Freiheit der Behörde, das Verfahren ohne Förmlichkeiten zu gestalten, ist **begrenzt**, wenn und soweit besondere Rechtsvorschriften **einzelne Formerfordernisse** oder ein **förmliches Verfahren** vorschreiben. Die Vorgabe bestimmter Verfahrensschritte ist dabei vor allem dann sinnvoll und geboten, wenn komplexe Sachverhalte zu entscheiden sind. Das sind zum Beispiel die Erfordernisse

- eines schriftlichen Antrags,
- einer mündlichen Verhandlung,
- der Mitwirkung von Zeugen und Sachverständigen oder
- das Formerfordernis eines schriftlichen Verwaltungsaktes gem. Art. 37.

Gesetzliche Vorgaben sind in jedem Fall zu beachten, insbesondere etwa bei der Sachverhaltsermittlung. So rechtfertigt es der Grundsatz der Verfahrensvereinfachung, den **Untersuchungsaufwand zu beschränken**, wenn bereits für einen zu prüfenden gleichgelagerten Sachverhalt eine umfassende Untersuchung vorliegt (BVerwG, B. v. 15.9.1995, NVwZ 1996, 396 – zur Planung von parallelen Freileitungen).

Allgemeine Vorschriften über das **förmliche Verfahren** enthalten die Art. 63 bis 70, wobei Art. 71 das förmliche Verfahren vor Ausschüssen regelt. Das BayVwVfG selbst enthält mit den Vorschriften, über das Planfeststellungsverfahren (Art. 72 ff.) und über die Umweltverträglichkeitsprüfung (Art. 78a–78l) die zur Planbewältigung notwendigen Regelungen.

Förmliche Verfahrensgänge haben immer dann ihre Berechtigung, wenn die Genehmigung eines Vorhabens **Rechte und Interessen** einer **größeren Zahl von Betroffenen** berührt, zum Beispiel

- bei Fernstraßen (BFernStrG),
- bei Kraftwerken (BImSchG) oder
- bei der Erteilung wasserrechtlicher Bewilligungen für Stauanlagen.

Elemente des förmlichen Verfahrens können auch Teile fachspezifischer Regelungen sein; insbesondere, wenn ein **besonders intensiver Eingriff** in die Rechte des Bürgers beabsichtigt ist (z. B. bei Enteignung von Grundvermögen; vgl. dazu BayVGH, U. v. 15.4.1996, NVwZ-RR 1996, 568).

Bestimmungen, die förmliche Verfahrensschritte vorgeben, sind aber **nur dann** zwingend zu berücksichtigen, wenn deren Anwendung durch eine **Rechtsvorschrift angeordnet** ist (siehe dazu BayVGH, B. v. 15.4.2013, Az. 22 ZB 13, 522). Eine solche Anordnung förmlicher Verfahrensschritte muss dabei **hinsichtlich des Verfahrens nach dem BayVwVfG** getroffen worden sein; es genügt nicht, wenn irgendein förmliches Verfahren gemeint ist.

3. Einfach, zweckmäßig und zügig

- 20 Greifen derartige Sonderregelungen (siehe oben RdNrn. 14 ff.) nicht ein, so hat die Behörde das Verwaltungsverfahren gemäß Art. 10 Satz 2 BayVwVfG zweckmäßig und zügig abzuwickeln.
- 21 Art. 10 enthält ein **verfahrensrechtliches Beschleunigungsgebot** (BayVGH, U. v. 22.11.2006, NVwZ-RR 2007, 465), also einen gesetzlichen Auftrag, die Verwaltungs- und gegebenenfalls auch die Widerspruchsverfahren einfach und zügig durchzuführen (BayVGH, B. v. 9.5.2005, BayVBl. 2006, 18).
- 22 Art. 10 Satz 2 weist demzufolge die Behörden an, das Verfahren **einfach, zweckmäßig und zügig** durchzuführen. Dieser Grundsatz der **Verfahrensökonomie** ist zwar ohne verfahrensrechtliche Sanktionen ausgestaltet. Er stellt aber einem von der Verwaltung zu beachtenden Auftrag des Gesetzgebers dar, der bei jedem Verwaltungshandeln zu beachten ist und darüber hinaus als **Auslegungshilfe** für Normen und als Richtschnur für den Erlass von Verwaltungsrichtlinien und Rechtsverordnungen gelten kann. Der Grundsatz der Einfachheit und Zweckmäßigkeit dient vor allem auch dem Bürger, der vor unnötigem Kosten – und Zeitaufwand zu bewahren ist.
- 23 Dem Ziel, die Verwaltungsverfahren auf allen Ebenen zu vereinfachen, dienten letztlich auch die Bemühungen des Gesetzgebers der letzten Jahrzehnte, um Verwaltungsverfahren zu beschleunigen. Die Verpflichtung, ein Verwaltungsverfahren **zügig** zu betreiben, wurde infolgedessen durch das Änderungsgesetz vom 26.7.1997 (GVBl. S. 348) in das Verwaltungsverfahrensgesetz eingefügt.
- 24 Daraus folgt, dass das Verwaltungsverfahren möglichst **umgehend nach dem Eintritt der Spruchreife**, das heißt, dann **abzuschließen ist**, wenn der Behörde **alle** für die zu treffende Entscheidung benötigten **Informationen zur Verfügung** stehen (BayVGH, B. v. 15.4.2013, Az. 22 ZB 13.522). Das gilt insbesondere im Bereich der gefahrenabwehrenden Verwaltung, denn der insoweit zu erfüllende Auftrag der öffentlichen Gewalt, den Einzelnen oder die Allgemeinheit vor drohenden Rechtsgutsverletzungen zu bewahren, erfordert in der Regel ein alsbaldiges Tätigwerden der zuständigen Behörde. Nur dann, wenn es im Interesse der Richtigkeit der zu treffenden Entscheidung angezeigt erscheint, die Beantwortung einer rechtserheblichen Teilfrage einer fachkundigeren oder sachnäheren Stelle zu überlassen, kann es, auch wenn insoweit eine dahingehende normative Verpflichtung nicht besteht, einer zu treffenden Ausübung des der vollziehenden Gewalt zustehenden Verfahrensermessens entsprechen, von der Inanspruchnahme der „Vorfragenkompetenz“ abzusehen und zunächst die Entschließung einer anderen Behörde abzuwarten (BayVGH, B. v. 15.4.2013 Az. 22 ZB 13.522).
- 25 Wenn keine entgegenstehenden fachgesetzlichen Vorgaben bestehen, kann die Behörde je nach Sachlage über **Teile eines Antrags entscheiden** oder aber **vorläufige oder Entscheidungen dem Grunde** nach treffen.

