Geschriften van de Vereniging voor Administratief Recht LXXII

Rapport A.B.A.R.

Rapport van een Commissie uit de Vereniging voor Administratief Recht belast met het ontwerpen van een wet houdende algemene bepalingen van administratief recht (commissie van Maarseveen)

voor de Algemene Vergadering op 25 oktober 1974

H. D. Tjeenk Willink Groningen

RAPPORT A.B.A.R.

Geschriften van de Vereniging voor Administratief Recht

LXXII

RAPPORT VAN EEN
COMMISSIE UIT DE VERENIGING VOOR ADMINISTRATIEF RECHT
BELAST MET HET ONTWERPEN VAN EEN WET HOUDENDE
ALGEMENE BEPALINGEN VAN ADMINISTRATIEF RECHT

H. D. TJEENK WILLINK BV GRONINGEN 1974

© 1974 H. D. Tjeenk Willink bv.
No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without the prior permission of H. D. Tjeenk Willink bv.

ISBN 90 01 56543 3

Aan het bestuur van de Vereniging voor Administratief Recht

De jaarvergadering van 4 oktober 1968 van onze vereniging was gewijd aan de bespreking van het algeheel herziene rapport van de Commissie Algemene Bepalingen van Administratief Recht (derde druk, 1967, Tjeenk Willink, Haarlem). Als uitvloeisel van de besprekingen stelde Uw bestuur in de loop van 1969 een commissie in, die de vraag zou moeten beantwoorden welke onderwerpen een wet, houdende algemene bepalingen van administratief recht, zou moeten bevatten.

De commissie bestond op het moment van het uitbrengen van dit rapport uit de volgende personen:

Mr. J. A. M. van Angeren
Mevr. Mr. H. S. Bok
Mevr. Mr. S. V. Hoogendijk-Deutsch
Prof.mr. H. Th. J. F van Maarseveen, voorzitter
Mr. J. H. van der Meide
Mr. C. R. Niessen, secretaris
Mr. L. T. A. Rutges, secretaris
Mr. J. C Somer
Dr. J. T. van Stegeren
Mr. R. Streng

De mutaties binnen de commissie zijn beperkt gebleven. Mr. C. R. Niessen en Mr. L. T. A. Rutges hebben de commissie aanvankelijk als adjunct-secretaris bijgestaan. Begin 1971 hebben zij het secretariaat van mevr. Hoogendijk overgenomen. Mr. B. S. Tigchelaar maakte aanvankelijk deel uit van de commissie, maar moest haar wegens drukke werkzaamheden verlaten.

De commissie heeft gemeend haar beschouwingen het beste te kunnen gieten in de vorm van een wetsontwerp met toelichting.

Dat leek haar de voorkeur verdienen boven een wetenschappelijk rapport, dat noodzakerlijkerwijze multi-disciplinair zou dienen te zijn en vanuit een meerzijdige optiek zou moeten worden geschreven. Het voordeel van het rapporteren in de vorm van een wetsontwerp werd vooral gezien in het concrete aangrijpingspunt dat zodanig ontwerp voor de discussie biedt. De samenstelling van de commissie uit uitsluitend juristen -- door de commissie

zelf soms als te eenzijdig ervaren – heeft hierbij een woordje meegesproken.

Een gevolg van de voorkeur voor een wetsontwerp is de beknoptheid van de beschouwingen, het ontbreken van abstracte bespiegelingen en een spaarzame documentatie wat geraadpleegde literatuur en jurisprudentie betreft. Mede daardoor kon het rapport binnen een bescheiden omvang blijven.

Natuurlijk zal de vraag rijzen waarom de commissie 5 jaar nodig heeft gehad om tot het nu voorliggende resultaat te komen. De periode lijkt rijkelijk lang voor een wetsontwerp van zo'n beperkte strekking. Echter, dit kleine wetsontwerp bestrijkt een terrein zo onoverzichtelijk dat de commissie eerst gaandeweg, worstelend met de materie, inzicht kreeg in de omvangrijkheid ervan. Wat aanvankelijk, mede gezien de door de V.A.R. verrichte voorarbeid, eenvoudig leek, bleek een aanzienlijke opgave te zijn.

In september 1971 dacht de commissie haar werkzaamheden te kunnen afronden met een rapport, dat intern reeds een derde versie was. Inmiddels echter was bij haar de overtuiging gegroeid, dat zij conform het beginsel dat steeds meer het kernpunt maar tevens het knelpunt van haar ontwerp bleek te worden. t.w. het hoorbeginsel, ook zelf over diende te gaan tot het horen van een aantal bestuursinstanties die in de toekomst de werking van de wet sterk zouden ervaren. Behalve dat haar dit een eis van behoorlijkheid toescheen, meende de commissie gezien de reeds vermelde onoverzichtelijkheid van het terrein, dat een dergelijke raadpleging waardevolle informatie zou kunnen verschaffen. De commissie is daarin niet teleurgesteld.

Het inmiddels als 'voorlopig' bestempelde ontwerp werd toegezonden aan een aantal departementale en niet-departementale instanties van wie op grond van het geschatte aantal jaarlijkse beschikkingen werd aangenomen dat zij in hoge mate belanghebbenden bij het ontwerp waren. De V.N.G. werd verzocht het gevoelen van gemeentelijke overheden te peilen. Alle instanties werden verzocht schriftelijk te reageren en tevens op een te houden hoorzitting met de commissie over het ontwerp van gedachten te wisselen. Met name m.b.t. de hoorproblematiek zou de commissie gaarne reacties vernemen.

De binnengekomen schriftelijke reacties, in het bijzonder de op 9 februari 1972 gehouden hearing en het rapport van de V.N.G. d.d. 1 februari 1973 hebben de commissie zeer dankbaar gestemd tegenover al degenen die zich de moeite hebben gegeven haar met hun ervaringen en inzichten te verrijken. Zij deden haar inzien, dat bovenal de hoorregeling, zoals door haar voorgesteld, in de praktijk onoverkomelijke bezwaren met zich zou brengen. Ofschoon de commissie daarnaast veel lof voor haar ontwerp had geoogst, wenste zij het ontwerp in de besproken vorm niet tot haar eindrapport te maken en besloot zij tot een algehele omwerking. In feite begon zij echter haar arbeid van voor af aan.

Dit gevoegd bij het gegeven dat alle commissieleden wegens hun regulaire werkzaamheden een beperkte tijd voor het commissiewerk beschikbaar hadden – de commissie is in totaal ruim dertig maal plenair bijeen geweest – leidde ertoe dat pas nu een eindrapport aan de V.A.R. ter hand gesteld kon worden.

Het thans aangeboden ontwerp heeft niet de pretentie een perfect produkt te zijn. Het moet gezien worden als een zo goed mogelijk overwogen voorstel, waaraan in de toekomst geschaafd kan worden zonder dat de commissie dat zou opvatten als het bederven van een volmaakte creatie.

Over de vragen die het rapport ongetwijfeld zal oproepen, dient in brede kring een gedachtenwisseling plaats te vinden, mede teneinde consensus te bereiken.

Voorstellen, als in het wetsontwerp neergelegd, dienen eigenlijk onderworpen te worden aan een analyse van de kosten en de baten die zij teweegbrengen. Vage vermoedens terzake zouden geconcretiseerd moeten worden alvorens zij als argument pro of contra mogen worden gehanteerd.

Hoezeer de commissie van nut en noodzaak van een kosten-batenanalyse overtuigd is, zij beschikte niet over de deskundigheid om die analyse te verrichten. Dat betekent dat haar voorstellen gegrond zijn op overtuigingen meer dan op becijferingen. De commissie is overigens geenszins blind voor het kosten-aspect. De vertraging van de besluitvorming, de toename van het papierverbruik en de meerdere mankracht die bij de overheid nodig zal zijn, heeft zij niet licht geteld. De daartegenover staande winstpunten, zoals de zakelijke verbetering van het besluitvormingsproces, de afneming van de vervreemding tussen overheid en burgers, de vergroting van de acceptatie van het overheidsoptreden en de kans op vermindering van beroepen vormden voor haar echter even belangrijke overwegingen.

De doorslag gaf het verlangen de rechtspositie van de burgers ten opzichte van de overheid te verbeteren en te verstevigen.

In zoverre is het ook lastig om een cijfermatige balans te maken, omdat een maatstaf aan de hand waarvan de baten van het ontwerp gekwantificeerd zouden kunnen worden, moeilijk te vinden is.

Voorts zal eerst na uitvoerig onderzoek duidelijk kunnen worden op welke aantallen beschikkingen elk der voorstellen betrekking hebben.

Rotterdam, mei 1974

Namens de commissie,

H. Th. J. F. van Maarseveen
voorzitter

Ontwerp van wet, houdende algemene bepalingen van administratief recht (wet a.b.a.r.)

§ 1. Algemene begrippen

Artikel 1

Onder overheidsorgaan verstaat deze wet iedere persoon en ieder college met enig openbaar gezag binnen Nederland bekleed.

Artikel 2

1. Onder beschikking verstaat deze wet de eenzijdige, naar buiten werkende schriftelijke wilsverklaring van een overheidsorgaan, gegeven krachtens een staats- of administratief-rechtelijke bevoegheid of verplichting en gericht op het scheppen, vaststellen, wijzigen of opheffen van een rechtsverhouding of rechtspositie, dan wel inhoudende de weigering tot zodanig scheppen, vaststellen, wijzigen of opheffen.
2. Een besluit van algemene strekking is geen beschikking in de zin van deze wet.

Artikel 3

1. Onder belanghebbende verstaat deze wet:
   a. degene tot wie een beschikking wordt gericht;
   b. degene die door een beschikking rechtstreeks in zijn belang wordt getroffen.
2. Ten aanzien van personen of colleges, met enig openbaar gezag bekleed, ten aanzien van al dan niet rechtspersoonlijkheid bezittende verenigingen en ten aanzien van stichtingen, worden de door hen als zodanig behartigde belangen voor de toepassing van het eerste lid, onder b, als hun belangen beschouwd.

§ 2. Voorbereiding van beschikkingen

Artikel 4

Een overheidsorgaan dient uit eigen beweging de nodige kennis te vergaren omtrent de belangen, die bij een te geven beschikking betrokken zijn.

Artikel 5

In de gevallen, die daarvoor naar zijn oordeel in aanmerking komen, betrekt een overheidsorgaan belanghebbenden bij de voorbereiding van een beschikking.

Artikel 6

In de gevallen, die daarvoor redelijkerwijze in aanmerking komen, stelt het overheidsorgaan, voordat het een beschikking geeft, belanghebbenden in de gelegenheid hun belangen schriftelijk of mondeling naar voren te brengen.

Artikel 7

Het horen van een belanghebbende, als bedoeld in artikel 6 kan achterwege blijven:

a. indien mag worden aangenomen, dat deze geen bezwaar heeft tegen de beschikking, die zal worden gegeven;

b. indien het horen niet van invloed kan zijn op de beschikking ingevolge de wettelijke bepalingen, waarop de beschikking zal zijn gegrond;

c. indien het geven van de beschikking zodanig zou worden vertraagd dat dit voor de belangen, die door de beschikking worden gediend, een onevenredig nadeel met zich mede zou brengen in verhouding tot de belangen die door het horen worden gediend;

d. indien de belanghebbende anderszins in de gelegenheid is gesteld zijn belangen tot uitdrukking te brengen.

§ 3. Rechten van belanghebbenden

Artikel 8

Indien een overheidsorgaan belanghebbenden in de gelegenheid stelt zich te doen horen, behandelt het orgaan hen daarbij op gelijke voet.

Artikel 9

Een belanghebbende kan zich laten vertegenwoordigen en bijstaan.

Artikel 10

Indien een belanghebbende de Nederlandse taal onvoldoende beheerst of door enig gebrek onvoldoende in staat is zijn belangen naar voren te brengen, is het overheidsorgaan hem, voorzover mogelijk, daarbij behulpzaam.

Artikel 11

Een belanghebbende is gerechtigd, mits schriftelijk en behoorlijk gemotiveerd, als zijn oordeel te kennen te geven, dat een dergenen, die bij het overheidsorgaan belast zijn met het voorbereiden van de beschikking, niet onpartijdig kan handelen, omdat deze met persoonlijke belangen bij de beschikking betrokken is; in zodanig geval overweegt het orgaan of het nodig en mogelijk is de behandeling van de zaak aan een ander op te dragen.

Artikel 12

1. Met het oog op het naar voren brengen van zijn belangen, kan een belanghebbende inlichtingen of inzage van stukken vragen; het overheidsorgaan verstrekt hem die, tenzij wettelijke voorschriften of gerechtvaardigde belangen van het orgaan of van derden zich daartegen verzetten.
2. Het overheidsorgaan is niet verplicht meer inlichtingen te verschaffen of andere stukken ter inzage te geven, dan die welke voor de belanghebbende onontbeerlijk moeten worden geacht om zijn belangen naar voren te kunnen brengen.

Artikel 13

Indien, nadat belanghebbenden zijn gehoord, de beschikking niet binnen de gebruikelijke of redelijkerwijze te verwachten termijn kan worden gegeven, wordt aan de belanghebbenden, die zich met het overheidsorgaan hebben verstaan, medegedeeld op welke termijn de beschikking kan worden tegemoet gezien.

§ 4. Motivering van beschikkingen

Artikel 14

Een beschikking dient te steunen op deugdelijke motieven.

Artikel 15

Indien de beschikking geen motivering bevat, vermeldt zij de termijn, waarbinnen belanghebbenden het overheidsorgaan om een schriftelijke motivering kunnen verzoeken; deze termijn wordt niet ruimer gesteld dan de termijn, waarbinnen een bezwaarschrift kan worden ingediend of een beroep kan worden ingesteld tegen de beschikking.

Artikel 16

Het overheidsorgaan voldoet aan een verzoek als bedoeld in artikel 15 binnen dertig dagen, nadat het dit heeft ontvangen; bij niet-nakoming van deze verplichting wordt de beschikking geacht niet op deugdelijke motieven te steunen.

Artikel 17

Indien tegen een beschikking binnen een bepaalde termijn beroep kan worden ingesteld of een bezwaarschrift kan worden ingediend en een belanghebbende heeft een verzoek gedaan overeenkomstig artikel 15, vangt voor hem een nieuwe termijn aan op het moment dat het antwoord op zijn verzoek is of had moeten zijn verzonden.

§ 5. Mededeling van beschikkingen

Artikel 18

1. Een beschikking dient zodanig geformuleerd te zijn, dat de inhoud ervan redelijkerwijze door de belanghebbende tot wie de beschikking is gericht kan worden begrepen.

2. Een beschikking vermeldt tenminste:

a. de beslissing;

b. het overheidsorgaan, dat de beschikking geeft;

c. de datum, waarop de beschikking is gegeven;

d. de voorschriften, waarop de beschikking rechtstreeks steunt;

e. de motivering dan wel de vermelding bedoeld in artikel 15.

Artikel 19

Van een beschikking, als bedoeld in artikel 18, wordt schriftelijk kennisgegeven:

a. aan degene tot wie de beschikking is gericht;

b. aan de overige belanghebbenden, voorzover zij zich schriftelijk of mondeling met het overheidsorgaan hebben verstaan.

Artikel 20

Indien een beschikking aan een groot aantal belanghebbenden moet worden medegedeeld, kan met een algemene kennisgeving worden volstaan, mits deze op zodanige wijze geschiedt, dat in redelijkheid kan worden verwacht, dat de belanghebbenden erdoor worden bereikt.

Artikel 21

Bij de kennisgeving van de beschikking worden tevens vermeld het adres van het orgaan waarbij en de termijn waarbinnen daartegen een bezwaarschrift kan worden ingediend of een beroep kan worden ingesteld; indien het overheidsorgaan terzake in onzekerheid verkeert, worden alleen de wettelijke bepalingen vermeld, die met het oog op een mogelijke bezwaarschriften- of beroepsprocedure van belang zijn.

§ 6. Uitzonderingen

Artikel 22

1. Deze wet is niet van toepassing op beschikkingen van:

a. de wetgevende macht;

b. de kamers der Staten-Generaal;

c. de Algemene Rekenkamer;

d. de stembureaus, hoofdstembureaus en centrale stembureaus;

e. de rechterlijke macht;

f. overige personen of colleges, geheel of ten dele met rechtspraak belast en te dien aanzien van het openbaar bestuur onafhankelijk voorzoveel het die rechtspraak betreft.

2. Onder de organen in het vorige lid genoemd, zijn – voorzover van toepassing – begrepen, de voorzitters, de leden, de commissies uit hun midden, de griffiers en de secretarissen.

Artikel 23

1. Deze wet blijft geheel of gedeeltelijk buiten toepassing ten aanzien van beschikkingen, waarvoor dat bij algemene maatregel van bestuur is bepaald.

2. De in het vorige lid bedoelde algemene maatregel van bestuur kan niet worden vastgesteld of gewijzigd dan nadat het ontwerp daarvan is overgelegd aan de beide kamers der Staten-Generaal en drie maanden sedertdien zijn verstreken.

Artikel 24

Een in deze wet geregelde verplichting behoeft niet te worden nagekomen indien en voorzover overmacht aanwezig is.

Artikel 25

Indien een algemeen verbindend voorschrift bijzondere regels bevat, waarbij aan overheidsorganen verplichtingen worden opgelegd of aan belanghebbenden rechten worden gegeven, die gelijkwaardig zijn aan of verder reiken dan de verplichtingen of rechten, waarin deze wet voorziet, gaan die bijzondere regels boven de overeenkomstige bepalingen van deze wet, tenzij bij algemeen verbindend voorschrift anders bepaald is.

§ 7. Slotbepalingen

Artikel 26

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gegeven ter uitvoering van deze wet.

Artikel 27

Deze wet kan worden aangehaald als 'wet houdende algemene bepalingen van administratief recht' dan wel als 'wet a.b.a.r.'.

Artikel 28

Deze wet treedt in werking met ingang van een door de regering te bepalen dag.

Memorie van Toelichting

I Algemeen

§ 1.: Inleiding

Anders dan ten aanzien van het burgerlijk recht en het strafrecht heeft de wetgever nimmer een goede greep gekregen op het administratief recht in zijn geheel. Wat de oorzaken daarvan ook mogen zijn geweest – de materie was misschien te weerbarstig of wellicht gedroeg de wetgever zich te terughoudend – de gevolgen zijn door velen en in velerlei variaties beschreven. Verbrokkeldheid, gebrek aan systematiek, diversiteit, onoverzichtelijkheid, ondoordringbaarheid, het zijn slechts enkele voorbeelden van de epitheta die sinds jaar en dag over het administratief recht worden uitgestrooid.

Zeer concreet is het verwijt dat het administratief recht is versnipperd in een onafzienbare reeks wetten en andere regelingen, die weinig gemeenschappelijks hebben en die sterk uiteenlopen wat betreft hun juridisch-technische opzet, begrippenhantering en rechtsinstrumenten. Meer fundamenteel wordt aan de administratiefrechtelijke wetgeving verweten door haar ordeloze groei en gebrek aan innerlijke samenhang onvoldoende de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid te hebben bevorderd.

Als heilzaam recept is dikwijls codificatie aangeprezen. Over de samenstelling van dit geneesmiddel bestaat echter onzekerheid.

Voorheen bedoelde men daarmede een systematische samenbundeling van de bestaande administratieve wetgeving op de wijze van een wetboek. Zo bepleitte Thorbecke bij de behandeling van de rijksbegroting voor 1872 *'Dat wij, gelijk wij een wetboek van burgerlijk regt hebben, ook een wetboek van administratief regt erlangen'.* Ook Van Vollenhoven, die deze woorden van Thorbecke aanhaalde, drong aan op een dergelijk wetboek[1]. Hierbij dient men te waken tegen het misverstand als zou Thorbecke gedacht hebben aan bijvoorbeeld het opnemen van de gehele onderwijs-, waterstaats- en legerwetgeving in het bepleite wetboek. Van Vollenhove zet uiteen dat bij het pleidooi twee oogmerken voorzaten. Allereerst het oplossen van het ook in onze tijd nog dikwijls moeilijk te beslissen punt wat precies tot privaatrecht, wat tot administratiefrecht moet worden gerekend. Vervolgens het beantwoorden, op principiële en eenvormige wijze, van algemene vragen, die aan alle stukken administratief recht eigen zijn. Nog in 1952 verklaarde J. P. Hooykaas voordelen te zien in het tot stand brengen van een wetboek van administratieve rechtsvordering naast een wetboek van administratief recht. Hij beklemtoonde daarbij dat reeds veel zou zijn gewonnen indien men eens een aantal

algemene bepalingen opstelde, waarvan alleen, indien daartoe aanleiding bestond zou worden afgeweken[2].

Een dergelijke codificatie van het administratief recht leeft niet meer als wenselijkheid. Nolens volens heeft men zich erbij neergelegd, dat zodanige codificatie, indien al mogelijk, momenteel geen haalbare zaak meer is.

Overgebleven is een streven naar codificatie van bepaalde onderdelen van het administratief recht. Deelcodificaties dus, waarbij dan moet worden bedacht dat de term codificatie wordt gebruikt in de betekenis van het samenvoegen van wat thans over verschillende wetten verspreid is, tot een systematisch en logisch geheel[3]. Onder de naam van codificatie is door sommigen ook geopteerd voor de gedachte van een samenvatting van bepalingen die verschillende administratiefrechtelijke wetten gemeenschappelijk hebben. Ook het verlangen naar het samenbrengen van een aantal administratiefrechtelijke rechtsfiguren en rechtsbeginselen in een algemene wet moet hierbij worden genoemd.

Hierbij dient gereleveerd te worden het werk uit 1917 van L. Leydesdorf, die aan de hand van tal van beslissingen van Kroon en Gedeputeerde Staten een 75-tal rechtsregels verzamelde en die codificeerde in acht titels[4]. Daarvan is de eerste titel, bevattende algemene bepalingen, ook thans nog interessant.

Wat nu op het moment nog precies onder de term codificatie moet worden verstaan, is al met al niet erg helder. De term raakt ook een beetje in onbruik. Van een duidelijk codificatieprobleem is in elk geval geen sprake meer. Wel wordt hoe langer hoe sterker de wenselijkheid gevoeld en door velen benadrukt, dat de wetgever in meer algemene zin aandacht schenkt aan de wijze van voorbereiding van administratiefrechtelijke rechtshandelingen, waarbij in het bijzonder wordt gedacht aan de totstandkomingsprocedure van de beschikking.

Dit vraagstuk van de legislatieve aanpak van de administratieve procedure, werd voor het eerst aan de orde gesteld in 1948. De aanzet werd gegeven door A. Kleijn, die een artikel over *'Codificatie van het administratief recht'* publiceerde[5], dat de Vereniging voor Administratief Recht ertoe bracht om hierover een congres te houden. Dit congres vond plaats op 28 mei 1948. Preadviezen waren uitgebracht door G. A. van Poelje, A. M. Donner en J. Lespes.

Aan deze waren de volgende vragen voorgelegd:

- is er behoefte aan een wet, houdende algemene beginselen betreffende het administratieve recht?
- zo ja, welke onderwerpen zouden hierbij moeten worden geregeld?

De drie preadviseurs kwamen tot stellige, zij het onderling tegenstrijdige uitspraken. Van Poelje zei er allerminst van overtuigd te zijn, dat een algemene beginselenwet verbetering van enige betekenis zou brengen. Maar ook al zou zulks wel het geval zijn, dan zou die winst met al de energie, moeite en tijd die het totstandbrengen ervan zou kosten, veel te duur betaald zijn.

Donner verklaarde zich onverbloemd voorstander van het vaststellen van enkele algemene bepalingen van administratief recht, al achtte hij het voor codificatie de tijd nog niet. Hij zag een en ander in het verband met de instelling van een administratieve rechter. In een 36-tal bepalingen concretiseerde hij zijn denkbeelden en geconstateerd moet worden dat de bepalingen, die hij in overweging gaf, bevruchtend hebben gewerkt op het nadere wetenschappelijk denken.

Lespes oordeelde een codificatie in de aangegeven zin zeker wenselijk, maar meende dat de voorwaarden voor een omvattende codificatie niet aanwezig waren. Om die reden achtte hij slechts partiële codificatie mogelijk en die beval hij dringend aan[6].

De preadviezen en de daarop gevolgde discussies gaven het bestuur van de vereniging aanleiding om een commissie, onder voorzitterschap van G. A. van Poelje, in te stellen die het onderwerp nader zou bestuderen. Deze commissie bracht in 1953 rapport uit[7], welk rapport in een algemene vergadering van de vereniging werd behandeld[8].

Dit rapport inzake algemene bepalingen van administratief recht kreeg een bijgewerkte herdruk. Een derde druk was het produkt van een totale herziening door de voormelde commissie in een gewijzigde samenstelling en verscheen in 1967. Een vierde, door J. H. van der Meide en J. H. van Veen bijgewerkte druk, kwam in 1973 van de pers.

Het rapport is te beschouwen als een mijlpaal in de ontwikkeling van het denken over het administratief recht. Dankzij het feit, dat het concreet aangeeft wat het verstaat onder algemene bepalingen van administratief recht, heeft ook datgene, wat tot inhoud zou kunnen dienen van een desbetreffende wet, vastere vorm aangenomen.

Op de jaarvergadering van 4 oktober 1968 wijdde de vereniging naar aanleiding van de derde druk van het rapport opnieuw beschouwingen aan het vraagstuk van de wettelijke vastlegging van algemene bepalingen. Op grond van de beraadslagingen stelde het bestuur een commissie in ter beantwoording van de vraag of en zo ja, in hoeverre een wet, houdende algemene bepalingen van administratief recht, wenselijk is[9].

Buiten de kring van de V.A.R. komt intussen, sinds de genoemde preadviezen van Van Poelje, Donner en Lespes en ook later weer na het verschijnen van de

'Proeve van een nieuwe grondwet', waarin artikel 68 bepaalt, dat de wetgever algemene maatregelen van bestuursrecht zal vaststellen, de vraag naar de wenselijkheid van een wet, houdende algemene bepalingen van administratief recht vaker dan voorheen ter sprake. J. C. Somer bijvoorbeeld was van mening, dat een verplichting voor de wetgever om algemene bepalingen van bestuursrecht vast te stellen, zoals artikel 68 van de Proeve voorschrijft, zijn nut kan hebben[10].

W. J. van Eijkern in zijn preadvies voor de Nederlandse Juristen-Vereniging[11] juichte een algemene wet voor het bestuursrecht, zoals artikel 68 der Proeve in het vooruitzicht stelde, toe.

J. Wessel bepleitte uniforme wetgeving op het terrein van de aan het geven van beschikkingen voorafgaande wijze van besluitvorming en van het administratief procesrecht[12].

Tot de voorstanders van legislatieve aandacht voor de onderhavige materie moet ook A. D. Belinfante gerekend worden; volgens hem zou een wet houdende algemene bepalingen van administratief recht de rechtszekerheid in Nederland verhogen. Hij dacht hierbij met name aan regels betreffende het optreden van de administratie bij het scheppen van publiekrechtelijke rechtsbetrekkingen, en als voorbeelden van de inhoud van deze regels noemde hij de plicht van de overheid om de burger voor wie een belangrijke beslissing wordt genomen, te horen en de plicht om een beschikking te motiveren[13].

Ook R. Crince le Roy stond een wet houdende algemene bepalingen van administratief recht voor.[14] Reeds eerder had H. A. Brasz in zijn oratie de aandacht gevestigd op het veel ruimere kader waarin de aangelegenheid speelt[15].

Er zijn ook schrijvers die wettelijke vastlegging van algemene beginselen van administratief recht onnodig of prematuur vonden. N. H. Muller, in zijn preadvies over administratief beroep voor de V.A.R.[16], achtte een complete *'administrative procedure act'* of een *'Musterentwurf'* voor Nederland overbodig; het rapport inzake algemene bepalingen van administratief recht en andere geschriften geven zijns inziens reeds een goede leidraad voor de administratie.

G. A. van Poelje wees een dergelijke wet af als zijnde een ontijdige codificatie van wat levend en groeiend blijven moet[17], maar op de jaarvergadering in 1968 van de V.A.R. deelde hij mede, dat hij geen traan zou laten, wanneer een commissie met het voorstel zou komen om bepaalde algemene beginselen in een wet vast te leggen[18].

In het rapport van de Commissie heroriëntatie overheidsvoorlichting (Commissie-Biesheuvel) werden op het onderhavige terrein eveneens aanbevelingen

gedaan. In een apart hoofdstuk, de openbaarheid bij de beleidsvoorbereiding, werd de materie besproken van het meeweten en meespreken der burgers bij de beleidsvoorbereiding op welk gebied die ook plaats vindt. Ofschoon de commissie in het bijzonder dacht aan beleidsvoorbereiding die uitmondt in besluiten van algemene strekking, beperkte zij haar aanbevelingen niet hiertoe. Twee aanbevelingen dienen te worden genoemd. Beleidsvoornemens die de belangen van de burgers raken, dienen kenbaar gemaakt te worden op een tijdstip, waarop nog zinvol over alternatieven kan worden gesproken. Vervolgens: met inachtneming van de noodzakelijke slagvaardigheid van het bestuur dienen belanghebbende en belangstellende burgers over deze beleidsvoornemens te worden geraadpleegd[19].

De Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet staat evenals de Proeve een grondwetsbepaling voor, luidende: de wet stelt algemene bepalingen van bestuursrecht vast[20]. De commissie is van oordeel, dat door de snelle ontwikkeling van het administratief recht en de daarmede gepaard gaande groei van de bestuurswetenschap, met name na 1945, de vraag naar wenselijkheid en mogelijkheid van een codificatie van de algemene beginselen en vormen van het administratieve recht dringender naar voren is gekomen. Een zodanige codificatie zou niet alleen een technisch goede wetgeving bevorderen, maar tevens de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid dienen. De overtuiging dat zodanige codificatie niet alleen wenselijk, doch ook – zij het aanvankelijk wellicht broksgewijs – mogelijk is, is zodanig gegroeid dat een opdracht aan de wetgever gerechtvaardigd en ook geboden lijkt. Hoewel de commissie niet optimistisch is ten aanzien van de tijdsduur welke gemoeid zal zijn met de verwezenlijking van haar voorstel, acht zij de materie van zo grote betekenis, dat opneming van de desbetreffende bepaling in de Grondwet gerechtvaardigd is. Juist nu de openheid van bestuur van velerlei zijde wordt bepleit, zal dit door de Grondwet te geven startschot om voor het bestuursrecht algemene regels vast te stellen weerklank vinden. De term *'algemene bepalingen'* duidt erop, dat geen uitputtende en exclusieve regeling is bedoeld, doch dat wordt beoogd om waar dat mogelijk is voor het gehele land en voor verschillende takken van bestuur algemeen geldende bepalingen van bestuursrecht te maken.

Met vorenstaand overzicht is tevens een beknopte schets gegeven van de ontwikkeling[21]. De hoofdlijn daarvan is het convergeren van de gedachten omtrent het wenselijk geachte optreden van de wetgever. In dit verband telt zwaar het oordeel van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet. Dat oordeel vormt een soort sluitstuk op een jarenlang proces van beraad en meningsvorming. De discussies zullen zich nu meer gaan richten op

de wijze waarop de wetgever dient te handelen. Maar ook op dat punt is een min of meer gezamenlijke overtuiging aanwezig. Dit gaat in de richting van de legislatieve aanpak van bestuurlijke procedures.

§ 2.: De rechtsontwikkeling elders

In talrijke landen bestaat een streven om procedureregels voor de totstandkoming van administratieve rechtshandelingen in een algemene wet vast te leggen. In sommige landen heeft dit streven geresulteerd in wetten die reeds in werking zijn getreden, in andere bevindt het werk zich nog in enigerlei fase van voorbereiding[1].

De eerste speciale regeling op dit terrein was vermoedelijk de Spaanse 'Ley de Bases sobre el Procedimiento Administrativo' van 1889, die lange tijd enig in zijn soort is gebleven.

Pas in 1925 komt in Europa opnieuw een algemene bestuurswet tot stand, t.w. in Oostenrijk. Deze wet heeft model gestaan voor wetten in Tsjechoslowakije (1928), Polen (1928) en Joegoslavië (1930), landen, die alle geheel of gedeeltelijk deel hebben uitgemaakt van het Habsburgse imperium en die ook na de in 1918 verworven zelfstandigheid de Oostenrijke bestuursorganisatie in hoofdtrekken hebben behouden en ook overigens blijvende invloed van het Oostenrijkse recht hebben ondergaan.

Na 1930 blijft het lange tijd rustig op het terrein van de algemene bestuurswetgeving. Eerst na de Tweede Wereldoorlog ontstaat nieuwe activiteit: in 1946 komt in de U.S.A. de Administrative Procedure Act tot stand. In Europa worden in de vijftiger jaren bestaande wetten aan de nieuwe situatie aangepast, hetgeen met name in de genoemde Oost-Europese landen leiden moest tot geheel nieuwe concepties. Voorts komen nog algemene bestuurswetten tot stand in Hongarije (1957), in Israël (1958), in Noorwegen (1967) in Zwitserland (1968) en in Zweden (1971). In dit verband valt ook te noemen de Deense wet van 1970 inzake de openbaarheid van bestuur, die een apart hoofdstuk wijdt aan de 'partsoffentlighed', d.w.z. het recht van partijen inzage te verkrijgen in de op hun zaak betrekkelijke stukken en zich te doen horen. In de Duitse Bondsrepubliek en Italië tenslotte zijn wetsvoorstellen ingediend bij de respectievelijke parlementen. Een in België ingediend wetsvoorstel is inmiddels door afloop van de parlementaire periode vervallen.

Geen wettelijke regeling, noch bestaand, noch in voorbereiding is er in Engeland en Frankrijk. In beide landen zijn door de jurisprudentie – in Engeland vooral van de gewone rechter, in Frankrijk van de Conseil d'Etat – algemene beginselen met betrekking tot de administratieve procedure ontwik-

keld die naar de opvatting in die landen de rechtsbescherming van de burger ten opzichte van de overheid zozeer waarborgen, dat een wet overbodig wordt geacht – vlg. Auby en Drago: *'Dans notre esprit cette absence n'est pas une lacune'* en de kritiek daarop bij Becker und König: *.. dass dieses (das französische Verwaltungsverfahrungsrecht) in seiner Entwicklung gegenüber einer Reihe europäischer Staaten zurückgeblieben ist'*[2].

Overwegingen om kernregels voor het administratief proces tot uitdrukking te brengen in een algemene wet waren vrijwel overal: versterking van de positie van de individuele burger tegenover de overheid enerzijds en verbetering van doelmatig functioneren van het bestuursapparaat anderzijds, zij het dat soms het eerste (de Scandinavische landen) en soms het tweede (b.v. Duitsland) meer accent krijgt. In de Oosteuropese landen speelt ook nog de *'Wahrung der Sozialistischen Gesetzlichkeit im Verwaltungsverfahren'* een rol[3].

De omvang van de verschillende wetten en wetsvoorstellen loopt sterk uiteen (Joegoslavië, 298 art., België 3 art.). Dat houdt verband met wat de opzet is geweest: een gedetailleerde regeling min of meer als tegenhanger van de uitvoerig geregelde gerechtelijke procedure, of een regeling van de uit het oogpunt van de rechtszekerheid meest essentiële vragen (o.a. Zweden en Noorwegen), dan wel – nog geringer – slechts de vastlegging van enkele principes (België en Israël).

Vergelijking van de regelingen in detail is vrijwel ondoenlijk, al ware het slechts doordat basisbegrippen als 'overheidsorgaan' en 'administratieve beschikking' elkaar in de verschillende rechtsstelsels niet dekken[4].

Wel dringt zich bij bestudering de conclusie op, dat er twee onderwerpen zijn die algemeen als hoekstenen worden beschouwd, aangezien zij in alle genoemde regelingen voorkomen, ook daar waar de ontwerpers zich tot een minimum hebben beperkt. Het zijn de beginselen dat belanghebbenden moeten worden gehoord en dat besluiten moeten worden gemotiveerd. Het kleinste ontwerp, dat van België, bestond ook uit codificatie van deze twee beginselen. Vrijwel alle wetten kennen bepalingen omtrent het toepassingsbereik van de wet, en omtrent de vraag wie als belanghebbende of partij moet worden beschouwd. Veelal komt een regel m.b.t. de onpartijdigheid van de bestuursorganen voor. In samenhang met het recht om gehoord te worden kennen de meeste wetten aan belanghebbenden het recht van inzage in de stukken toe.

Vaak zijn er regels betreffende de mondelinge behandeling, de bewijslevering en de bewijsmiddelen en vrijwel altijd bepalingen inzake de inhoud en bekendmaking van de besluiten.

Kennisneming van wat elders is ontwikkeld of in ontwikkeling is, kan van belang zijn met het oog op hetgeen voor ons land wordt voorgesteld. In verband daarmede is in een bijlage van deze toelichting nader op het rechtsvergelijkend aspect ingegaan. Daaruit kan blijken in welke mate de problemen, die zich bij het onderhavige wetsontwerp voordoen, ook elders leven en hoe men ze daar heeft pogen op te lossen.

Uit de ontwikkelingen in andere landen valt in elk geval ook de conclusie te trekken, dat met het voorgestelde ontwerp geen unieke stap gezet wordt, maar veeleer wordt aangesloten bij een algemene tendens.

§ 3. Wenselijkheid en omvang van een wet inzake algemene bepalingen van administratief recht

a. Is een wettelijke regeling gewenst?

Uit het beknopte overzicht dat in § 1 is gegeven, blijkt overtuigend dat een regeling inzake algemene bepalingen van administratief recht algemeen gewenst wordt geacht.

Daarom lijkt het niet nodig de van diverse kanten naar voren gebrachte principiële argumenten nog eens uiteen te zetten. Wel is het nuttig nog een enkele overweging van praktische aard aan te stippen.

Een belangrijk feitelijk gegeven is, dat op sommige terreinen van overheidsactiviteit een nauwgezet normenstelsel bestaat, bijvoorbeeld omtrent de voorbereiding van beschikkingen, dat wettelijk is vastgelegd, terwijl op andere gebieden niets of vrijwel niets bestaat. Het is een eis van rechtseenheid niet alleen, maar ook van doelmatige uniformiteit, dat gelijksoortige bestuurshandelingen van de overheid, op welk terrein die ook liggen, in beginsel aan dezelfde maatstaven voldoen. Indien voorts een aantal algemene voorschriften wettelijk is vastgesteld, behoeft de burger op die punten niet meer af te gaan op verheven, maar voor hem vage rechtswaarden als de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, terwijl dergelijke voorschriften tevens een algemene, instructieve betekenis kunnen hebben.

Ook andere overwegingen van doelmatigheid en eenvoud pleiten voor een wettelijke regeling. De rechtsontwikkeling kan in deze materie sneller en effectiever door wetgeving dan door rechtspraak bevorderd worden. Wat in een algemene wet staat, behoeft voorts niet meer in afzonderlijke wetten en verordeningen een plaats.

b. Tijdstip en omvang van de wettelijke regeling

Ook al acht men om uiteenlopende redenen een wettelijke regeling gewenst, dan nog rijst de vraag of de tijd thans daarvoor rijp is. Voor het geven van een

antwoord is mede van belang, hoever men met die regeling wil gaan. Het spreekt immers vanzelf, dat wetgeving op dit terrein die te vroeg zou komen en te ingrijpend zou zijn, het gevaar in zich draagt, dat zij leidt tot een verstarring van het bestuurshandelen en een belemmering van de groeiende rechtsontwikkeling gaat vormen. Evenzeer valt te vrezen, dat een dergelijke wet zeer verscheiden zaken nodeloos zou uniformeren. Tevens moet worden bedacht, dat een vergaande uniformering allicht afbreuk zal doen aan de eigen aard van de verschillende materies of onderwerpen die zodanige wet bestrijkt.

In dit verband is allereerst van belang welk globaal doel men voor ogen heeft. Als zodanig moet worden aangemerkt de aanpassing van de kwaliteit van het bestuurlijk handelen aan nieuwe juridische en andere maatschappelijke ontwikkelingen en inzichten. Het gaat hierbij zowel om de rechtseenheid, de rechtsgelijkheid en de rechtsbescherming als om het doelmatig en voor de burger bevredigend functioneren van het bestuur.

Zoals de ervaring in andere landen heeft geleerd loopt men wel het gevaar dat men de boog te strak wil spannen, dat men tegelijk teveel wil realiseren[1]. Men komt dan op een mislukking terecht. Dat is begrijpelijk. De aanpassing van het bestuurlijk optreden aan nieuw gegroeide opvattingen en overtuigingen is, hoe ogenschijnlijk schoksgewijs en snel soms ook, gemiddeld genomen een geleidelijk en voortdurend proces. Het bestuur is daarmede ook zelf steeds bezig, terwijl vanuit de administratieve rechtspraak via de verfijning van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur aan deze ontwikkeling wordt bijgedragen. De wetgever die in plaats van dat proces te stimuleren, het wil forceren, komt bedrogen uit: óf zijn voorschriften blijven een dode letter, óf het bestuur geraakt in een toestand van ontregeling.

Het is voorts een gedachte waard, dat wenselijke snelheid en slagvaardigheid van het bestuur soms in spanning staan met andere desiderata. Men kan bijvoorbeeld de waarborgen voor 'belanghebbende burgers' niet ongelimiteerd uitbreiden want op een gegeven moment overschrijdt men de grenzen, waarbinnen nog effectief bestuur mogelijk is.

Overwegingen van deze aard nopen tot bescheidenheid bij het concipiëren van regels die moeten gelden voor alle bestuursniveaus.

Derhalve dient thans niet te worden gedacht aan een systematische samenbundeling van administratief recht en evenmin aan een complete wettelijke regeling van bestuurlijke procedures. Daargelaten dat men daarmede niet binnen afzienbare tijd gereed kan zijn, zou zodanig pogen op vermoedelijk onneembare hindernissen stuiten.

Het verdient de voorkeur te beginnen met een bescheiden wet, die slechts *enkele* bepalingen van administratief recht bevat. Daarin is dan verdisconteerd de idee van een 'uitbottende' wet, dat wil zeggen een wet die periodiek, dus in een voortdurend proces van wetgeving, moet worden uitgebouwd.