Bedenken dahingehend, dass damit rechtsstaatliche Defizite zu befürchten seien, haben sich in der Praxis nicht bewahrheitet. 26

Wenn und soweit ein Verwaltungsverfahren zur Beschleunigung über eine **einheitliche Stelle** nach Art. 71a bis 71e geführt werden soll, die in Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie (zur Dienstleistungsrichtlinie siehe die Vorbemerkung zu Art. 71a) in die Verwaltungsverfahrensgesetze eingefügt wurde, gelten bei dieser eingegangene, eine Frist in Lauf setzende Anträge, als am dritten Tag der sachentscheidende Behörde als zugegangen (Art. 71b Abs. 2). 27

III. Prozessuale

Rechtsschutz gegen Verfahrensfehler oder gegen den Vorwurf, dass die Grenzen des pflichtgemäßen Verfahrensermessens nicht eingehalten seien, ist nach § 44a VwGO grundsätzlich **nur gegen die Entscheidung in der Sache** möglich. Denn Art. 10 wendet sich in erster Linie an die handelnde Behörde und vermittelt den **Beteiligten keinen Anspruch**, eine bestimmte Gestaltung des Verfahrens zu verlangen. 28

Muss die Verwaltungsbehörde **auf Antrag oder von Amts** wegen tätig werden (Art. 22 Satz 2 Nr. 1), ist sie gehalten, das Verfahren zu eröffnen. Das Verfahrensermessen ist hier auf die Gestaltung der weiteren Schritte nach der Einleitung des Verfahrens beschränkt. 29

Kommt es zu verzögerten Entscheidungen, kann bei Fristüberschreitung, wenn dies eine Rechtsvorschrift bestimmt, zwischenzeitlich eine **Genehmigungsfiktion** die Folge sein. Sofern dies Rechtsvorschriften bestimmen, kann die Behörde gehalten sein, innerhalb einer bestimmten Frist zu entscheiden. Geschieht das nicht, gilt z. B. unter den Voraussetzungen des Art. 42a eine beantragte Genehmigung **als erteilt**. 30

Ist über einen **Widerspruch** oder über einen **Antrag auf Vornahme eines Verwaltungsakts** ohne zureichenden Grund in angemessener Frist **sachlich nicht entschieden** worden, kann der Widerspruchsführer oder Antragsteller nach Ablauf von drei Monaten seit der Einlegung des Widerspruchs oder seit dem Antrag auf Vornahme des Verwaltungsakts **Untätigkeitsklage** (§ 75 VwGO) vor dem örtlich zuständigen Verwaltungsgericht erheben (allgemein dazu BayVGH, B. v. 24.3.2015, Az. 10 C 13.878; OVG Schleswig Holstein, B. v. 4.9.2014, Az. 4 LB 2/14). 31

Auch im Fall einer Bescheidungsklage nach § 75 VwGO, bei der es lediglich um die Frage geht, ob über einen Antrag auf Vornahme eines Verwaltungsakts ohne zureichenden Grund nicht innerhalb angemessener Frist sachlich entschieden wurde, darf sich die Behörde der Hilfe eines Rechtsanwalts bedienen, um die bei ungenügender prozessualer Verteidigung drohende Gefahr des ungerechtfertigten Unterliegens abzuwenden (BayVGH, B. v. 1.6.2015, Az. 4 C 15.838). 32

Sachlich nicht mehr vertretbare Verfahrensverzögerungen, im Verantwortungsbereich der Behörde können zu **Schadensersatzansprüchen wegen Amtspflichtverletzung** führen (vgl. BGH, B. v. 23.1.1992, BayVBl. 1992, 444). 33

- 34 Zu möglichen **Kostenfolgen bei erfolglosen Widersprüchen** wegen unbeachtlicher Verfahrensfehler nach Art. 45, vgl. Art. 80 Abs. 1 Satz 1.