Een algemene wet zoals hier wordt voorgestaan wordt gezien niet als een eindpunt van, maar als een startpunt voor een verdere legislatieve ontwikkeling. Deze voorkeur is mede te rechtvaardigen door erop te wijzen dat de wet geenszins wordt bepleit teneinde algemene misstanden op te heffen. De impulsen tot wetgeving op dit terrein komen voor een niet gering deel voort uit het verlangen een wederzijdse vervreemding in de relaties tussen de burgers en het bestuur tegen te gaan, terwijl men tegelijk meer werkelijke inhoud wil geven aan de gedachte van een openbaar bestuur met en voor de burgers. De impulsen komen dan ook voor een belangrijk deel uit het bestuursapparaat zelf.

Resumerend kan men stellen:

a. de tijd is niet rijp voor een wet, die het administratief recht in een bepaald systeem zou pogen te ordenen;

b. de tijd lijkt wel rijp voor wettelijke vastlegging van enkele regels inzake het bestuurlijk handelen;

c. wetgeving op het terrein van het algemeen deel van het administratief recht kan niet een eenmalige daad zijn. Veeleer valt te denken aan een continu proces van wetgevende arbeid, waarbij telkens stukjes worden toegevoegd aan een bestaand wettelijk kleed.

c. Nadere precisering van het werkterrein

Stelt men zich op het standpunt dat de wet vooreerst een beperkte strekking moet hebben en later kan worden uitgebreid, dan rijst niettemin het probleem, wat het aanvankelijke werkterrein van de wet zal moeten zijn, of, anders gezegd, waarin men de beperkingen moet zoeken. In het bijzonder klemt daarbij de vraag hoever men met de beperkingen moet gaan: moet men zich al dan niet tot een minimum beperken? Het gaat hier vooral om moeilijkheden van jurisdisch-technische aard. Grosso modo dienen zich bij wetgeving als hier bedoeld twee methoden aan. Men kan pogen enkele algemene beginselen voor het bestuurlijk handelen te formuleren, het verder aan het bestuur en de rechter overlatend hoe daarmede in concreto te werken. De andere methode is die, waarbij men aan zo precies mogelijk aangegeven bestuurshandelingen zo exact mogelijk omschreven eisen gaat stellen.

Beide methoden hebben hun voor en tegen. De eerste maakt het mogelijk, kernachtig en aansprekend te zijn en de wet een zeer brede werking te geven. Het nadeel ervan is dat geruime tijd verloopt voordat de beginselen in de praktijk hun concrete uitwerking zullen hebben gekregen, terwijl men jarenlang zal moeten wachten, voordat zij over een brede lijn effect sorteren. Door

zodanige methode worden wellicht ook te hoge verwachtingen gewekt bij de individuele burger; deze zal merken dat de woorden van de wetgever in de praktijk – althans een reeks van jaren – minder geven dan zij beloven.

De tweede methode heeft het voordeel dat daarmede gedetailleerde voorschriften worden vastgesteld voor welomschreven bestuursdaden zodat men precies kan weten, waar men aan toe is, terwijl de wet na een korte inwerkperiode volledig effect sorteert. Technisch is een dergelijke wet vrij ingewikkeld. Gemakkelijk te begrijpen en aansprekend is zij zeker niet. Wellicht is ook een bezwaar dat zij een verschraald werkterrein zal hebben, omdat slechts enkele categorieën van bestuursdaden kunnen worden bestreken.

Ondanks deze bezwaren is de keuze gevallen op de laatstgenoemde methode. De doorslag werd gegeven door de overweging, dat de wettelijke voorschriften voor het bestuursapparaat zelf een overtuigende kracht dienen te bezitten. Het bestuursapparaat is niet een monolitisch geheel, dat door middel van een straffe hiërarchie naar believen kan worden gestuurd, maar het vormt een conglomeraat van in aard, omvang en niveau zeer uiteenlopende, min of meer zelfstandige organen, die elk hun eigen gebruiken en opvattingen hebben. Het heeft weinig zin aan die organisatorische verscheidenheid een aantal hooggestemde beginselen voor te houden, waarvan de wenselijkheid op zichzelf wel door iedereen zal worden onderschreven, maar waarvan de concretisering en uitvoerbaarheid in de mist worden gelaten. Men verkrijgt dan niet meer dan een elegante slag in de lucht. Zakelijk succes op korte termijn kan de wetgever onder de huidige omstandigheden alleen bereiken als ten eerste zijn voorschriften aansluiten bij wat in de mentaliteit van het bestuursapparaat zelf in ontwikkeling is en ten tweede de uiteenlopende organen de overtuiging hebben dat zij hun eigen procedures inderdaad met de wettelijke voorschriften in overeenstemming kunnen en moeten brengen.

d. Beperking tot de beschikking

Naar zijn aard heeft de hier aan de orde zijnde wet betrekking op het bestuurlijk optreden. Het gaat er dus om welke activiteiten in de eerste plaats voor regeling in aanmerking komen.

Het uit de jurisprudentie bekende onderscheid tussen besluiten en feitelijke handelingen van het bestuur is hier praktisch niet van belang. De meeste feitelijke handelingen zijn óf zelf tevens besluiten óf vinden althans een basis in een besluit.

Meer aanknopingspunten biedt het onderscheid in besluiten van algemene en van bijzondere strekking. Van de besluiten met algemene strekking vormen de algemeen verbindende voorschriften, de wetten in materiële zin, een belangrijke categorie (vgl. in dit verband artikel 2, tweede lid van de wet

b.a.b.). Tot de besluiten met bijzondere strekking behoren in het bijzonder de beschikkingen. In het huidige stadium moet het uitgesloten worden geacht alle besluiten, wetten in materiële zin zowel als beschikkingen onder de werkingssfeer van de wet te brengen. Aard en rechtsgevolgen van beide soorten besluiten verschillen te zeer om ze onder een gelijk regiem te brengen. Met name t.a.v. de regels die betrekking hebben op de voorbereidingen zou voor beide typen besluiten een verschillende regeling noodzakelijk zijn[2].

Voor ons land dient trouwens in het bijzonder te worden overwogen dat van vele soorten van algemeen verbindende voorschriften de voorbereidingsprocedure wat de voornaamste elementen betreft in grondwet of organieke wet is vastgelegd. Politieke meningsverschillen inzake openbaarheid, inspraak en andere democratiseringsverlangens spelen bovendien op dat gebied een zodanige rol, dat het verstandig is de onderhavige wet zoveel mogelijk uit die controversiële sfeer verwijderd te houden.

Na overweging van een en ander en in het bijzonder omdat vooral wordt beoogd de rechtspositie van de individuele burger te versterken, lijkt het raadzaam zich bij het ontwerpen van een algemene wet vooreerst te beperken tot het bestuursoptreden door middel van de beschikking.

Ten aanzien van dat optreden is een redelijk exacte wettelijke omschrijving op te stellen. De ontwikkeling van de denkbeelden zowel in als buiten het bestuursapparaat heeft zich in belangrijke mate ook op dat optreden gericht en is te dien aanzien vermoedelijk het verst voortgeschreden. In ruime mate kan ook worden aangesloten bij en worden voortgebouwd op hetgeen reeds in wet, jurisprudentie en wetenschap gestalte heeft gekregen.

Het is vooral de bedoeling aangaande het voorbereidingsstadium van de beschikking regels te stellen: immers vooral door preventieve waarborgen worden de belangen van de burger het meest doeltreffend beschermd.

De beperking tot de beschikking ligt om deze redenen het meest voor de hand.

Door deze keuze blijven talrijke en belangrijke bestuursactiviteiten buiten het bereik van de wet.

Deze beperkte opzet zal sommigen te bescheiden voorkomen. In dit opzicht zal het ontwerp misschien zelfs velen teleurstellen. Daarbij moet dan wel worden bedacht, dat het enerzijds mogelijk is dat de wet gaat uitwaaieren d.w.z. in de praktijk ook van betekenis zal blijken voor niet rechtstreeks door de wet bestreken bestuursactiviteiten en dat anderzijds de bedoeling is dat de wetgevende arbeid in dit opzicht niet stil zal staan.

Tenslotte moet worden opgemerkt, dat een wettelijke regeling als hier wordt voorgesteld, pas volledig resultaat zal boeken, indien zij door de rechter kan worden gehandhaafd. Enerzijds betekent dit dat de wet aan de rechter duidelijke en hanteerbare criteria moet verschaffen, anderzijds wordt daar-

door het belang benadrukt, dat in de nog bestaande leemtes op het terrein van de administratieve rechtspraak spoedig wordt voorzien.

§ 4. Opzet van het ontwerp

a. Algemeen karakter

In voorgaande paragraaf zijn de doelstellingen van het ontwerp reeds ter sprake gekomen. Toch moet daarop nog afzonderlijk worden ingegaan.

Het ontwerp beoogt terzake van beschikkingen de relaties tussen belanghebbenden en overheidsorganen te verbeteren en wel in die zin dat de hierarchieke verhouding overheid-onderdaan op een bepaalde wijze omgebogen wordt in deze richting, dat het overleg tussen belanghebbenden en overheidsorganen geïntensiveerd wordt en de overheid verplicht wordt voorgenomen besluiten eerst in een overlegsituatie ter bespreking te stellen. Deze oogmerken worden – blijkens het rapport van de V.A.R., de jurisprudentie en incidentele wettelijke regelingen – vrij algemeen – onderschreven. Toch zijn er nog wel wat onduidelijkheden.

Zijn dit nu bestuurskundige oogmerken? Het is moeilijk te zeggen. Het openbaar bestuur maakt in ons land meer en meer gebruik van overredings- en participatietechnieken, zulks vermoedelijk vooral met het oog op de aanvaardbaarheid en overtuigingskracht van het bestuursoptreden. In zoverre het ontwerp deze tendens ondersteunt heeft het een bestuurskundige strekking. Daarnaast ziet men echter ook dat van de kant van de bevolking op steeds ruimer schaal aanspraak wordt gemaakt op inzicht- en informatieverschaffing, op medespreken en veelsoortige belangeninbreng. In zoverre het hier aanspraken betreft van individuen en groepen tegenover overheidsorganen en het ontwerp daarvoor een rechtsgrond verschaft, is het uitgangspunt veeleer juridisch van aard.

De doelstellingen van het ontwerp zijn derhalve van gemengde aard: aanscherping van de moderne bestuurstechniek en tegelijk versterking van de rechtspositie van mensen en groepen. Toch neemt dit niet weg, dat het ontwerp primair gedacht is vanuit het rechtspositionele aspect: het wettelijk regelen van de aanspraken van belanghebbenden om betrokken te worden in besluitvorming die hen aangaat. Vanuit deze gedachte heeft het ontwerp zijn vorm gekregen. Dat is in de systematiek en de formulering van de bepalingen terug te vinden. Het dient dan ook vooral gezien te worden als een administratiefrechtelijk wetsontwerp.

b. Sanctionering

Moet een wet bevelen of overreden? Moet een wet een persuasief karakter

bezitten in plaats van uitsluitend een bevelschrift te zijn? Reeds hierboven is impliciet gezegd, dat deze vraagstelling, die misschien ook zeer oneigenlijk moet worden genoemd, hier niet van belang is. De door het ontwerp beoogde effecten worden alleen dan bereikt, indien de mensen die bestuurstaken uitoefenen van de juistheid, redelijkheid en toepasbaarheid van de bepalingen overtuigd zijn en op grond van die overtuiging conform de wet handelen.

Dat wil tevens zeggen enerzijds dat niet alle bepalingen van deze wet sancties behoeven, anderzijds dat voorzover sancties geboden zijn, die beperkt kunnen worden tot nietigverklaring van bestuurshandelingen die niet aan de bepalingen van de wet voldoen. Met bestuurlijk toezicht en controle door de administratieve rechter kan worden volstaan.

c. Verstaanbaarheid

Een wet die onmiddellijk belang heeft voor individuele mensen moet voor hen ook leesbaar en verstaanbaar zijn. Dit door vele juristen gekoesterd ideaal zou zeker voor dit ontwerp als norm moeten gelden. Ofschoon daarnaar gestreefd is, werd verstaanbaarheid voor eenieder niet bereikt. Een duidelijke indeling in paragrafen met titels, een zo eenvoudig mogelijk taalgebruik en een systematische behandeling van de rechtsstof zijn hiertoe onvoldoende.

De legislatieve techniek bijvoorbeeld om de wet te openen met definities, die in de inhoudelijke bepalingen doorwerken en daarin pas hun betekenis vinden, levert het voordeel op dat de wet beknopt kan blijven en daardoor gemakkelijk leesbaar blijft, maar heeft ook het nadeel, dat de ongeschoolde lezer ten aanzien van de precieze betekenis van bepalingen spoedig de draad kwijt raakt. Voorts hebben talrijke op het eerste gezicht algemeen gangbare woorden in een juridische contekst een specifieke technische betekenis, die niet ieder bekend kan zijn. Tenslotte bestaan tussen bepalingen van een wet onderlinge correlaties, die betekenissen over en weer bepalen.

Een en ander wil zeggen dat het ontwerp deelt in de onverstaanbaarheid die de huidige legislatieve techniek met zich medebrengt. Er zijn nog geen alternatieven voorhanden, die algemene verstaanbaarheid verenigen met een bevredigende juridische techniek van wetgeving.

d. Veranderingen in de bestuurstechniek

Het ontwerp is gericht op de thans bestaande bestuurspraktijk. Daarin wil het een aantal waarborgende elementen inbouwen. Dat wil zeggen, dat uitsluitend gerekend is met de bestaande technieken en methoden van bestuur. In zoverre is het ontwerp niet toegesneden op toekomstige veranderingen in de bestuurspraktijk.

Nu is het niet uitgesloten, dat bepalingen van het ontwerp belemmeringen voor nieuwe technische ontwikkelingen zullen opleveren.

Indien men bijvoorbeeld ertoe komt, bepaalde categorieën van beschikkingen via de computer tot stand te brengen, zal wellicht blijken dat zulks alleen gerealiseerd kan worden indien afgezien wordt van de procedurevoorschriften van het ontwerp. In zodanige gevallen zal men een andere methode moeten vinden om tot een gelijkwaardige bescherming van de rechtspositie van de burger te komen. Het ontwerp biedt voldoende ontsnappingsmogelijkheden daartoe.

e. Aansluiting bij bestaande wetgeving

Overwegingen omtrent de wenselijke rechtseenheid hebben ertoe geleid, dat gepoogd is zoveel mogelijk aan te sluiten bij de termen en begrippen van de bestaande wetgeving.

Eigen termen en andere begrippen zouden het ontwerp in een te los verband met het bestaande juridische patroon brengen. Dat zou zijn weerslag hebben op de effectuering van het ontwerp. De rechter die tot handhaving van de bepalingen van het ontwerp wordt geroepen, zou in ernstige moeilijkheden kunnen geraken indien de wet die hem administratieve rechtspraak opdraagt en het ontwerp onderling zouden uiteenlopen in begripsmatig en terminologisch opzicht. Bij de definitie-bepalingen is met name aangesloten bij de Wet b.a.b. Dat heeft het additionele voordeel dat van de ruime hoeveelheid jurisprudentie, die op deze wet reeds bestaat, profijt kan worden getrokken bij de uitleg van het onderhavige ontwerp.

In enkele gevallen is deze aanpassingslijn doorbroken. Vgl. het begrip beschikking en de term belanghebbende. De reden daarvoor is in de artikelsgewijze toelichting gegeven.

f. De algemene werking

Het ontwerp heeft een algemene werking. Dat maakt het waarschijnlijk dat het nakomen van de daarin opgenomen verplichtingen in bepaalde gevallen op onneembare hindernissen zal stuiten. Deze gevallen zijn deels voorzienbaar, deels onvoorzienbaar. Zo is het bijvoorbeeld niet alleen onmogelijk maar ook overbodig dat de maandelijkse salarisbetalingen aan het overheidspersoneel zouden moeten voldoen aan de bepalingen van het ontwerp. Datzelfde geldt voor inschrijvingen in het kiezersregister of oproepingen om als dienstplichtige voor de militaire keuring te verschijnen. Voor deze voorzienbare categorieën is in het ontwerp een ontsnappingsclausule opgenomen. Bij a.m.v.b. kunnen zij van de werking van de wet uitgezonderd worden. Voor de onvoorzienbare gevallen bevat het ontwerp een overmachtsclausule. Wanneer

door het optreden van een bijzondere omstandigheid nakoming van de wettelijke verplichtingen redelijkerwijze niet gevergd kan worden, vervallen de verplichtingen van rechtswege.

Langs deze twee wegen, die van de benoemde en die van de onbenoemde uitzonderingen, is getracht de in beginsel algemene werking van de wet sterk te maken. Zonder deze uitzonderingsmogelijkheden zou de algemene werking een onverdedigbare zaak worden, althans in de conceptie dat een wet de intrinsieke bedoeling heeft dat zij nageleefd wordt. In een opvatting dat een wet primair slechts de strekking heeft waarden of beginselen te proclameren, ligt zulks anders, maar deze opvatting wordt hier niet aangehangen.

g. Verhouding tot beroeps- en bezwaarschriftenprocedures

Het ontwerp betrekt belanghebbenden bij de besluitvorming. Het geeft hen als het ware preventief rechtsbescherming. Heeft dit gevolgen voor het systeem van repressieve rechtsbescherming?

Het ligt voor de hand dat men aarzelt over het nut van de drie, soms vier hindernissen die belanghebbenden via bezwaar en beroep kunnen opwerpen, voordat het overheidsorgaan weet of zijn beschikking onaantastbaar is geworden. Is het niet teveel van het goede, in casu de rechtsbescherming? Dat zal in een aantal gevallen inderdaad zo zijn.

Maar daaraan is op dit moment niets te doen. Afgewacht zal moeten worden of het betrekken van belanghebbenden bij de voorbereiding van de besluitvorming ook zal leiden tot duidelijke vermindering van de behoefte om in beroep te gaan.

Het lijkt niet uitgesloten, dat een bezwaarschriftenprocedure, voor het orgaan dat ook de beschikking nam, weinig zin meer zal blijken te hebben, terwijl beroep bij een hogere instantie zijn nut wellicht zal blijven behouden.

Voorspellingen zijn niet te doen, laat staan dat voorzieningen zijn te treffen.

Als de invoering van het ontwerp na enige tijd tot gevolg zou hebben dat het bezwaarschrift en ook het beroep zodanig in onbruik geraakt, dat overheidsorganen er alleen nog in spaarzame gevallen last van hebben, is het doel van dit ontwerp volledig bereikt en heeft het gesignaleerde probleem zichzelf opgelost.

§ 5. Titel en indeling

a. Naam van de wet

Gekozen is voor de benaming 'wet algemene bepalingen van administratief recht'. Weliswaar werd in de Proeve van een nieuwe grondwet zowel als in het

voorstel van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet gesproken over algemene bepalingen van bestuursrecht, maar deze laatste benaming zou gezien het beperkte karakter van het ontwerp teveel verwachtingen omtrent zijn inhoud wekken. De gekozen benaming zwakt die verwachtingen iets af. Voor een ander argument zij verwezen naar noot 21 bij § 1 van dit hoofdstuk. Niet ontkend kan worden dat de benaming rijkelijk pretentieus schijnt wanneer men ziet naar het terrein van overheidshandelen, waarop de wet betrekking heeft. De bedoeling van de term algemene bepalingen is echter – overeenkomstig de opvatting van de Staatscommissie Cals-Donner – aan te geven dat de bepalingen algemeen gelden voor alle bestuursniveaus en voor alle takken van het overheidsapparaat.

b. Indeling van het ontwerp

Ofschoon het ontwerp een betrekkelijk kleine omvang heeft, werd om de inzichtelijkheid te bevorderen toch een paragrafenindeling gemaakt.

§ 1. bevat de algemene begrippen. Gedefinieerd worden de basistermen voor het ontwerp, te weten overheidsorgaan, beschikking en belanghebbende.

§ 2. betreft de voorbereiding van beschikkingen. Geregeld worden de informatievergaring, het doen participeren en horen van belanghebbenden.

§ 3. behandelt de rechten van belanghebbenden. Aan de orde komen o.m. het gelijkheidsbeginsel, vertegenwoordiging en bijstand, behulpzaamheid van de overheid, het verwijt van partijdigheid en het recht op inlichtingen en stukkeninzage.

§ 4. ziet op de motivering van beschikkingen en regelt in het bijzonder het recht om van de motieven van de beschikking op de hoogte te worden gebracht.

§ 5. gaat over de mededeling van beschikkingen. Hierin komen administratieve bepalingen voor omtrent de inhoud en kennisgeving van de beschikking.

§ 6. ziet op de uitzonderingen, met name voor wat betreft overheidsorganen die geheel van de werking van de wet uitgezonderd worden en de mogelijkheid voor de regering om nadere uitzonderingen vast te stellen; tevens wordt hierin de overmacht behandeld en de verhouding tot andere wettelijke regelingen.

§ 7. bevat de slotbepalingen, waaronder een delegatie aan de regering om nadere regels te stellen.

Noten bij § 1

1. C. Van Vollenhoven, *Thorbecke en het administratieve recht*, in Nederlands Administratief Recht, onder red. van J. Oppenheim, 1919, pag. 7; zie ook zijn *'Omtrek van het administratiefrecht'*, Amsterdam 1926, pag. 32.

2. J. P. Hooykaas, *Problemen van Administratief Recht*, 1952, pag. 21.
Het lijkt overigens niet uitgesloten, dat het verlangen naar een wetboek van administratieve rechtsvordering, dat trouwens al in concept was voorgedragen door het ontwerp-Loeff van 1905, een nieuwe impuls zal krijgen na de invoering van de ontwerp-wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (Bijl. Hand. 2e Kamer, zitting 1970–1971, nr 11.279).

3. Een voorbeeld daarvan is de in 1959 tot stand gekomen Algemene Wet inzake Rijksbelastingen, die een eenvormige regeling bevat van een aantal onderwerpen die gemeen zijn aan alle belastingen die van rijkswege door de belastingadministratie worden geheven met uitzondering van de invoerrechten en accijnzen. Ook op het terrein van de sociale verzekering is men in soortgelijke richting werkzaam. Zie de nota van de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, Dr. G. M. J. Veldkamp, aan de Staten-Generaal over de vereenvoudiging van de sociale wetgeving (Nota Vereenvoudiging Sociale Wetgeving 1967, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1967).

4. L. Leydesdorff, *Bijdrage tot de kennis van het ongeschreven administratieve recht*, ac. pr. Leiden 1917. Men vindt bij H. J. Romeijn, *Administratiefrecht*, 1934, eerste deel, p. 58, de algemene bepalingen van Leydesdorff in hun geheel afgedrukt.

5. De Nederlandse Gemeente 1947, pag. 101 e.v.; zie ook Geschriften van de V.A.R. XIV (1947), pag. 35.

6. Zie voor de preadviezen: Geschriften van de V.A.R. nr XV en voor het verslag van de vergadering Geschrift nr XVI.

7. Rapport van de Commissie inzake algemene bepalingen van administratief recht, Geschrift V.A.R. XXVIII.

8. Het verslag van die vergadering, alsmede een nabeschouwing van de commissie vindt men in Geschrift V.A.R. XXXIII.

9. Voor een beknopt verslag van deze vergadering zij verwezen naar het artikel van K. H. J. Dorren in de Nederlandse Gemeente, 1968, pag. 541 e.v. Het volledige verslag is opgenomen in Geschrift V.A.R. LXI.

10. R. M. Themis 1967, pp. 517/518.

11. Handelingen N.J.V. 1961, I, pp. 271/272.

12. R. M. Themis 1967, pag. 552 e.v.

13. Nederlands Juristenblad 1967, pp. 388/389.

14. *'De vierde macht'*, 's-Gravenhage 1969, pp. 26/27.

15. *'Zonder vorm van proces'*, 's-Gravenhage 1964.

16. Geschrift V.A.R. LVII.

17. *La procédure administratieve aux Pays-Bas,* in Revue Internationale des Sciences Administratives 1965, pag. 275 e.v.; ook in een recensie van de Proeve in Bestuurswetenschappen 1966, pag. 188 e.v.

18. Geschrift V.A.R. LXI, pag. 8 e.v.

19. Rapport van de Commissie Heroriëntatie Overheidsvoorlichting, Staatsuitgeverij 1970, pag. 94 e.v. Zie in dit verband ook de regeringsnota *'Openheid en openbaarheid van het bestuur'*, Bijl. Hand. 2e Kamer, zitting 1970–1971, 10.946.

20. Eindrapport, Staatsuitgeverij 1971 (artikel 85, tweede lid) pag. 257–259.

21. In de opsomming, die geenszins volledig is, ontbreekt het artikel van H. A. Brasz *'Een leer voor het openbaar bestuur gevraagd'*, in Acta Politica 1966/1967, pag. 123 e.v. Brasz denkt nl. – en daar wees J. C. Somer in R.M. Themis 1967, pp. 517/518 reeds op – bij het bestuursrecht aan de (doelmatige) functionering van het ambtenarenapparaat, aan organisatie en bestuurstechnieken. Inderdaad kan de term 'Bestuursrecht' aanleiding tot misverstand geven. In deze toelichting wordt daarom gesproken van a d m i n i s t r a t i e f recht.

Noten bij § 2

1. Zie voor een overzicht C. H. Ule, *Verwaltungsverfahrensgesetze des Auslandes,* Duncker en Humblot, Berlijn 1967, dat echter voor wat enkele landen betreft (o.m. Noorwegen, Zweden, West-Duitsland) door nieuwe ontwikkelingen niet meer actueel is.

2. J. M. Auby et R. Drago, *Traité de contentieux,* Tome II, Paris 1962, pag. 594, noot 1 en F. Becker und K. König in Ule, *Verwaltungsverfahrensgesetze des Auslandes,* Duncker en Humblot, Berlin 1967, pag. 31.

3. Vgl. o.a. János Martonyi in diens bijdrage over Hongarije in C. H. Ule, *Verwaltungsverfahrensgesetze des Auslandes,* pag. 845.

4. Vgl. F. H. van der Burg: *Toezeggingen en pseudowetgeving in het administratief recht,* preadvies voor de Ned. Vereniging voor Rechtsvergelijking, Kluwer 1969, pag. 49.

Noten bij § 3

1. Zo is het eerste Zweedse ontwerp dat vrij uitvoerig was (155 artikelen) na een golf van kritiek teruggebracht tot bescheidener proporties (25 artikelen) en bij de indiening in het parlement opnieuw besnoeid (20 artikelen).

2. Zie over het horen van belanghebbenden bij de totstandkoming van algemeen verbindende voorschriften de preadviezen van W. J. van Eijkern en G. E. van Walsum voor de N.J.V. 1967.

II Toelichting op de artikelen

ARTIKEL 1

Tekst

Onder overheidsorgaan verstaat deze wet iedere persoon en ieder college met enig openbaar gezag binnen Nederland bekleed.

Toelichting

De wet dient aan te geven welke overheidsorganen door haar bepalingen worden gebonden. In de Wet beroep administratieve beschikkingen wordt daartoe de term *'administratief orgaan'* gebezigd, welke vervolgens wordt gedefinieerd.

De hier overgenomen omschrijving van artikel 1, eerste lid, van de Wet b.a.b. die overigens teruggaat op het rapport van de Commissie-De Monchy (1950), blijkt in de praktijk van die wet redelijk te voldoen. De term administratief orgaan is echter vervangen door het woord overheidsorgaan. Dat is een meer gebruikelijk begrip, dat voor eenieder verstaanbaar is.

De wettelijke omschrijving laat nog wel enige vragen open. Zijn niet-Nederlandse instanties, die in Nederland openbaar gezag uitoefenen onder de definitie begrepen? Hoe staat het met Nederlandse organen die in het buitenland met openbaar gezag zijn bekleed (ambassadeurs en consuls in het buitenland)?

Moet de term *'met openbaar gezag bekleed'* al dan niet worden opgevat als *'toegerust met publiekrechtelijke bevoegdheid'*?

Deze vragen hebben in de praktijk van de Wet b.a.b. niet tot onoplosbare moeilijkheden geleid. Ofschoon zich altijd twijfelgevallen zullen blijven voordoen, zijn geen ernstige zwarigheden te duchten. Voorts dient bedacht te worden dat de hier gebezigde definitie niet de enige maat is voor de toepasselijkheid van de wet. Een andere is gelegen in de beperking van de wet tot beschikkingen. Ondersteund door dit tweede criterium bezit de term *'overheidsorgaan'* voldoende onderscheidend vermogen om over het bereik van de wet niet in het ongewisse te verkeren.

In geval van twijfel bij een overheidsorgaan of het zijn beschikkingen moet behandelen overeenkomstig de voorschriften van deze wet is een royale opstelling, mede gelet op de bedoeling van de wet, het meest aangewezen.

Artikel 22 bevat de opsomming van een aantal organen voor wie de wet niet zal gelden. In die opsomming kan men zonodig eveneens indicaties vinden over wat met de term *'overheidsorgaan'* bedoeld wordt. Zulks is conform artikel 1, tweede lid, van de Wet b.a.b.

ARTIKEL 2

Tekst

1. Onder beschikking verstaat deze wet de eenzijdige, naar buiten werkende schriftelijke wilsverklaring van een overheidsorgaan, gegeven krachtens een staats- of administratief-rechtelijke bevoegdheid of verplichting en gericht op het scheppen, vaststellen, wijzigen of opheffen van een rechtsverhouding of een rechtspositie, dan wel inhoudende de weigering tot zodanig scheppen, vaststellen, wijzigen of opheffen.

2. Een besluit van algemene strekking is geen beschikking in de zin van deze wet.

Toelichting

Zoals in het algemeen gedeelte van de toelichting is aangekondigd, beperkt de wet zich tot die handelingen van overheidsorganen, die met het begrip beschikking worden aangeduid. Dientengevolge dient de term beschikking nader omschreven te worden.

In het verleden is grote inventiviteit aan de dag gelegd bij het ontwerpen van definities van deze rechtsfiguur. Daaraan is een einde gekomen door de Wet b.a.b., die in artikel 2 een omschrijving geeft die zodanig ingeburgerd is geraakt, dat nauwelijks nog pogingen worden ondernomen om tot een andere omschrijving te komen. Ook het V.A.R.-rapport heeft een voorkeur voor deze omschrijving en het ontwerp van de wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen blijft in dit opzicht trouw aan de Wet b.a.b. Het zou voor de hand liggen ook in dit ontwerp de Wet b.a.b. te volgen. Dat is echter niet gedaan. Tegen de thans gebruikelijke beschikkingendefinitie zijn mede blijkens de jurisprudentie van de Kroon een aantal bezwaren gerezen, waarvoor men niet louter terwille van de uniformiteit, blind mag zijn.

Enige belangrijke bedenkingen zijn:

a. schriftelijke wilsverklaringen die niet naar buiten gericht zijn, maar wel naar buiten werken, worden soms niet als beschikkingen aangemerkt; vgl. K.b. van 28 juni 1968, nr 43, A.R.B. 1969, 87; in iets andere zin K.b. van 11 juli 1969 nr 32;

b. wilsverklaringen die gegeven worden krachtens een algemene publiekrechtelijke bevoegdheid, maar waarvoor niet een concreet wettelijk voorschrift als fundament kan worden aangewezen, worden niet als beschikking aangemerkt; vgl. onder meer K.b. van 20 juli 1970, nr 12, A.R.B. 1971, 169;

c. wilsverklaringen van declaratoire aard, d.w.z. verklaringen, dat rechtens een situatie zus of zo is, 'stellen geen rechtsverhouding vast' en vallen buiten het beschikkingenbegrip.

Door deze bezwaren vallen een aantal handelingen van overheidsorganen buiten het bereik van de wet zonder dat daarvoor redenen van materiële aard bestaan. In de literatuur is herhaaldelijk tegen de beperktheid van de omschrijving geopponeerd.

Nu is het natuurlijk de vraag of het opofferen van de conformiteit met de Wet b.a.b. en de toekomstige wet a.r.o.b. niet nieuwe bezwaren oproept. Zulks is inderdaad het geval. De wet a.r.o.b. zal in de toekomst een belangrijk sluitstuk vormen op het onderhavige voorstel, dat immers verplichtingen schept, waarvan de nakoming in beroep getoetst kan worden. Als nu de definitie in het ene geval ruimer is dan in het andere, ontstaat er een spanning die tot irritatie kan leiden. Toch moet dit niet te zwaar genomen worden. De bezwaren tegen de definitie van de Wet b.a.b. zijn namelijk toegespitst door de restrictieve interpretatie van de Kroon. Een royalere uitleg had het grootste deel van de bezwaren kunnen ondervangen.

Na overweging van een en ander lijkt het aanbeveling te verdienen wel sterk aansluiting te zoeken bij de Wet b.a.b., maar anderzijds toch een aantal wijzigingen in de definitie aan te brengen die de belangrijkste, uit de jurisprudentie naar voren tredende nadelen ondervangen. Ook als de wetgever de hier voorgestelde omschrijving niet in het ontwerp a.r.o.b. zou willen overnemen, blijft voor de rechter de mogelijkheid open via een extensieve interpretatie de hier voorgestane omschrijving te volgen en daarmede een eventuele spanning tussen de beide omschrijvingen in het belang van de justitiabelen op te heffen.

In de omschrijving is gehandhaafd dat het gaat om een besluit in schriftelijke vorm. Het schriftelijk stuk is de verklaring van de wil, d.w.z. het betreft de verklaringen die door middel van het schrift geschieden. Het adjectief schriftelijk moet men conform de jurisprudentie zeer ruim opvatten. Telegrammen en telex vallen er ook onder. Niettemin kan men het vereiste van de schriftelijkheid bij eerste oogopslag een onwelkome beperking achten van de reikwijdte van de wet. Dan moet evenwel bedacht worden, dat alle

enigszins belangrijke 'beschikkingen' in de huidige tijd op schrift worden gesteld. Gewichtige categorieën worden derhalve niet uitgezonderd. Als voordeel telt daarbij, dat allerlei handelingen, waarvoor de wet onmogelijk kan gelden, buitengesloten worden. Het befaamde voorbeeld van de aanwijzingen van de verkeersagent kan opnieuw illustratief zijn.

De verschillen tussen de b.a.b.-omschrijving en het hier gedane voorstel beperken zich tot de volgende punten:

a. de eis dat de wilsverklaring naar buiten moet zijn gericht, wordt vervangen door de eis dat de verklaring naar buiten moet werken;

b. het element, dat de wilsverklaring moet zijn gegeven krachtens een bevoegdheid of verplichting die in enig staats- of administratiefrechtelijk voorschrift is vervat, wordt aldus veranderd, dat de bevoegdheid of verplichting van staats- of administratiefrechtelijke aard moet zijn;

c. dat het besluit gericht moet zijn op het scheppen, vaststellen, wijzigen of opheffen van rechtsverhoudingen wordt verruimd tot rechtsbetrekkingen en rechtsposities.

Deze veranderingen, hoezeer van technische en niet van principiële aard, geven naar het voorkomt een niet te versmaden verbetering.

Met de voorgestelde tekst blijft overigens aan de jurisprudentie overgelaten, te bepalen waar het onderscheid ligt tussen beschikking en besluit van algemene strekking (vgl. J. L. H. Cluysenaer, *Arbeidsrecht en administratiefrecht, Enige beschouwingen over het onderscheid wet-beschikking,* in Opstellen, aangeboden aan Prof. Levenbach, pag. 54–69).

ARTIKEL 3

Tekst

1. Onder belanghebbende verstaat deze wet:

a. degene tot wie een beschikking wordt gericht;

b. degene die door een beschikking rechtstreeks in zijn belang wordt getroffen.

2. Ten aanzien van personen of colleges, met enig openbaar gezag bekleed, ten aanzien van al dan niet rechtspersoonlijkheid bezittende verenigingen en ten aanzien van stichtingen, worden de door hen als zodanig behartigde belangen voor de toepassing van het eerste lid, onder b, als hun belangen beschouwd.

Toelichting

In het ontwerp worden overheidsorganen verplicht, anderen in het proces van besluitvorming te betrekken. Met het oog daarop dient het ontwerp aan te geven, wie die anderen zijn. Daar het niet de bedoeling is de overheidsadministratie te verlammen, werd als uitgangspunt gekozen dat niet iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die enig belang bij of belangstelling voor een te nemen beschikking heeft bij de besluitvorming moet worden betrokken. Slechts de natuurlijke personen en rechtspersonen die een onmiddellijk belang bij een beschikking hebben, komen daarvoor in aanmerking. Dit is als volgt uitgewerkt.

De kring van betrokkenen wordt in het artikel tot twee categorieën beperkt, te weten de personen tot wie de beschikking zal worden gericht en de personen die door de beschikking rechtstreeks in hun belang worden getroffen. Wie om de beschikking heeft gevraagd, zal – naar men mag aannemen – een zodanig belang hebben, dat hij op grond van de tweede maatstaf als belanghebbende moet worden aangemerkt.

De toekomstige *'houder'* van de beschikking wordt in het eerste lid, onder a, apart vermeld. Aanvrager en houder behoeven overigens geen relatie met elkaar te hebben. Zo kan bijvoorbeeld A vragen om wijziging of intrekking van een aan B verleende vergunning. Meer problemen geven andere categorieën van betrokkenen. In de desbetreffende aanbeveling van het eerder genoemde V.A.R.-rapport, pag. 56, wordt voorgesteld de hoorverplichting te beperken tot die derden, van wie in redelijkheid moeten worden aangenomen, dat zij door de beschikking onmiddelijk in hun belangen zullen worden getroffen.

Tegen zodanige omschrijving bestaan op zichzelf geen bezwaren, maar in het voorstel is voor een beknopter aanduiding gekozen. Ook daarin ligt het zwaartepunt bij de bekendheid van het overheidsorgaan met het feit dat iemand een zodanig belang heeft bij de beschikking dat rechtstreeks benadeling valt te vrezen. De administratie behoeft niet op speurtocht te gaan naar alle eventuele belanghebbenden. Het betekent anderzijds ook niet dat het orgaan geheel passief kan blijven afwachten of derden zich zullen melden. Als alle omstandigheden in aanmerking genomen een derde belanghebbende redelijkerwijze bekend had kunnen zijn, kan de overheid zich niet meer op feitelijke onbekendheid beroepen (zie vooral ook de toelichting op artikel 6). Indien door een ondernemer een vergunning wordt verzocht tot het vestigen in een straat van een kraam, teneinde daarin warme vis aan passanten te verkopen, zal de administratie moeten bedenken, dat degene voor wiens

voordeur deze kraam gevestigd wordt, vermoedelijk rechtstreekse en betekenende schade van de vergunning zal ondervinden.

Indien een derde belanghebbende pas in de loop van de procedure bekend wordt, gelden de verplichtingen uit deze wet te zijnen opzichte eerst vanaf het moment van bekend worden. De procedure behoeft dan niet teruggedraaid te worden. Zij wordt gewoon voortgezet, zij het dat de nieuwe belanghebbende er nu verder bij betrokken wordt.

In de formulering van het eerste lid, onder b, is nog een verdere beperking aangebracht. Het gaat niet om hen die enig middellijk of verwijderd belang bij de beschikking hebben, maar om degenen, die rechtstreeks van de beschikking nadeel hebben te duchten. Dit stemt overeen met de omschrijving van de beroepsgerechtigden in de Wet b.a.b. (art. 4). Er dient een rechtstreeks causaal verband te bestaan tussen voorgenomen beschikking en te duchten benadeling.

Een andere beperking van de categorie onder b is gelegen in het woord 'getroffen'. Men moet aantoonbaar in zijn belang worden benadeeld. Concrete, betekenende schade moet aanwijsbaar zijn. Een vage of zeer geringe belangenbenadeling wordt door het woord 'getroffen' niet gedekt en is dus onvoldoende om als belanghebbende te worden aangemerkt.

Deze uitleg van het woord 'getroffen' speelt in de jurisprudentie van de Wet b.a.b. geen rol. Dat is ten dele te verklaren uit de omstandigheid dat voor een b.a.b.-beroep een griffierecht van f 25,– wordt geheven. Als er niet van een relevante belangenbenadeling sprake is, zal men meestal niet geneigd zijn het risico te lopen dat men zijn griffierecht verspeelt. Het griffierecht heeft derhalve het effect, dat de vraag of iemand inderdaad betekenend in zijn belang wordt getroffen voor de rechter niet ter sprake komt. Dit probleem wordt als het ware uitgezeefd. In het onderhavige ontwerp is zodanige zeef niet aanwezig hetgeen betekent dat men wel voor de zo juist behandelde vraag zal worden geplaatst.

Het tweede lid van het artikel verzekert, dat de werking van de wet zich niet alleen uitstrekt tot natuurlijke en rechtspersonen die met eigen belangen bij een beschikking betrokken zijn, maar ook tot overheidsinstellingen en maatschappelijke organisaties voorzover zij algemene of bijzondere belangen die door een beschikking nadeel dreigen te ondervinden, behartigen.

Vergeleken met art. 4 van de Wet b.a.b. is het tweede lid een uitbreiding. In de Wet b.a.b. gaat het alleen om belangen die toevertrouwd zijn aan personen of colleges met enig openbaar gezag bekleed. Het ontwerp is wat dit betreft

royaler. Al dan niet rechtspersoonlijkheid bezittende verenigingen en stichtingen worden eveneens als belanghebbende beschouwd, voorzover de door hen behartigde belangen benadeeld dreigen te worden. Overigens is dit niet in strijd met de jurisprudentie op de Wet b.a.b., want die is wat het hanteren van het begrip 'belang' betreft niet eng (vgl. K.b. van 3 juni 1969, nr 14 en K.b. van 20 januari 1972, nr 32).

Het voorgestelde artikellid geeft derhalve naast een uitbreiding, vooral ook een precisering. De redactie betekent dat in sommige gevallen ook actiegroepen bij de voorbereiding van een beschikking zullen moeten worden betrokken. De actiegroep is een nieuwe, open organisatievorm, waarin belangen worden nagestreefd en welke niet meer weg te denken is uit het maatschappelijk bestel. De beslissende vraag is of een actiegroep moet worden beschouwd als een niet rechtspersoonlijkheid bezittende vereniging. Het antwoord zal in overwegende mate van het concrete geval afhangen. De organisatiegraad, de interne structuur het optreden naar buiten, kortom de bepaalbaarheid zullen in dit verband belangrijke factoren zijn. Men zie in dit verband ook de artikelen 12 en 13 van de Wet van 22 april 1855, Stb. 52 (wet vereniging en vergadering).

Er kunnen hier gemakkelijk spookbeelden rijzen. Moet een locale overheid alle almanakken en gidsen raadplegen om op het spoor te komen van de ontelbaar vele verenigingen, pressiegroepen en actiegroepen die op landelijk, regionaal en plaatselijk niveau soms kortstondig, ad hoc gevormd, werkzaam zijn en wier belangensferen vrijwel niet te overzien zijn? Het antwoord is natuurlijk: neen! De restricties die in het eerste lid onder b zijn verwerkt zijn in dit opzicht voldoende duidelijk. Bovendien zou dit vraagstuk alleen spelen bij de toepassing van de artikelen 5 en 6 van het ontwerp en ook daar zijn beperkingen voorzien. De wet noopt bijvoorbeeld niet tot het inschalen van een landelijke vereniging tot bescherming van dieren wanneer aan het gemeentebestuur een bouwvergunning voor een slagerij is verzocht.

ARTIKEL 4

Tekst

Een overheidsorgaan dient uit eigen beweging de nodige kennis te vergaren omtrent de belangen, die bij een te geven beschikking betrokken zijn.

Toelichting

Dat de overheid bij het voorbereiden van een beschikking informatie moet verzamelen omtrent de belangen die bij de beschikking een rol spelen, lijkt

een vanzelfsprekendheid. Het is een eis van goed en verantwoord bestuur. Dat daaraan nog wel eens wat ontbreekt en dat soms nadat de beschikking is genomen voorzienbare, maar niet voorziene effecten optreden, is echter een feitelijk gegeven, waar men niet omheen kan. In het bijzonder voor wat betreft de externe effecten, d.w.z. effecten die zich voordoen buiten de directe sfeer van de beschikking, is in deze alertheid voor de overheid meer en meer geboden.

Nu kan men zich afvragen of een bepaling als hier voorgesteld niet zo'n natuurlijke zaak is, dat opneming ervan beter achterwege kan blijven. In verband echter met de volgende artikelen bestaat toch behoefte aan de bepaling. Wanneer namelijk belanghebbenden krachtens de wet bij de voorbereiding van een beschikking moeten worden betrokken, zal allicht de gedachte post vatten, dat het initiatief om voor bepaalde belangen op te komen kan worden overgelaten aan de belanghebbenden, zodat het overheidsorgaan zich te dien aanzien afwachtend mag gedragen. Teneinde dat te voorkomen en de administratie ertoe te verplichten zelfstandig en uit eigen beweging de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante belangen, waarop de beschikking van invloed zal zijn, is een bepaling als hier voorgesteld nodig. De bepaling legt vast, dat hoezeer belanghebbenden ook bij de voorbereiding van beschikkingen een rol zullen gaan spelen, de overheid ervoor verantwoordelijk blijft dat zowel wat de belangeninbreng als wat de belangenafweging betreft de evenwichtigheid gehandhaafd wordt.

De zorgvuldige voorbereiding van beschikkingen blijft de taak van de overheid, die zelf de nodige informatie dient te verzamelen. De overheid kan zich niet erop beroepen, dat belanghebbenden onvoldoende voor hun eigen of voor de door hen behartigde belangen zijn opgekomen. In het bijzonder dient de overheid ervoor te zorgen dat ook belangen, waarvoor niemand als rechtstreeks betrokkene kan optreden, voldoende tot hun recht komen.

ARTIKEL 5

Tekst

In de gevallen, die daarvoor naar zijn oordeel in aanmerking komen, betrekt een overheidsorgaan belanghebbenden bij de voorbereiding van een beschikking.

Toelichting

Dat alle belanghebbende en belangstellende burgers in de voorbereiding van overheidsmaatregelen zouden participeren is een schone wens, die evenwel

afstuit op praktische bezwaren. Dat neemt niet weg dat ruimer zou kunnen worden geparticipeerd dan momenteel gebruikelijk is. Het lijkt van belang, dat overheidsorganen in het bijzonder wanneer het gaat om beschikkingen die in de belangen van vele mensen ingrijpen, overwegen of niet tot ruimere deelneming aan de bestuurlijke voorbereiding zou kunnen worden besloten. Dat is de strekking van het artikel.

Krachtens de clausule 'naar zijn oordeel' is het geheel aan het overheidsorgaan overgelaten om te beoordelen of ruimere participatie, in welke vorm dan ook, zin heeft. Of een geval daarvoor in aanmerking komt, staat uitsluitend ter beoordeling van de administratie. Er zijn slechts twee restricties: de overheid moet overwegen of het betrekken van belanghebbende bij de voorbereidingen nuttig en mogelijk is en voorts mag de overheid zich bij die oordeelsvorming niet kennelijk onredelijk gedragen. Door de gekozen bewoordingen heeft de rechter hier een, zij het marginale, toetsingsmogelijkheid.

Het artikel laat alle ontwikkelingen open. Het geeft vooral een aansporing aan overheidsorganen zich voortdurend te bezinnen op de mogelijkheid om zich bij de voorbereiding van beschikkingen met belanghebbenden te verstaan.

Op welke wijze belanghebbenden in de daarvoor in aanmerking komende gevallen bij het besluitvormingsproces moeten worden betrokken, laat het artikel in het midden. Het kan zijn een overleggen met belanghebbenden, een convenant-situatie, een delegatie van een deel van de voorbereiding aan belanghebbenden, een opinie-onderzoek, kortom de inventiviteit van de administratie en de omstandigheden van het concrete geval zullen bepalen wat het meest aangewezen is.

ARTIKEL 6

Tekst

In de gevallen, die daarvoor redelijkerwijze in aanmerking komen, stelt het overheidsorgaan, voordat het een beschikking geeft, belanghebbenden in de gelegenheid hun belangen schriftelijk of mondeling naar voren te brengen.

Toelichting

Het horen van belanghebbenden voordat een beschikking wordt gegeven, is naar algemene opvatting een belangrijk element van een behoorlijke voorbereiding. Men vergelijke in dit verband ook het rapport algemene bepalingen van administratief recht. Het is een wat merkwaardig taalgebruik, maar onder *'horen'* wordt hier mede verstaan het bieden van de gelegenheid aan belanghebbenden hun belangen schriftelijk naar voren te brengen.

In de wetgeving vindt men een hoorplicht incidenteel voorgeschreven. Voorbeelden zijn: de verplichting tot het horen van belanghebbenden voordat op een verzoek om een hinderwetvergunning wordt beschikt (art. 7 e.v. Hinderwet), de verplichting tot het horen van een ambtenaar voordat hem een disciplinaire straf wordt opgelegd (art. 82 A.R.A.R.), de verplichting om aanvragen tot verlenging of wijziging van een ontgrondingsvergunning ter openbare kennis te brengen en ter inzage te leggen, na welke bekendmaking een ieder schriftelijk bezwaren tegen ingewilliging van de aanvraag kan indienen (art. 10 Ontgrondigen-wet), en een analoge verplichting ten aanzien van vergunningen tot opsporing of winning van delfstoffen in of op het onder de Noordzee gelegen deel van het continentaal plat (art. 16 Mijnwet continentaal plat). (Men zie voorts het schematisch overzicht uit het preadvies van M. C. Burkens en E. H. A. Kocken voor de Administratieve dagen 1969, over openheid en openbaarheid van het besuur, Bestuurswetenschappen 1969, pp. 236/237.)

In de praktijk pleegt het bestuur op ruime schaal belanghebbenden te raadplegen voordat het tot een beschikking komt. Het bestuurlijk gebruik gaat reeds veel verder dan waartoe wettelijke voorschriften thans dwingen. In de jurisprudentie komt de eis om belanghebbenden te horen meer en meer naar voren in het kader van de zorgvuldige voorbereiding van de beschikking. Het gaat daarbij niet om een algemene hoorverplichting, maar om een plicht om een belanghebbende, gezien de bijzondere omstandigheden van het concrete geval te horen. Niet onbekend is de situatie dat de informatie die het administratief orgaan van een belanghebbende heeft gekregen, niet in overeenstemming blijkt met later van elders ontvangen inlichtingen. Dan behoort de belanghebbende daarover het zijne te kunnen zeggen, tenzij men kwade trouw van zijn kant moet veronderstellen.

Het horen van belanghebbenden dient overigens verscheidene belangen. In de eerste plaats kunnen de betrokkenen meepraten over hun eigen belangen. In de tweede plaats bevordert het horen een deugdelijke voorbereiding van de beschikking. Niet alleen is het beschikkende orgaan daardoor beter in staat om alle belangen die met de beschikking verband houden te overzien zowel wat hun omvang betreft als hun aard, maar het wordt ook gemakkelijker om in overleg met belanghebbenden tot een zo bevredigend mogelijke situatie te komen. Nadrukkelijk moet hierbij aandacht worden gevraagd voor de derdenbelanghebbenden, dat wil zeggen de categorie betrokkenen bedoeld in artikel 3, eerste lid, onder b. Meer en meer blijkt dat beschikkingen niet uitsluitend gevolgen hebben voor enerzijds het betrokken overheidsorgaan en anderzijds degenen, tot wie de beschikking gericht is. De toenemende verwevenheid van de maatschappelijke verhoudingen brengt met zich mede, dat

beschikkingen hoe langer hoe meer externe effecten hebben, rechtstreeks ingrijpen in de belangen van derden. Het is deze categorie, waarvoor het ontwerp in het bijzonder van betekenis is.

Een algemene hoorverplichting is ook aanbevolen door het rapport van de V.A.R. Pag. 75 van het rapport (4e druk) geeft een opsomming van de gevallen waarover de aanbeveling zich uitstrekt, nl. het geven van een belastende beschikking, het intrekken van een begunstigende beschikking of de wijziging van een beschikking in een voor degene tot wie de beschikking is gericht, ongunstige zin en de afwijzing van een verzoek om een beschikking te geven. De aanvrager of de houder, en ook anderen van wie redelijkerwijs moet worden aangenomen dat zij door een beschikking rechtstreeks in hun belangen worden getroffen, moeten in de gelegenheid gesteld worden zich te doen horen, voorzover dit horen op het nemen van de beschikking van invloed kan zijn. Tenslotte wordt gesteld dat de aanbevelingen niet van toepassing zijn, indien naleving daarvan zich niet zou verdragen met de betrokken wettelijke regeling, met het algemeen belang en met de belangen van anderen en indien naleving in redelijkheid niet kan worden gevergd wegens het grote aantal der beschikkingen. Als bezwaar tegen de tentatieve aanbevelingen van het V.A.R.-rapport kan worden aangevoerd dat het onderscheid in belastende en begunstigende beschikkingen in de praktijk onhanteerbaar zal blijken in het bijzonder met het oog op de derde-belanghebbenden. De beschikking, die de houder ervan begunstigt, belast soms een derde.

Het voorgestelde artikel, dat overigens het centrale punt is van het ontwerp, roept een algemene hoorverplichting in het leven. Belanghebbenden dienen in de gelegenheid te worden gesteld zich bij de voorbereiding van een beschikking te doen horen. Dit is een specifieke uitwerking van het in artikel 5 neergelegde voorschrift, maar absorbeert niet alle andere wijzen van participatie.

Het algemeen hoorbeginsel, waartegen niemand op zichzelf veel bezwaar zal hebben, dient evenwel nader uitgewerkt te worden.

Zoals het duidelijk is dat er beschikkingen zijn, waarbij het niet-horen van belanghebbenden ernstig onrecht zou opleveren, is het zonneklaar dat er een reeks van beschikkingen zijn, waarbij het horen door iedereen volstrekt overbodig zal worden geacht. Dat betekent dat – kiest men voor de formulering van een algemeen beginsel – uitzonderingen daarop zullen moeten worden aangebracht. Het ontwerp voorziet daarin in artikel 7 en in par. 6. Maar ook het formuleren van uitzonderingen heeft zijn grenzen, omdat een beginsel al gauw een dubieus, of in elk geval een weinig overtuigend karakter krijgt als er een omvangrijke catalogus van excepties blijkt te zijn opgesteld.

Verder moet erop gewezen worden, dat de opvattingen met betrekking tot het overheidsoptreden zich betrekkelijk snel wijzigen, soms ook in onvermoede richtingen. Dat betekent, dat een wetsvoorstel, als het onderhavige, waarvan de totstandbrenging toch altijd een aantal jaren zal vergen, bij invoering alweer verouderd zal zijn, indien men zich heeft begeven in al te specifieke bepalingen.

Om die reden is in het ontwerp gekozen voor de constructie, dat een algemene hoorverplichting wordt ingevoerd, die enerzijds wordt beperkt door een niet te groot aantal specifieke uitzonderingen en anderzijds een begrenzing vindt in het redelijkheidsbeginsel. De verplichting geldt alleen in de gevallen die daarvoor redelijkerwijze in aanmerking komen. Anders dan bij artikel 5 is hier niet de clausule 'naar zijn oordeel' gehanteerd, maar de redelijkheidsnorm. De maatstaf van de redelijkheid heeft als vrij abstract criterium het voordeel dat hij uitgelegd, d.w.z. geconcretiseerd kan worden aan de hand van de opvattingen die op dat moment gelden. Dat vergemakkelijkt het meegroeien met de ontwikkelingen. Morgen kan de redelijkheid anders zijn dan vandaag. Toetsing door de rechter zal telkens een nieuw houvast kunnen bieden.

Op deze wijze is naar het voorkomt een aanvaardbare constructie bereikt.

Het lijkt nuttig met een enkel voorbeeld de werking van de verplichting toe te lichten.

Wanneer door de exploitant van een café om een eenmalige ontheffing wordt verzocht van het wettelijk sluitingsuur in verband met een in zijn lokaliteit te houden feestelijkheid en het betrokken gemeentelijk orgaan is voornemens de ontheffing te verlenen, rijst de vraag wie als belanghebbenden gehoord moeten worden. Zijn dat ook de omwonenden, die wellicht vrezen bij beëindiging van de feestelijkheid in hun nachtelijke rust verstoord te zullen worden? Een redelijke uitleg leidt hier naar de huidige opvattingen tot een ontkennende beantwoording. De gevreesde stoornis kan mede in verband met de omschrijving van artikel 3, eerste lid, niet als een relevante belangenbenadeling worden beschouwd.

Een soortgelijke situatie doet zich voor indien vergunning wordt gevraagd voor het houden van een optocht of demonstratie. Degenen die in de straten wonen, waardoor de optocht of demonstratie wordt gehouden hebben natuurlijk wel enig belang bij het al of niet verlenen van de vergunning, maar een redelijke uitleg van de hoorverplichting moet ertoe leiden dat men in dit geval geen massale hoorzitting gaat organiseren. Het wordt natuurlijk een andere zaak als regelmatig langs dezelfde straat optochten of demonstraties plaatsvinden.

De kern van eventueel te duchten kwantitatieve moeilijkheden bij het horen van belanghebbenden zit ongetwijfeld in de categorie derde-belanghebbenden. De bewoordingen, waarmede deze categorie in artikel 3, eerste lid is omschreven, zijn zodanig, dat eruit blijkt dat het in het bijzonder gaat om de eis dat men in betekenende mate door de beschikking in zijn belang wordt benadeeld.

Maar ook in gevallen, dat een groot aantal mensen aanmerkelijk geschaad wordt, zal soms de redelijkheid gebieden hen niet te horen. Een en ander hangt geheel af van de omstandigheden in het concrete geval.

Niettemin zal de voorgestelde verplichting ertoe leiden dat op ruimere schaal dan thans tot het horen van belanghebbenden zal moeten worden overgegaan.

Ook enkele vragen van meer administratieve aard moeten hier beantwoord worden.

Hoe moeten belanghebbenden worden bereikt? Een kennisgeving waarbij de gelegenheid zich te doen horen wordt medegedeeld, kan persoonlijk tot de belanghebbende gericht zijn. Een telefonische kennisgeving, eventueel schriftelijk bevestigd, kan daarbij soms tijd sparen. Een gepubliceerde algemene oproep van belanghebbenden is evenwel ook mogelijk. Een en ander hangt af van de aard der beschikking en het aantal belanghebbenden.

Bij de kennisgeving dient de termijn waarbinnen men gehoord kan worden, duidelijk te worden aangegeven, evenals de plaats, waar men zich kan vervoegen en het adres waartoe men zich kan richten. Een bepaalde termijn of een minimum-termijn is niet aangegeven. In sommige gevallen zullen ook de belanghebbenden ermee gediend zijn, dat het horen binnen enkele dagen plaatsvindt; in andere gevallen zal het overheidsorgaan hen ruim de tijd kunnen laten. In elk geval dient het horen op een zodanig tijdstip plaats te vinden, dat het van invloed kan zijn op de uiteindelijke beschikking.

Belanghebbenden hebben krachtens het artikel zelf de keuze of zij zich mondeling dan wel schriftelijk met de overheid willen verstaan. Dit leek een juiste keuzevrijheid omdat sommige mensen vooral huiver hebben om zich mondeling te uiten, anderen daarentegen vooral tegen een schriftelijke uiting opzien.

Hoe moet de overheid het mondeling horen van belanghebbenden organiseren? Dat zal van de omstandigheden afhangen. Ingeval maar één of enkele belanghebbenden gehoord moeten worden, kan men bijvoorbeeld telefonisch vragen of zij er behoefte aan hebben om gehoord te worden en tegelijk met hen overleggen op welke wijze dat het beste kan plaatsvinden. Bij een groot aantal belanghebbenden zal misschien een openbare hoorzitting moeten

worden gehouden.

Het ontwerp geeft hiervoor geen verdere voorschriften. De overheidsorganen zullen zelf praktische voorzieningen moeten treffen om het horen zo doelmatig mogelijk te doen plaatsvinden. Zo zal de wenselijkheid dat belanghebbenden over en weer op de hoogte zijn van hetgeen zij omtrent de beschikking aan de overheid doen weten, op verschillende manieren kunnen worden gerealiseerd. Of van openbare hoorzittingen proces-verbaal moet worden opgemaakt, wordt hier evenmin geregeld. Te dien aanzien zullen in de praktijk bepaalde gebruiken groeien. Het lijkt voor de wetgever een verstandig beleid de administratie de vrijheid te laten hier zelf de juiste weg te vinden.

Ook dient de vraag beantwoord te worden: moeten belanghebbenden van de hun geboden gelegenheid gebruik maken? Ofschoon het vanzelfsprekend aanbeveling verdient de gelegenheid niet ongebruikt voorbij te laten gaan, zou het te ver voeren, indien hier een verplichting zou worden geschapen. In het bijzonder wordt de gedachte afgewezen, dat degene die niet bij de voorbereiding van de beschikking voor zijn belangen is opgekomen, zijn eventueel beroepsrecht tegen de voltooide beschikking zou verliezen. Een dergelijke rechtsverwerking kan niet aanvaard worden, omdat dit de hoorplicht voor de overheid – tegen de opzet in – zou uitrekken tot een hoorverplichting voor de betrokkenen, die in beroep zouden willen komen.

Wel spreekt het vanzelf dat een belanghebbende, die de gelegenheid om zich te uiten voorbij heeft laten gaan en die vervolgens in beroep de overheid verwijt bij de voorbereiding van de beschikking onvoldoende op zijn belangen acht te hebben geslagen, bij de beroepsinstantie minder op begrip zal mogen rekenen, dan degenen, die ook in de voorbereidingsfase al actief zijn opgetreden.

Het is begrijpelijk als tegen de hier voorgestelde verplichting aanvankelijk bedenkingen zouden opkomen. Zo rijst bijvoorbeeld de vraag, of het invoeren van een algemene hoorplicht niet een te zware last op de administratie legt. Een onderzoek in de gemeente Amersfoort, heeft uitgewezen, dat een dergelijke plicht voorzover het de verzoekers om een beschikking betreft, geen verstorende invloed heeft op de normale werkzaamheden ter secretarie. Vermelding verdient, dat het horen van zodanige verzoekers in Amersfoort reeds op ruime schaal plaatsvindt. Gezegd kan worden, dat in de praktijk het overleg tussen de administratie en deze belanghebbenden als zeer nuttig, zoal niet als onmisbaar wordt ervaren. Natuurlijk is een ervaring in één gemeente niet maatgevend voor alle overheidsorganen en evenmin kunnen daaruit conclusies worden getrokken m.b.t. het horen van derden-belanghebbenden.

Maar zij geeft wel een indicatie. Deze aanwijzing, de reeds eerder bestaande gebruiken en de toenemende neiging van bestuursorganen om met belanghebbenden in contact te treden, wettigen de hoop dat de hier bedoelde overheidsorganen hun werkwijze voorzover zij die niet reeds bevestigd zien in het voorgestelde artikel, zo zullen kunnen inrichten dat de hoorplicht hen niet op onoverkomelijke moeilijkheden zal komen te staan.

Zou men er inderdaad in slagen het horen van belanghebbenden conform de bedoeling van dit artikel over de gehele lijn in praktijk te brengen, dan leveren de desbetreffende bestuursorganen daarmede een bijdrage aan intensivering van het overleg tussen bestuur en bestuurden en aan de uitbouw van de democratie.

Een tweede aarzeling betreft de duur van het bestuurlijk proces. Zal het invoeren van een hoorplicht niet tot overmatige verlenging leiden? Hier liggen inderdaad twijfels. Met het oog daarop is in het artikel aan het bestuur de vrije beslissing gelaten om het tijdstip waarop het horen moet plaatsvinden te bepalen. Door in dit opzicht de overheid de vrije hand te geven, zij het dat het aanbeveling kan verdienen om indien mogelijk met belanghebbenden terzake overleg te plegen, kan het orgaan zelf ertegen waken dat de termijn waarop de beschikking genomen zou moeten worden onaanvaardbaar wordt uitgerekt. Een zekere verlenging zal vaak onontkoombaar zijn, maar dat is de prijs, die voor deze verbetering in de voorbereiding van de beschikking moet worden betaald.

Tenslotte moet worden aangetekend, dat de tekst van het artikel niet alle moeilijkheden zonder meer oplost. Er wordt een ruim veld van twijfels en onzekerheden opengelaten. Men zal daarin tastenderwijze zijn weg moeten vinden, waarbij de redelijkheid en billijkheid het richtsnoer zullen moeten zijn. Bijvoorbeeld kan gewezen worden op het probleem: hoe komt de overheid erachter wie nu eigenlijk de belanghebbenden zijn? Dat niet ieder die enig belang heeft bij de beschikking, tegelijkertijd ook belanghebbende is, vermindert de moeilijkheden wel in aantal, maar lost ze nog niet op. Het voor de hand liggende antwoord is dat de overheid alleen te maken heeft met de belanghebbenden die zij kent dan wel redelijkerwijze moet kennen. Houdt men deze maatstaf vast, en het lijkt de enig juiste, dan zal het artikel in dit opzicht geen onoverkomelijke praktische bezwaren opleveren.

ARTIKEL 7

Tekst

Het horen van een belanghebbende als bedoeld in artikel 6, kan achterwege blijven:

a. indien mag worden aangenomen, dat deze geen bezwaar heeft tegen de beschikking, die zal worden gegeven;

b. indien het horen niet van invloed kan zijn op de beschikking ingevolge de wettelijke bepalingen, waarop de beschikking zal zijn gegrond;

c. indien het geven van de beschikking zodanig zou worden vertraagd dat dit voor de belangen, die door de beschikking worden gediend, een onevenredig nadeel met zich mede zou brengen in verhouding tot de belangen die door het horen worden gediend;

d. indien de belanghebbende anderszins in de gelegenheid is gesteld zijn belangen tot uitdrukking te brengen.

Toelichting

In paragraaf 6 worden een aantal algemene uitzonderingen geregeld.

Deze kunnen ook betrekking hebben op de hoorverplichting. In dit artikel worden evenwel enkele specifieke uitzonderingen m.b.t. het horen van belanghebbenden opgesomd.

Indien het overheidsorgaan voornemens is een beschikking te geven, die volledig tegemoetkomt aan hetgeen gevraagd werd door degene tot wie de beschikking zal zijn gericht, is het horen uiteraard overbodig, tenzij derden rechtstreeks in hun belang zouden worden getroffen. Er zijn ook gevallen denkbaar waarin moet worden aangenomen dat tussen het orgaan en de belanghebbenden overeenstemming bestaat. In het bijzonder kan zich dat voordoen wanneer een te nemen beschikking uitvloeisel is van een andere beschikking, en belanghebbenden reeds bij de vroegere beschikking hebben ingestemd met de nadere beschikking. Overigens dekt de uitzondering onder 'a' miljoenen beschikkingen; salarisuitbetalingen, A.O.W.-betalingen, pensioen-mutaties, zijn slechts enkele omvangrijke categorieën.

De tweede uitzondering betreft de situaties, dat een orgaan krachtens wettelijke bepalingen gebonden is een bepaalde beschikking te nemen zonder dat het daarbij enige vrijheid van handelen toekomt. Een voorbeeld is de toekenning van de A.O.W.-uitkering.

De administratie heeft in dit voorbeeld een geringe marge van beoordelingsvrijheid en wat belanghebbende ook aan belangen te berde brengt, het kan meestal noch de hoogte, noch de toekenning van de uitkering beïnvloeden.

Het horen heeft in die gevallen ten hoogste enig informatief nut voor belanghebbenden, maar dat is onvoldoende reden om het verplicht te stellen.

De uitzondering onder 'c' kan ook van belang zijn voor belanghebbenden zelf. In het bijzonder in de sfeer van de produktschappen worden dikwijls beschikkingen genomen, die weliswaar minder geven dan waarom een belanghebbende heeft gevraagd, maar waarbij de belanghebbende ernstig zou worden benadeeld als hij dat mindere niet snel krijgt omdat hij eerst gehoord moet worden. Er zijn ook allerlei andere gevallen denkbaar, waarbij het horen onevenredige nadelen met zich mee zou brengen en wel hetzij nadelen voor belanghebbenden zelf, hetzij nadelen voor het betrokken overheidsorgaan of een door dat orgaan behartigd publiek belang.

De vierde uitzondering spreekt min of meer voor zichzelf. Indien een belanghebbende een aanvraagformulier heeft moeten indienen of bijvoorbeeld een aangifte, is hij voldoende in de gelegenheid geweest om zijn belangen, zij het in dat geval schriftelijk, naar voren te brengen. Niettemin zal het soms aanbeveling verdienen om een belanghebbende in de gelegeneheid te stellen zich nader te doen horen, met name indien de overheid het vermoeden heeft, dat hij zijn belangen onvoldoende tot uitdrukking heeft gebracht.

ARTIKEL 8

Tekst

Indien een overheidsorgaan belanghebbenden in de gelegenheid stelt zich te doen horen, behandelt het orgaan hen daarbij op gelijke voet.

Toelichting

Benadrukt moet worden, dat het artikel uitsluitend betrekking heeft op het horen van belanghebbenden. Daarbij dient het gelijkheidsbeginsel te worden toegepast. Dat wil niet zeggen, dat alle belanghebbenden altijd op gelijke wijze moeten worden behandeld, want dat kan tot gevolg hebben, dat ongelijke gevallen onterecht op gelijke wijze worden tegemoet getreden. Het gaat erom dat de belanghebbenden, die gehoord worden, op gelijke voet worden behandeld. Dat betekent onder meer, dat zij op gelijk niveau zullen moeten worden gehoord, dus niet de ene belanghebbende door de minister en de ander door een ambtenaar die laag in de ambtelijke hierarchie staat. Het artikel komt er in het algemeen op neer dat de ene belanghebbende niet mag worden geprivilegieerd boven de ander. Weliswaar kan het belang van de een veel groter zijn, dan dat van de ander en zal zulks kunnen leiden tot een andere behandeling, maar die andere behandeling zal niet mogen uitmonden in een voorkeursbehandeling of in het toekennen van voorrechten.

ARTIKEL 9

Tekst

Een belanghebbende kan zich laten vertegenwoordigen en bijstaan.

Toelichting

Dat een belanghebbende in een administratieve procedure, evenals in een judiciële procedure, zich kan laten vertegenwoordigen door een gemachtigde of laten bijstaan door een deskundige, wordt algemeen als vanzelfsprekend beschouwd. In een geheel schriftelijke procedure is een regel inzake bijstand nauwelijks van belang omdat de geboden hulp niet zichtbaar behoeft te worden. Gezien echter de mogelijkheden die het ontwerp biedt tot mondeling contact tussen belanghebbende en bestuursorgaan is het gewenst dit recht mede vast te leggen.

Ook buitenlandse regelingen kennen aan de rechten van vertegenwoordiging en bijstand zo veel gewicht toe, dat er vrijwel overal meer of minder uitvoerige artikelen aan zijn gewijd.

In het algemeen zal het voor het bestuursorgaan onverschillig zijn of belanghebbende zelf optreedt of d.m.v. een gemachtigde.

Omdat een belanghebbende uit eigen wil optreedt of niet optreedt, kan – zo daar al behoefte aan zou bestaan – geen regel worden opgenomen, dat het administratief orgaan in geval van vertegenwoordiging kan vorderen dat belanghebbende zijn gemachtigde vergezelt. Om dezelfde reden is het evenmin nodig te regelen wie als gemachtigde of deskundige kunnen optreden.

ARTIKEL 10

Tekst

Indien een belanghebbende de Nederlandse taal onvoldoende beheerst of door enig gebrek onvoldoende in staat is zijn belangen naar voren te brengen, is het overheidsorgaan hem, voorzover mogelijk, daarbij behulpzaam.

Toelichting

Een wettelijk voorschrift, waarbij overheidsorganen worden gewezen op hun plicht om ten aanzien van vreemdelingen en gehandicapten hoffelijkheid en

behulpzaamheid te betrachten, zal sommigen ten zeerste bevreemden. Gelet op de ervaringen die vreemdelingen en gehandicapten ook in de huidige tijd nog met sommige overheidsorganen en overheidsfunctionarissen blijken te hebben, is zodanig voorschrift alleszins op zijn plaats.

De bepaling is niet alleen maar een sanctieloze aansporing. Indien een overheidsorgaan op redelijke gronden verwaarlozing van de hier geregelde verplichting kan worden verweten, zal dit door de rechter kunnen worden aangemerkt als een gebrek aan zorgvuldigheid bij de voorbereiding van de beschikking, met het eventuele gevolg dat de beschikking wordt vernietigd.

ARTIKEL 11

Tekst

Een belanghebbende is gerechtigd, mits schriftelijk en behoorlijk gemotiveerd, als zijn oordeel te kennen te geven, dat een dergenen, die bij het overheidsorgaan belast zijn met het voorbereiden van de beschikking, niet onpartijdig kan handelen, omdat deze met persoonlijke belangen bij de beschikking betrokken is; in zodanig geval overweegt het orgaan of het nodig en mogelijk is de behandeling van de zaak aan een ander op te dragen.

Toelichting

In Nederland is het leerstuk van de partijdigheid (bias) in het administratieve recht niet tot ontwikkeling gekomen. De redenen daarvoor zijn niet duidelijk. Gemeend wordt, dat in het onderhavige verband niet kan wordenvoorbijgegaan om de mogelijkheid dat behandelende functionarissen bij een overheidsorgaan met eigen belangen betrokken zijn bij de te nemen beschikking. In zodanig geval moet de belanghebbende in de gelegenheid worden gesteld daarop aan te slaan en te bewerkstelligen dat de behandeling van de zaak aan een ander wordt opgedragen. Daarbij wordt aan de belanghebbende wel de eis gesteld dat hij zulks per brief en onder opgave van redenen doet. Aan lichtvaardige en mondelinge beschuldigingen kan in dit verband zonder meer worden voorbijgegaan.

Aan de voorgestelde mogelijkheid wordt grote waarde toegekend, omdat zij eraan kan meewerken, dat het vertrouwen in de onpartijdigheid van de overheid bewaard blijft. In het bijzonder bij de kleinere bestuursgemeenschappen zal deze bepaling in enkele gevallen een nuttige remedie kunnen zijn.

Ook dit voorschrift heeft de rechterlijke controle als steun op de achtergrond.

Tekst

1. Met het oog op het naar voren brengen van zijn belangen, kan een belanghebbende inlichtingen of inzage van stukken vragen; het overheidsorgaan verstrekt hem die, tenzij wettelijke voorschriften of gerechtvaardigde belangen van het orgaan of van derden zich daartegen verzetten.

2. Het overheidsorgaan is niet verplicht meer inlichtingen te verschaffen of andere stukken ter inzage te geven, dan die welke voor de belanghebbende onontbeerlijk moeten worden geacht om zijn belangen naar voren te kunnen brengen.

Toelichting

Bij het onderhavige ontwerp dient aandacht te worden geschonken aan de problematiek van de bestuurlijke openbaarheid. Daarover handelde weliswaar het rapport van de Commissie Heroriëntatie Overheidsvoorlichting (Commissie-Biesheuvel), maar het bij dit rapport gevoegde wetsontwerp had alleen betrekking op organen van de centrale overheid.

Daar het onderhavige voorstel van wet op alle overheidsorganen ziet, dient het een eigen regeling te bevatten.

Uitgangspunt is geweest, dat niet de openbaarheid van bestuur in het algemeen aan de orde mocht worden gesteld. Dat zou het kader van het ontwerp overschrijden. De regeling diende zich te beperken tot het verkrijgen van inlichtingen en van inzage van stukken, voorzover dat van belang is voor belanghebbenden in verband met het zich doen horen. Twee beginselen werden daarbij gehanteerd:

a. het overheidsorgaan verstrekt alleen die inlichtingen en geeft alleen die stukken ter inzage, waarover het de vrije beschikking heeft; of de overheid iets ter vrije beschikking staat, wordt door het ontwerp afhankelijk gemaakt van de bestaande wettelijke voorschriften en gerechtvaardigde belangen van het overheidsorgaan of derden. Bij veel overheidsorganen moet het een gerechtvaardigd belang worden geacht om interne nota's niet ter vrije beschikking van belanghebbenden te stellen; stukken of inlichtingen, waarmede bijvoorbeeld bedrijfsgegevens van anderen gemoeid zijn, zullen in het algemeen ook niet van de overheid kunnen worden verkregen;

b. de overheid is niet verplicht meer te verstrekken, dan onontbeerlijk moet worden geacht voor een belanghebbende om zijn belangen naar voren te brengen; het criterium is niet wat of nuttig is voor belanghebbende, maar

wat onontbeerlijk moet worden geacht; hier speelt de redelijkheid van het oordeel terzake een rol.

Het is duidelijk, dat veel wordt overgelaten aan het oordeel van het betrokken overheidsorgaan. In het kader van het ontwerp kan dit moeilijk anders. De openbaarheid van het bestuur dient als algemeen probleem in ander verband te worden opgelost.

Niettemin verwerven belanghebbenden door het voorgestelde artikel bepaalde, en vermoedelijk ruimere, aanspraken. Dat spreekt te meer als men in gedachten houdt dat de rechter eventueel kan beoordelen of het overheidsorgaan op redelijke gronden inlichtingen of inzage van documenten heeft geweigerd.

ARTIKEL 13

Tekst

Indien, nadat belanghebbenden zijn gehoord, de beschikking niet binnen de gebruikelijke of redelijkerwijze te verwachten termijn kan worden gegeven, wordt aan de belanghebbenden, die zich met het overheidsorgaan hebben verstaan, medegedeeld op welke termijn de beschikking kan worden tegemoet gezien.

Toelichting

Belanghebbenden die met het overheidsorgaan in contact zijn getreden, zullen willen weten op welke termijn een beslissing kan worden tegemoet gezien. Er bestaan wat dat betreft gebruikelijke termijnen dan wel kan men redelijkerwijze bepaalde verwachtingen daaromtrent koesteren. Belanghebbenden kunnen zich daarover gemakkelijk bij het orgaan informeren: een dergelijke inlichting kan hen niet worden onthouden. In het voorgestelde artikel wordt daarop aansluitend geregeld, dat de overheid mededeling doet aan belanghebbenden, indien de termijn moet worden overschreden, terwijl tevens een nieuwe termijn moet worden genoemd. Het orgaan komt daardoor tevens onder de druk van een eigen termijnstelling te staan, hetgeen afhankelijk van het standpunt dat men inneemt, in bepaalde gevallen een voordeel kan worden genoemd.

De overheid behoeft de hier bedoelde mededeling niet eigener beweging aan alle belanghebbenden te doen. Slechts zij die zich mondeling of schriftelijk hebben geuit komen hiervoor in aanmerking.

Van hen kan in redelijkheid worden aangenomen dat zij belang hebben bij de mededeling. Verplichte kennisgeving ook aan de belanghebbenden die

hebben stilgezeten, zou tot vermoedelijk overbodig werk nopen; als deze belanghebbenden er uitdrukkelijk om vragen, zal het bestuur hen allicht op dezelfde manier inlichten als de overige belanghebbenden.

Ingeval de termijn opnieuw moet worden verlengd, zal de overheid daarvan op dezelfde wijze kennis moeten geven.

Over de vorm, waarin de kennisgeving dient te geschieden, bepaalt het artikel niets. Het kan ook een algemene publicatie zijn of een telefonische mededeling. Het overheidsorgaan zal de in het concrete geval meest passende vorm moeten kiezen. Aan deze vrijheid voor de administratie ligt natuurlijk wel de veronderstelling ten grondslag dat een vorm wordt gekozen, die redelijkerwijze waarborgt, dat de mededeling de betrokken belanghebbenden ook bereikt.

Het achterwege laten van de hier geregelde kennisgeving, zal er toe kunnen leiden, dat het orgaan geacht moet worden het geven van de beschikking te hebben geweigerd.

Datzelfde gevolg kan verbonden zijn aan een onmatig lange termijnstelling en aan een onredelijke verlenging van de aanvankelijk gestelde termijn. In dit verband moge o.m. herinnerd worden aan artikel 3 van de Wet b.a.b.

ARTIKELEN 14 en 15

Teksten

Artikel 14

Een beschikking dient te steunen op deugdelijke motieven.

Artikel 15

Indien de beschikking geen motivering bevat, vermeldt zij de termijn, waarbinnen belanghebbenden het overheidsorgaan om een schriftelijke motivering kunnen verzoeken; deze termijn wordt niet ruimer gesteld dan de termijn, waarbinnen een bezwaarschrift kan worden ingediend of een beroep kan worden ingesteld tegen de beschikking.

Toelichting

De gedachte dat de overheid, aan wie een bepaalde bevoegdheid is toegekend, van deze bevoegdheid het gebruik kan maken dat haar goeddunkt, is reeds lang overwonnen. De eis is gegroeid, dat de bevoegdheidsuitoefening op

verantwoorde wijze plaatsvindt.

Dat betekent o.m. dat zij moet steunen op feitelijk juiste, overtuigende en voor de betrokken bevoegdheidsuitoefening relevante beweegredenen. De administratie handeld niet willekeurig, maar zorgvuldig. Bij die zorgvuldigheid past een nauwgezette overweging en toetsing van de motieven die de bevoegdheidsuitoefening bepalen.

Een vraag, die hoezeer met het voorgaande verband houdend daarvan toch moet worden onderscheiden is, of en in hoeverre een beschikking de beweegredenen waarop zij steunt, ook moet vermelden. Op die vraag past een genuanceerd antwoord. Een aantal administratieve wetten schrijft motivering reeds uitdrukkelijk voor (zo bijv. art. 37, 2e lid, Wet Autovervoer Personen; art. 19a, 2e lid Vleeskeuringswet; art. 13 Hinderwet; art. 48 Woningwet; art. 52, 2e lid A.W.W.; art. 40, 2e lid A.O.W. en art. 01 Algemene Burgerlijke Pensioenwet). Er bestaat eveneens jurisprudentie zowel van de Kroon als van administratieve rechters, waarin een motiveringsplicht wordt aangenomen, zonder dat de wet deze eis stelt. Een generale motiveringsplicht wordt evenwel in de jurisprudentie niet aangenomen. Zo besliste de Kroon (K.b. van 3 maart 1970, nr 12, A.R.B. 1970, 205) in navolging van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven (uitspraak van 4 november 1963, S.E.W. 1964, 358) dat geen in het algemeen rechtsbewustzijn levend beginsel van behoorlijk bestuur eist, dat in alle gevallen in het besluit der administratie zoals dat aan betrokkenen wordt kenbaar gemaakt, de motieven moeten worden vermeld (zie voor kritiek op deze beslissing de noot van Dr. Th. A. M. van der Horst in A.R.B. 1970, 205, alsmede hoofdartikelen in de Gemeentestem no. 6105 en 6106).

Uit vrij talrijke uitspraken blijkt dat in de jurisprudentie het belang van de motivering voor de betrokkene met name gezien wordt i.v.m. zijn beroepsmogelijkheid: uit de motivering zal betrokkene zijn kansen voor het beroep kunnen berekenen, d.w.z. besluiten óf hij in beroep zal gaan en overwegen waarop hij zich in de beroepprocedure vooral zal concentreren. Het geven van een motivering kan in een aantal gevallen het instellen van beroep ook voorkomen. Voorts wordt in de jurisprudentie gewezen op het belang van de motivering voor een juiste beoordeling van het bestreden besluit door de beroepsinstantie. Daaraan moet echter worden toegevoegd, dat behalve beroep, nog andere mogelijkheden bestaan om een beschikking aan te vechten, zoals een verzoek om intrekking of wijziging van een beschikking.

Het belang van de motivering is hier ongeveer hetzelfde als in de gevallen met een beroepsmogelijkheid. Maar ook als er voor betrokkene geen enkele rechtsweg open staat, kan het met het oog op het vertrouwen in het optreden

van het overheidsorgaan, van belang zijn dat het besluit gemotiveerd is. Men zou zelfs kunnen stellen dat juist in gevallen dat een besluit definitief is, in die zin dat er niets meer tegen te ondernemen valt, een overtuigende motivering van bijzonder belang is. Zou het voorgaande dringen tot de conclusie dat het wenselijk is voor alle beschikkingen te eisen dat zij de motieven vermelden, waarop zij rusten, een dergelijke conclusie zou te ver gaan en ook eenzijdig de belangen van de administratie verwaarlozen. Men dient er oog voor te hebben, dat een algemene motiveringsplicht ten aanzien van talrijke beschikkingen volstrekt overbodig zou zijn (bijvoorbeeld oproepingen om in werkelijke dienst te komen), in sommige gevallen zou leiden tot weinig zeggende standaard-motiveringen en over de gehele lijn een niet geringe belasting voor de administratie zou veroorzaken. Ook in de buitenlandse wetgeving heeft men, zoals uit de desbetreffende bijlage kan blijken, zodanige conclusie niet getrokken, maar heeft men behoedzaam een beperkte motiveringsplicht geformuleerd.

Gedeeltelijk in aansluiting op de bescheiden aanbevelingen van het V.A.R.-rapport wordt daarom in de artikelen een beperkt voorstel gedaan. Uitgangspunten waren daarbij:

a. in een algemene wet die mede ten doel heeft de rechtspositie van de burger t.o.v. de overheid te versterken, is een bepaling omtrent de motieven van beschikkingen een onmisbaar element; zoals ook blijkt uit rechtsvergelijking wordt, met het audi-et-alteram-partem-principe, het motiveringsbeginsel m.b.t. beschikkingen allerwege gerekend tot de grondpijlers van de rechtszekerheid;

b. een eis dat alle beschikkingen alle motieven moeten vermelden waarop zij steunen, gaat te ver;

c. een belanghebbende mag vergen dat hem de motivering van de beschikking wordt medegedeeld.

Op basis hiervan wordt in artikel 14 het algemeen beginsel neergelegd en wordt ter uitwerking daarvan in artikel 15 voorgesteld, dat ingeval de beschikking de motivering niet bevat, de belanghebbenden erop gewezen moet worden dat zij de overheid alsnog kunnen verzoeken een schriftelijke uiteenzetting te geven van de motieven. Dit kan niet een onmatige belasting voor de administratie genoemd worden. Vooral zij die aarzelen over de juistheid van de beschikking, en dat zijn tevens zij die al gauw het instellen van een beroep overwegen, zullen aan de motivering behoefte hebben. Het overheidsorgaan, dat in beroep toch dit exposé moet verschaffen, zal dit nu eerder moeten

doen. Dat het verschaffen van de motivering ook dikwijls het instellen van beroep zal voorkomen, staat niet vast. Maar het is niet uitgesloten dat er in dat opzicht werk bespaard zal worden.

Over het verband tussen beide artikelen moet nog opgemerkt worden dat de verplichtingen van artikel 15 om de motivering mede te delen niet betekent dat alle motieven, waarop de beschikking ingevolge artikel 14 moet steunen, in den brede moeten worden geexposeerd. De eis van schriftelijke motivering is een eis van schriftelijke samenvatting en weergave in hoofdzaak van de motieven.

Omtrent de inhoud en de omvang van de mede te delen motivering worden geen regels voorgesteld. Zulks conform de desbetreffende aanbeveling in het V.A.R.-rapport. Dat de te geven motivering bepaalde kwaliteiten zal moeten bezitten spreekt vanzelf. Als algemene regel kan hierbij gelden, dat de motivering het genomen besluit moet kunnen dragen en dat ze aan de belanghebbende voldoende informatie moet verschaffen. Voor wat betreft gebonden beschikkingen zal het soms voldoende zijn indien op de achterkant van de beschikking de tekst van de desbetreffende wetsartikelen wordt afgedrukt.

De verplichting die in artikel 15 wordt voorgesteld, zal niet altijd kunnen worden nagekomen. Ook het V.A.R.-rapport vermeldt gevallen waarin van het verstrekken van een motivering moet worden afgezien, dan wel terughoudendheid daarmede moet worden betracht. Deze gevallen worden gedeeltelijk bestreken door artikel 23 deels door artikel 24 dat over overmacht handelt.

Zo kunnen zich situaties voordoen waarin het algemeen of particulier belang zich verzet tegen vermelding in een openbaar te maken beschikking. Hierbij valt te denken aan het belang van de staatsveiligheid, de belangen van particulieren bij geheimhouding i.v.m. hun bedrijf of beroep of i.v.m. beoordeling van hun persoonlijke kwaliteiten zoals bij benoemingen en het afleggen van examens. Een belangrijke categorie is voorts die waar *'wegens spoedeisendheid of een onvoorzienbaar groot aantal voorgenomen beschikkingen nakoming van de verplichting in redelijkheid niet kan worden gevergd'*. Het Duitse Musterentwurf nam een dergelijke uitzondering uitdrukkelijk op. Voorzover ten aanzien van bepaalde soorten van beschikkingen reeds thans kan worden voorzien dat zij van de motiveringsverplichting moeten worden uitgezonderd, kan eventueel de a.m.v.b., bedoeld in artikel 23 uitkomst bieden.

ARTIKEL 16

Tekst

Het overheidsorgaan voldoet aan een verzoek als bedoeld in artikel 15 binnen

dertig dagen, nadat het dit heeft ontvangen; bij niet-nakoming van deze verplichting wordt de beschikking geacht niet op deugdelijke motieven te steunen.

Toelichting

De in artikel 15 neergelegde verplichting behoeft zowel een concretisering in de tijd als een sanctie. De termijn van dertig dagen, die de wetgever bij beroepen tegen overheidsbeschikkingen redelijk acht, moet ook voor de overheidsorganen in dit verband als billijk worden aangemerkt.

Als de overheid niet binnen de gestelde termijn aan het verzoek om motivering voldoet, wordt de beschikking geacht niet op deugdelijke motieven te steunen. Dat zal in het algemeen, behoudens een toepasselijkheid van artikel 24, betekenen dat zij in beroep wordt vernietigd.

ARTIKEL 17

Tekst

Indien tegen een beschikking binnen een bepaalde termijn beroep kan worden ingesteld of een bezwaarschrift kan worden ingediend en een belanghebbende heeft een verzoek gedaan overeenkomstig artikel 15, vangt voor hem een nieuwe termijn aan op het moment dat het antwoord op zijn verzoek is of had moeten zijn verzonden.

Toelichting

In dit artikel wordt een voorziening getroffen in verband met de complicatie, die rijst ten aanzien van de beroepstermijn.

De termijn, waarbinnen beroep of bezwaar moet worden ingesteld, begint meestal te lopen vanaf de datum dat de beschikking is verzonden. Indien nu een belanghebbende overeenkomstig artikel 15 om een motivering heeft gevraagd, kan de termijn verstreken zijn voordat hij die motivering ontvangen heeft. Het verdient voor dat geval aanbeveling een nieuwe termijn voor beroep of bezwaar te openen zoals in het artikel wordt voorgesteld.

ARTIKEL 18

Tekst

1. Een beschikking dient zodanig geformuleerd te zijn, dat de inhoud ervan

redelijkerwijze door de belanghebbende tot wie de beschikking is gericht, kan worden begrepen.

2. Een beschikking vermeldt tenminste:

a. de beslissing;

b. het overheidsorgaan, dat de beschikking geeft;

c. de datum, waarop de beschikking is gegeven;

d. de voorschriften, waarop de beschikking rechtstreeks steunt;

e. de motivering dan wel de vermelding bedoeld in artikel 15.

Toelichting

De beschikking is krachtens definitie een schriftelijke wilsverklaring. Uit dien hoofde mag als vanzelfsprekend worden beschouwd dat het genomen besluit duidelijk moet zijn omschreven. Een onduidelijke wilsverklaring kan nauwelijks rechtsgevolgen hebben.

In zoverre bestaat aan een bepaling omtrent de formulering van beschikkingen geen behoefte. Buitenlandse regelingen kennen in verband met andere definities soms wel bepalingen daaromtrent; zo schreef het Duitse Musterentwurf (par. 29, eerste lid) voor, dat de beslissing 'inhaltlich hinreichend' moet zijn.

Toch krijgt deze aangelegenheid een wat ander accent wanneer men haar beziet vanuit de optiek van de belanghebbende tot wie de beschikking is gericht. De beschikking kan voor het overheidsorgaan of voor deskundigen overduidelijk geformuleerd zijn, zij is daarom nog niet altijd begrijpelijk voor belanghebbenden.

Vandaar dat de overheid hier wordt verplicht haar beslissing in zodanige bewoordingen te vervatten, dat de houder van de beschikking haar redelijkerwijze kan begrijpen. Dat betekent dat het overheidsorgaan zich moet afvragen of de belanghebbende tot wie het zich richt, de formulering zal kunnen begrijpen. Het voorschrift gaat niet zover dat de begrijpelijkheid voor alle belanghebbenden tot maatstaf wordt gemaakt. Ofschoon zulks wellicht te verdedigen zou zijn, lijkt dit een te zware belasting voor de overheid te zullen opleveren in verhouding tot de belangen die daarmede worden gediend. Er zijn nu eenmaal technisch hoogst ingewikkelde beschikkingen, die voor degeen tot wie zij gericht zijn, geen moeilijkheden opleveren, maar die voor derden – belanghebbenden volstrekt onverstaanbaar zijn. Afgezien van enig informatief nut, zou met een vereenvoudiging en vertaling van de beschikking ten behoeve van derden-belanghebbenden in zodanige gevallen weinig of niets gewonnen worden.

In het tweede lid worden enkele administratieve eisen omtrent de beschikking opgesomd. Deze zijn reeds zo gemeengoed dat met een korte toelichting kan worden volstaan.

Ad a

De vermelding van het beschikkend orgaan mag uiteraard niet ontbreken. Gedacht is daarbij aan vermelding van naam, telefoon en adres van het orgaan, zoals in enkele landen (Duitsland, par. 29, Oostenrijk, par. 18, 4e lid, Polen, art. 99) uitdrukkelijk wordt voorgeschreven. In de opzet van deze wet lijken dergelijke details overbodig.

Ad b

Een wettelijk voorschrift tot vermelding van de datum van de beschikking is in onze wetgeving niet nieuw. Zie o.a. art. 40 A.O.W., art. 52 A.W.W., art. 38 Kinderbijslagwet loontrekkenden, art. 33 A.K.W.

Ad c

Met het oog op de rechtszekerheid verdient het aanbeveling dat in de beschikking wordt verwezen naar de wettelijke voorschriften waarop de beschikking is gebaseerd (vgl. art. 02 Algemene Burgerlijke Pensioenwet). Ontbreken van zulk een bepaling zou voor belanghebbenden bezwaren kunnen meebrengen, b.v. in geval van beroep.

Dit voorschrift komt overigens ook in verschillende buitenlandse regelingen voor (b.v. Oostenrijk, art. 59).

Ad d

Zoals in de toelichting op de artikelen 14 en 15 werd uiteengezet is het motiveringsbeginsel van zo elementaire aard, dat het de voorkeur verdient het in een afzonderlijk artikel vast te leggen en uit te werken. Gezien de daarin vervatte regels kan in het onderhavige artikel met verwijzing worden volstaan.

Voorschriften dat de beschikking een beslissing omtrent 'proceskosten' inhoudt – zoals b.v. in de Oostenrijkse (par. 59) en Tsjechische wet (par. 47) – en dat de standpunten van partijen worden weergegeven (Oostenrijk par. 58) zijn niet opgenomen. Wat de kosten betreft, voor zover daarover regelingen bestaan, lopen deze te zeer uiteen om met een algemene bepaling te kunnen volstaan. Een verplichting tot het weergeven van de standpunten van partijen

zou een te zware belasting betekenen. Dat zodanige weergave in sommige gevallen nuttig zou kunnen zijn, staat overigens wel vast.

Met de hier gegeven opsomming is de inhoud van de beschikking niet voor alle gevallen uitputtend bepaald. De bedoeling is een minimum, niet een maximum aan te geven. Met dat minimum zal niet altijd kunnen worden volstaan.

ARTIKEL 19

Tekst

Van een beschikking, als bedoeld in artikel 18, wordt schriftelijk kennisgegeven:

a. aan degene toe wie de beschikking is gericht;

b. aan de overige belanghebbenden, voorzover zij zich schriftelijk of mondeling met het overheidsorgaan hebben verstaan.

Toelichting

Een logische afsluiting van het besluitvormingsproces eist dat de inhoud van de beschikking schriftelijk aan de belanghebbenden wordt medegedeeld. In de praktijk geschiedt zulks ook veelal.

In sommige wetten vindt men deze verplichting reeds uitdrukkelijk vastgelegd, b.v. art. 40 A.O.W., art. 52 A.W.W., art. 33 Algemene Bijstandwet.

De vorm waarin de schriftelijke mededeling dient te geschieden, is in het artikel opengelaten. Wel zal toezending van een exemplaar of afschrift van de beschikking dikwijls de voorkeur verdienen, maar in bepaalde gevallen zal een andere manier meer aangewezen kunnen zijn. Hoe ook de schriftelijke mededeling wordt gedaan, zij zal in overeenstemming moeten zijn met de in artikel 18 omschreven eisen.

Indien in verband met het spoedeisend karakter van de zaak het mededelen van een beschikking niet schriftelijk kan geschieden, dient uiteraard aan de belanghebbende zo spoedig mogelijk een schriftelijke bevestiging van de hem mondeling medegedeelde beschikking gegeven te worden. Deze gedachte vindt men reeds in enkele wetten neergelegd, b.v. art. 38 Kinderbijslagwet Loontrekkenden en art. 33 Algemene Kinderbijslagwet. Het spreek vanzelf dat de

schriftelijke mededeling achterwege kan blijven, indien de belanghebbende heeft laten weten de mededeling niet op prijs te stellen.

ARTIKEL 20

Tekst

Indien een beschikking aan een groot aantal belanghebbenden moet worden medegedeeld, kan met een algemene kennisgeving worden volstaan, mits deze op zodanige wijze geschiedt, dat in redelijkheid kan worden verwacht, dat de belanghebbenden erdoor worden bereikt.

Toelichting

In dit artikel is het geval geregeld dat een groot aantal belanghebbenden bij de beschikking is betrokken. Veelal kunnen dergelijke beschikkingen niet aan alle belanghebbenden individueel worden medegedeeld. In dat geval kan met een algemene publicatie worden volstaan, mits die op zodanige wijze geschiedt dat in redelijkheid kan worden verwacht, dat de belanghebbenden er door worden bereikt. Men zie voor een analoge regeling art. 31 Wet op de Ruimtelijke Ordening (kennisgeving van de tervisielegging van een bestemmingsplan in de Staatscourant, in één of meer dag- of nieuwsbladen, en voorts op de gebruikelijke wijze).

Een voorbeeld van een regeling waarbij de plicht tot mededeling aan de belanghebbende parallel loopt met een verplichting tot publicatie terwille van andere belanghebbenden, vindt men in art. 17 Mijnwet continentaal plat. (Men zie voorts het schematisch overzicht uit het preadvies van M. C. B. Burkens en E. H. A. Kocken voor de Administratieve Dagen 1969, over openheid en openbaarheid van het bestuur, Bestuurswetenschappen 1969, pp. 236/237).

ARTIKEL 21

Tekst

Bij de kennisgeving van de beschikking worden tevens vermeld het adres van het orgaan waarbij en de termijn waarbinnen daartegen een bezwaarschrift kan worden ingediend of beroep kan worden ingesteld; indien het overheidsorgaan terzake in onzekerheid verkeert, worden alleen de wettelijke bepalingen vermeld, die met het oog op een mogelijke bezwaarschriften- of beroepsprocedure van belang zijn.

Toelichting

Voorbeelden van een dergelijke bepaling zijn in onze wetgeving reeds te vinden in art. 40 A.O.W., art. 52 A.W.W., art. 87 W.A.O. en art. 17, 1e lid sub b Vreemdelingenwet. Een kennisgeving inzake de mogelijkheid van beroep is in beginsel wel gewenst, omdat een uniforme regeling inzake de rechtsbescherming van de burger tegen beschikkingen ontbreekt, de belanghebbende niet altijd gemakkelijk de weg waarlangs hij recht kan zoeken, weet te vinden, en er voor wat de beroepstermijn betreft, verscheidenheid bestaat.

Een uitzondering dient echter te worden gemaakt voor gevallen waarin het overheidsorgaan er niet zeker van is, dat een beroep, b.v. op grond van de Wet b.a.b. mogelijk is. In zodanig geval zou de mededeling een misleidend effect hebben.

ARTIKEL 22

Tekst

1. Deze wet is niet van toepassing op beschikkingen van:

a. de wetgevende macht;

b. de kamers der Staten-Generaal;

c. de Algemene Rekenkamer;

d. de stembureaus, hoofdstembureaus en centrale stembureaus;

e. de rechterlijke macht;

f. overige personen of colleges, geheel of ten dele met rechtspraak belast en te dien aanzien van het openbaar bestuur onafhankelijk voorzoveel het die rechtspraak betreft.

2. Onder de organen in het vorige lid genoemd, zijn – voorzover van toepassing – begrepen de voorzitters, de leden, de commissies uit hun midden, de griffiers en de secretarissen.

Toelichting

In het eerste en tweede lid is de redactie van artikel 1 van de Wet b.a.b. gevolgd. De daar gekozen opsomming leek redelijk.

Niet werd echter van genoemd artikel overgenomen het bepaalde onder 'g': de Octrooiraad en de Raad voor het Kwekersrecht; de bijzondere bepalingen die de beschikkingen van deze organen bestrijken, vallen tegengevolge van het rechtsbeginsel dat de speciale wet derogeert aan de algemene wet, buiten het bereik van het ontwerp.

Bij de onder 'd' bedoelde organen, valt niet slechts te denken aan de in de Kieswet geregelde organen, maar ook bijv. aan die krachtens de Wet Universitaire Bestuurshervorming. In de Wet b.a.b. worden als uitzonderingen ook nog genoemd: organen op wier handelingen de rechterlijke macht toeziet en wel voorzover het deze handelingen betreft. Deze uitzondering moge terecht zijn voor wat betreft het beroepsrecht, voor wat de materie van het ontwerp betreft kan die uitzondering niet gemotiveeerd worden.

ARTIKEL 23

Tekst

1. Deze wet blijft geheel of gedeeltelijk buiten toepassing ten aanzien van beschikkingen, waarvoor dat bij algemene maatregel van bestuur is bepaald.

2. De in het vorige lid bedoelde algemene maatregel van bestuur kan niet worden vastgesteld of gewijzigd, dan nadat het ontwerp daarvan is overgelegd aan de beide kamers der Staten-Generaal en drie maanden sedertdien zijn verstreken.

Toelichting

In dit artikel wordt aan de regering de bevoegdheid toegekend ook andere beschikkingen dan die van de organen in artikel 22 genoemd, geheel of gedeeltelijk van de werking van de wet uit te zonderen. Voor de argumentatie daarvoor zij ook verwezen naar par. 4 van het algemeen gedeelte van de Memorie van Toelichting. De hier geopende uitzonderingsmogelijkheid kan op verschillende manieren worden gebruikt. In een a.m.v.b. kunnen sommige beschikkingen van bepaalde administratieve organen worden uitgezonderd.

Ook soortelijk bepaalde beschikkingen kunnen worden uitgezonderd. Natuurlijk dienen de uitzonderingen behoorlijk gemotiveerd te worden. De volgende categorieën kunnen reeds worden genoemd.

Alereerst zgn. gebonden beschikkingen die in grote aantallen worden gegeven. Zie voorbeelden in par. 4 van het algemeen gedeelte van de toelichting. Voorts de beschikkingen, die rechtstreeks voortvloeien uit de nakoming van deze wet; de zgn. preparatoire beschikkingen zoals bijvoorbeeld de beslissing om op een bepaalde dag een openbare hoorzitting te houden omtrent een voorgenomen beschikking. Ook bepaalde beschikkingen, in beroep genomen, moeten worden genoemd.

Gewezen moet voorts worden op artikel 5 van de Wet b.a.b. Men vindt

daarin een aantal gevallen, die vermoedelijk aanleiding zullen geven tot het uitzonderen van de hoorplicht voor wat betreft derden-belanghebbenden, zoals beschikkingen met betrekking tot schorsing van besluiten, beschikkingen tot benoeming, aanstellen of bevorderen dan wel tot het weigeren daarvan. In het ontwerp van Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen zijn daar nog aan toegevoegd beschikkingen houdende een beoordeling van het kennen of kunnen van iemand.

Zoals reeds eerder is opgemerkt moet ook gedacht worden aan die zgn. niet-gebonden beschikkingen die via computer of mechanische administratie worden gegeven. Bij zodanige dienen de belangen van betrokkenen, het zij hier herhaald, op een andere, minstens even effectieve manier, repressief dan wel bij de programmering te worden gewaarborgd.

Zoals uit deze opsomming wel blijkt, is op voorhand niet te zeggen om hoeveel uitzonderingen het zal gaan. Eerst na nauwgezette raadpleging van overheidsorganen kan duidelijk worden in welke gevallen uitzonderingen geboden zijn.

Indien de algemene maatregel van bestuur een onafzienbare reeks uitzonderingen zou gaan bevatten, dreigt het gevaar dat de wet uitzondering wordt en de uitzondering regel. Toch zal de verleiding om beschikkingen uit te zonderen groot zijn. Zeker wanneer de wet door de administratie als een schriftbeeld ontvangen zou worden.

Het verdient aanbeveling deze verleiding tegen te gaan. Daartoe strekt het tweede lid. Het ontwerp van de algemene maatregel van bestuur moet eerst in het openbaar gebracht worden zodat zich daarover discussies kunnen ontwikkelen en zonodig bijsturing kan plaatsvinden. Het belang van het tweede lid zit hem vooral in de verplichting a.h.w. vooraf verantwoording af te leggen over de uitzonderingen die men wil en over het waarom ervan. Een belangrijke beperking ligt tenslotte in de verhouding tot het vorige artikel. De algemene maatregel van bestuur zal niet zover kunnen gaan dat van een bepaald overheidsorgaan alle beschikkingen worden uitgezonderd van de bepalingen van de wet. Dat is uitputtend geregeld in artikel 22.

Overwogen is om – zoals bij de Wet b.a.b. gebeurde – de uitzonderingen bij wet te doen vaststellen. Dat lijkt echter een te zware eis. Er wordt op gerekend dat de regering van haar uitzonderingsbevoegdheid geen onmatig gebruik zal maken.

De wet zal niet eerder in werking kunnen treden dan nadat de hier bedoelde algemene maatregel is vastgesteld. Dat wil niet zeggen dat de indiening van dit ontwerp daarop ook moet wachten. Integendeel, het ontwerp kan in de legislatieve procedure nog ingrijpend gewijzigd worden.

Pas wanneer het ontwerp wet is geworden heeft men de grondslag in

handen om nader te bepalen wat de inhoud van de hier bedoelde algemene maatregel van bestuur zal moeten zijn.

ARTIKEL 24

Tekst

Een in deze wet geregelde verplichting behoeft niet te worden nagekomen indien en voorzover overmacht aanwezig is.

Toelichting

Elk overheidsorgaan komt zo nu en dan in de situatie, dat het een wettelijke verplichting naast zich neer moet leggen, omdat de verplichting hetzij feitelijk onmogelijk uit te voeren is, hetzij zich respectabele belangen daartegen verzetten, hetzij er collisie is met andere wettelijke bepalingen. Het toch naleven van de verplichting zou wettig maar onrechtmatig zijn, het niet nakomen is onwettig maar rechtmatig.

Tot dergelijke situaties zal ook deze wet aanleiding geven. Men kan ze in het algemeen aanduiden als overmachtssituaties.

Met overmacht wordt gemeenlijk bedoeld een niet door eigen toedoen in het leven geroepen omstandigheid, die een onweerstaanbare drang uitoefent tot overtreding van een rechtsregel. Hiermede houden de mogelijkheden voor een algemene omschrijving ongeveer op. Van een overmachtstheorie die voor het gehele recht zou gelden is geen sprake. Bijna elk wetsartikel, dat een uitzondering maakt voor het geval van overmacht, wettigt een eigen interpretatie.

In tegenstelling tot het burgerlijk recht en het strafrecht is in het bestuursrecht een leerstuk van de overmacht niet afzonderlijk tot ontwikkeling gekomen. Wel zijn verschillende vage normen (redelijkheid, openbare orde, algemeen belang) gegroeid, die betrekking hebben op conflictsituaties vergelijkbaar met die, welke in andere delen van het recht door overmachtsfiguren bestreken worden, maar overmacht heeft als zodanig geen wettelijke erkenning gevonden als rechtvaardigingsgrond voor de overheid.

Dat is zeer te betreuren. Het betekent namelijk dat de overheid zich in bepaalde gevallen moet beroepen op buitenwettelijke rechtvaardigingsgronden, zoals het beginsel nood breekt wet, maar zich niet kan onttrekken aan het verwijt van onwettig handelen.

De erkenning van overmacht in de wet zelf betekent dat de beschuldiging van onwettig optreden in geval van overmachtsituaties vervalt. Dat is de reden waarom in dit artikel de overmacht als administratiefrechtelijke rechtsfiguur wordt geïntroduceerd.

Omdat het bij het onderhavige artikel gaat om het vervullen van een wettelijke verplichting, bij nalaten waarvan het administratief orgaan in beroep kan worden aangesproken en er een beperkte theoretische verwantschap in dit opzicht bestaat met de leerstukken van onrechtmatige daad en strafbaar feit, verdient het aanbeveling steun te zoeken bij de overmachtsleer van artikel 40 van het Wetboek van Strafrecht. Overmacht vormt dan een drang, waaraan het overheidsorgaan geen weerstand behoeft te bieden.

In dit verband kan de zgn. absolute overmacht buiten beschouwing blijven. Een situatie dat het feitelijk volstrekt uitgesloten is dat het overheidsorgaan een in deze wet geregelde verplichting naleeft, zal zich alleen in abnormale omstandigheden voordoen.

Het gaat om de relatieve overmacht, d.w.z. de situatie dat men feitelijk wel conform de wet zou kunnen handelen, maar verhinderende omstandigheden het onrechtmatig zouden doen zijn om te doen wat de wet zegt. Grosso modo kan men drie rubrieken onderscheiden:

a. er is een conflict van plichten; in een bepaald geval blijken onverenigbare wettelijke verplichtingen te gelden; men zal daaruit een keuze moeten maken;

b. er is een conflict tussen plicht en belang; bij nakoming van een wettelijke verplichting schendt men op niet te rechtvaardigen wijze een belang, dat zwaarder telt dan het belang dat door de wettelijke verplichting wordt gediend;

c. er is een conflict tussen nut en offer; nakoming van een verplichting vraagt door speciale omstandigheden een zo onevenredig grote inspanning, dat er een volstrekt onredelijke verhouding zou ontstaan tussen nut en offer.

Het spreekt vanzelf, dat geen gemakkelijke maatstaf is te geven om uit te maken of inderdaad van overmacht moet worden gesproken.

Het zijn de concrete omstandigheden, de redelijkheid en de wettelijke bepalingen die, in onderlinge afweging gebracht, het antwoord moeten verschaffen.

Uit het voorgaande zou men misschien de indruk kunnen krijgen dat het artikel een soort vrijbrief verschaft aan overheidsorganen om het met de wettelijke verplichtingen naar eigen believen nauw of ruim te nemen. Die indruk is vals. Overmacht is een uitzondering op normale situaties. Wie zich op overmacht beroept, zal die ook moeten bewijzen. Dat bewijs zal alleen in sprekende gevallen overtuigend kunnen worden geleverd. Evenmin als bijvoor-

beeld de strafrechter erg royaal is met de erkenning van een beroep op overmacht, kan van de administratieve rechter verwacht worden dat hij overheidsorganen in dit opzicht een vrijgevige hand zal reiken.

In het V.A.R.-rapport zijn enkele gevallen genoemd, waarin het horen van belanghebbenden achterwege zou dienen te blijven (4e druk pag. 75). De aanbevelingen inzake het horen zijn aldus het rapport niet van toepassing indien naleving daarvan:

1. zich niet zou verdragen met de betrokken wettelijke regeling;
2. zich niet zou verdragen met het algemeen belang;
3. zich niet zou verdragen met belangen van anderen;
4. wegens het grote aantal in redelijkheid niet kan worden gevergd.

Leveren deze vier nu voorbeelden op van overmacht in de hier bedoelde zin? Het antwoord moet ontkennend zijn. De gevallen zijn wat dat betreft veel te ruim omschreven. Dat is geen kritiek op het rapport want dat ziet alleen op aanbevelingen, terwijl in het onderhavige artikel gehandeld wordt over wettelijke verplichtingen. Met een analoge, maar strakkere formulering krijgt men niettemin een indicatie. Overmacht kan in elk geval aanwezig worden geacht indien:

a. de nakoming van een verplichting zich niet verdraagt met de strekking of de bepalingen van de wettelijke regeling waarop de beschikking steunt;

b. nakoming van de verplichting zou leiden tot ongerechtvaardigde aantasting van belangen van belanghebbenden of anderen;

c. wegens spoedeisendheid of een onvoorzienbaar groot aantal voorgenomen beschikkingen nakoming van de verplichting in redelijkheid niet kan worden gevergd.

Bij de gevallen onder 'a' en 'b' valt aan te tekenen, dat bijvoorbeeld het bekend worden van het voornemen tot een bepaalde beschikking ernstige nadelen kan veroorzaken en soms ook het effect van de beschikking teniet kan doen.

De gevallen onder 'c' geven niet een vrijbrief aan de administratie, maar ondervangen praktische onmogelijkheden. Indien bijvoorbeeld op een termijn van enkele dagen vergunning wordt verzocht tot een demonstratie op de openbare weg is van het beschikkend orgaan niet te vergen dat het alle belanghebbenden hoort. Als de aanvragers van de vergunning hun verzoek veel te laat hebben ingediend, zal dat voor de overheid een reden kunnen zijn, het verzoek te weigeren. Bij het voorbereiden van die weigering kan de overheid

zich terecht beroepen op overmacht om het horen van de belanghebbende achterwege te laten. Zulks geldt evenzeer wanneer binnen een beperkt tijdsbestek grote aantallen beschikkingen moeten worden gegeven.

In het artikel wordt de clausule gehanteerd *'indien en voorzover'*. Daarmede wordt vastgelegd, dat een overmachtssituatie wat haar rechtsgevolgen betreft niet uitgerekt mag worden. Een verplichting vervalt slechts voorzover overmacht aanwezig is. Het orgaan zal moeten trachten de verplichting zoveel mogelijk na te komen.

Zoals in par 4 van het algemeen gedeelte van de toelichting en bij art. 23 reeds is vermeld, ligt een overmachtsituatie in de sfeer van de onvoorzienbaarheid. Wanneer de regering kan voorzien dat sommige wettelijke verplichtingen bij bepaalde organen of voor bepaalde categorieën onnakoombaar zijn, dient van de mogelijkheid tot reguliere uitzondering gebruik gemaakt te worden, zoals geregeld is in het voorgestelde art. 23. Het overmachtsartikel is op die gevallen niet van toepassing. Ook wanneer een overheidsorgaan zichzelf in een zodanige positie heeft gemanoeuvreerd, dat het de wettelijke verplichtingen niet kan nakomen, is het overmachtsartikel niet van toepassing. Overmacht op grond van eigen toedoen wordt ook elders in de rechtstheorie niet aanvaard. Het sluitstuk op de voorgestelde bepaling vormt de administratieve en rechterlijke controle. Weliswaar is niet voor alle beschikkingen administratief beroep of administratieve rechtspraak voorzien, maar verwacht kan worden dat de overigens uitgeoefende controle een reflexwerking op het gehele terrein van het overheidshandelen zal hebben. Door die controle zal de hier algemeen omschreven uitzondering haar nadere afbakening en specificaties moeten krijgen.

In beroep zal voorts het overheidsorgaan, dat van mening is dat er een overmachtsituatie bestond, zulks aannemelijk moeten maken.

De bewijslast omtrent het bestaan van overmacht rust op degeen die zich op die verschoningsgrond beroept.

In de buitenlandse wetgeving komt een vergelijkbare figuur niet voor. Indien daar nauwkeurig omschreven verplichtingen worden opgelegd, is men gedwongen geweest uitputtend die gevallen op te sommen, waarin de verplichting uitzondering diende te lijden. De catalogi der uitzonderingen zijn dientengevolge zeer omvangrijk en hoewel men meestal gepoogd heeft de excepties zo exact mogelijk te houden, is men er toch niet in geslaagd caoutchoucbepalingen te vermijden. Wel komen in de Europese Landbouwverordeningen vergelijkbare rechtsfiguren voor, maar van een werkelijke analogie is geen sprake. Voor wat betreft de Nederlandse bestuurswetgeving kan nog gewezen

worden op artikel 11 van de Vestigingswet Bedrijven 1954 en artikel 11 van de Wet op het Afbetalingsstelsel. Het daarin gebezigde begrip 'overmacht' ziet evenwel niet op de overheid, maar op de justitiabelen.

ARTIKEL 25

Tekst

Indien een algemeen verbindend voorschrift bijzondere regels bevat, waarbij aan overheidsorganen verplichtingen worden opgelegd of aan belanghebbenden rechten worden gegeven, die gelijkwaardig zijn aan of verder reiken dan de verplichtingen of rechten, waarin deze wet voorziet, gaan die bijzondere regels boven de overeenkomstige bepalingen van deze wet, tenzij bij algemeen verbindend voorschrift anders is bepaald.

Toelichting

Verscheidene wetten en lagere regelingen bevatten waardevolle elementen op het terrein van de voorbereiding van beschikkingen, die in deze wet niet of op een andere wijze zijn opgenomen. Het zou onwenselijk zijn om deze elementen, zeker als zij meer garanties geven dan deze wet, overboord te zetten. Wanneer andere, maar vergelijkbare garanties zijn gegeven, is het niet nodig die te laten wegvagen door deze wet. Het artikel strekt ertoe, dat in algemeen verbindende voorschriften voorkomende bijzondere regels ten aanzien van de voorbereiding van beschikkingen hun gelding behouden. Te denken valt hierbij b.v. aan artikel 13 van de Onteigeningswet, dat ten aanzien van het proces-verbaal der hoorzitting zowel mede-ondertekening der gehoorde personen, als ter inzage legging van een afschrift van het proces-verbaal voorschrijft.

Ook toekomstige regelingen worden door de bepaling bestreken.

Het artikel sauveert voorts de aanvullende bevoegdheid der lagere publiekrechtelijke lichamen (vgl. art. 80 van de Provinciewet), zij het dat de formulering gezien de aard van de materie afwijkt van de gebruikelijke en ook ruimere armslag laat. In het artikel is eigenlijk het beginsel verwoord dat de speciale wet derogeert aan de algemene. Maar omdat dit beginsel slechts betrekking heeft op regelingen, die in rechtskracht met elkaar gelijkstaan, diende een expliciete formulering te worden gegeven.

ARTIKEL 26

Tekst

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gegeven ter uitvoering van deze wet.

Toelichting

Het kan noodzakelijk of wenselijk zijn, dat nadere voorschriften worden vastgesteld ter uitvoering van de wet.

Dat kan ingevolge dit artikel bij algemene maatregel van bestuur geschieden.

ARTIKEL 27

Tekst

Deze wet kan worden aangehaald als Wet houdende algemene bepalingen van administratief recht dan wel als wet a.b.a.r.

Toelichting

In het algemeen gedeelte van de toelichting is gewezen op het pretentieuze karakter van de titel en is nader ingegaan op de argumenten pro en contra. De afkorting a.b.a.r. is ongetwijfeld onwelluidend maar heeft praktische voordelen.

ARTIKEL 28

Tekst

Deze wet treedt in werking met ingang van een door de regering te bepalen dag.

Toelichting

In verband met de voorbereiding van de besluiten, bedoeld in artikel 23 en artikel 26, is het gewenst de datum van inwerkingstreding aan de regering ter bepaling bij koninklijk besluit over te laten.

Bijlage

ENIGE RECHTSVERGELIJKENDE NOTITIES

afgesloten per 1–1–1974

(redacteur: Mr. L. T. A. Rutges)

Enige rechtsvergelijkende notities

De aan 'de rechtsontwikkeling elders' gewijde paragraaf van het rapport toont aan dat vele landen het onze zijn voorgegaan in de wetgeving m.b.t. de administratieve procedure. In een elftal landen bestaan reeds wetten, in enkele andere bevindt men zich in een meer of minder vergevorderd stadium van voorbereiding.

Vergelijking van al deze wetten in detail is vrijwel ondoenlijk.

Allereerst verschillen ze sterk in omvang, al naargelang met de wetten is beoogd het geven van een gedetailleerde regeling van de administratieve procedure als pendant van de uitvoerig geregelde gerechtelijke procedure, of de codificatie van de meest essentiële procedurele beginselen.

Vervolgens zijn al deze wetten niet los te zien van de onderling afwijkende rechtssystemen waarvan ze deel uitmaken, waardoor o.m. basisbegrippen als 'administratief orgaan' en 'administratieve beschikking' elkaar niet dekken.

Deze problematiek, die zich bij alle rechtsvergelijking voordoet, dwingt tot beperking. Beperking in tweeërlei opzicht, ten eerste m.b.t. de te vergelijken onderwerpen, ten tweede m.b.t. de te vergelijken rechtsstelsels.

De onderwerpen die voor vergelijking zijn gekozen zijn het horen van belanghebbenden, de inzage in de stukken en de motivering van besluiten. Deze blijken n.l. in alle wettelijke regelingen de centrale thema's te zijn. Een vergelijking van het begrip belanghebbende is hierbij noodzakelijk geacht, omdat de inhoudelijke betekenis van de materiële bepalingen in belangrijke mate afhangt van de omschrijving van dit begrip.

Voorts is de vergelijking beperkt tot een vijftal wettelijke regelingen: de Oostenrijkse, Zwitserse, Noorse en Zweedse wetten, en het Duitse ontwerp. Geheel willekeurig is deze keuze niet. Ze wordt bepaald door bovengeschetste problematiek. De gekozen regelingen behoren tot de meest vergelijkbare rechtsstelsels en bovendien zijn ze in de oorspronkelijke taal toegankelijk.

De vergelijking bestaat in de weergave van de betreffende wetsbepalingen, enige informatie uit de toelichting daarop, voorzover daarover beschikt kon worden, en voor wat betreft Oostenrijk, enige verduidelijkende jurisprudentie.

Enige algemene informatie over deze vijf regelingen:

Het **Oostenrijkse** 'Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz' is de oudste regeling. Zij dateert van 1925 en is in 1950 geheel herzien.

De wet heeft model gestaan voor vele andere wetten in landen die oude banden hebben met het voormalige Oostenrijkse imperium, zoals Tsjechoslowakije, Polen en Joegoslavië. De wet telt 80 paragrafen.

Het **Zwitserse** 'Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren' dateert van 1968. De wet telt 82 artikelen en heeft slechts betrekking op de procedure bij de bondsorganen. Daarnaast bestaan in een aantal kantons eigen kantonale regelingen.

De **Noorse** 'lov om behandlingsmaten i forvaltningssaker' (d.w.z. wet betreffende de procedure in bestuurszaken) kortweg aangeduid met 'forvaltningsloven' (d.w.z. bestuurswet) kwam tot stand in 1967, op basis van een uitvoerig gedocumenteerd commissie-ontwerp van 1958. De wet werd pas op 1 januari 1970 van kracht, nadat enige wijzigingen waren aangebracht die gedurende de vrijwillige en experimentele toepassing van de wet tussen 1967 en 1970 noodzakelijk waren gebleken. De wet telt 43 paragrafen*.

De **Zweedse** 'förvaltningslag' (d.w.z. bestuurswet) is de jongste in de rij. Ze werd door de regering tezamen met een aantal andere wetten, o.a. betreffende de administratieve rechtspraak bij de Rijksdag ingediend op 12 maart 1971. Na door de Rijksdag ongewijzigd te zijn aangenomen werd de wet door de Koning bekrachtigd op 4 juni 1971 en trad ze in werking op 1 januari 1972.

Aan het regeringsontwerp zijn twee commissie-ontwerpen voorafgegaan: één van een commissie van deskundigen dat 155 paragrafen omvatte en één van een departementale commissie, dat slechts 25 paragrafen besloeg. De opzet van de wet was duidelijk gewijzigd: van een uitvoerige regeling van de administratieve procedure tot een wet die slechts de essentiële beginselen daarvan bevat, een procedurele minimumwet. Het uiteindelijke tot wet verheven regeringsontwerp besnoeide nog verder en telde nog slechts 20 paragrafen.

Het **Duitse** 'Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetz' is gebaseerd op het bekende 'Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes' van 1963. Een eerste regeringsontwerp werd in 1970 bij Bondsraad en Bondsdag ingediend. De Bondsdag slaagde er niet in het ontwerp in de lopende legislatuurperiode

*) Voor de hierna volgende behandeling van de resp. regelingen van het begrip belanghebbende, de hoor- en de motiveringsplicht is gebruik gemaakt van de definitieve tekst van 1970.
De achterin deze bijlage opgenomen integrale tekst is die van het regeringsontwerp van 1965, daar slechts deze in vertaalde vorm beschikbaar was. (Vertaling: Mr. Erich Lund).

af te handelen. Naar Duits recht maakt een nieuwe legislatuurperiode nieuwe indiening noodzakelijk. Zulks geschiedde: op 18 juli 1973 werd door de Bondsregering een gewijzigd ontwerp ingediend. De Bondsraad heeft reeds stelling genomen t.a.v. het ontwerp en enige wijzigingen voorgesteld. In de Bondsdag zal de behandeling in pleno naar verwacht wordt spoedig plaatsvinden.

Het ontwerp telt 96 paragrafen (Musterentwurf 85). Als enige van alle regelingen kent het een onderscheid tussen 'förmliches' en 'nicht-förmliches Verwaltungsverfahren'. Het 'förmliche Verwaltungsverfahren' vindt slechts toepassing als rechtsvoorschriften daartoe verplichten (par. 59).

Het begrip belanghebbende

Een omschrijving van het begrip 'belanghebbende' – m.n. van belang i.v.m. die artikelen die aan zodanig gekwalificeerden bepaalde rechten geven – komt in bijna alle buitenlandse regelingen voor. Vaak wordt, in aansluiting bij het procesrecht, gekozen voor de term 'partij'. In het algemeen wordt aan het belanghebbende- of partijbegrip ruime inhoud gegeven: belanghebbende, betrokkene of partij is doorgaans degene tot wie een bestuursbesluit is gericht, hetzij op eigen verzoek, hetzij op initiatief van het overheidsorgaan, en degene die door zo'n besluit rechtstreeks in zijn belang wordt getroffen.

Oostenrijk: Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz.

Een bijzondere plaats in het geheel neemt de Oostenrijkse wet in daar deze als enige onderscheid maakt tussen 'Beteiligte' en 'Partei'.

> *Par. 8:*
> Personen, die einige Tätigkeit der Behörde in Anspruch nehmen oder auf die sich die Tätigkeit der Behörde bezieht, sind Beteiligte und, insoweit sie an der Sache vermöge eines Rechtsanspruches oder eines rechtlichen Interesses beteiligt sind, Parteien.

Dit onderscheid is van wetstechnische betekenis: het strekt ertoe bepaalde personen, omwille van hun rechtsbelangen een bevoorrechte positie te geven in de procedure: zo hebben bijv. slechts 'partijen' het recht op inzage in de stukken (par. 17), het recht om gehoord te worden (par. 37), en het recht op het instellen van gewone en buitengewone rechtsmiddelen (par. 63, 69 en 71).

'Beteiligte' is het ruimere begrip, dat ook 'partij' omvat. Zij, die slechts Beteiligte zijn, hebben in de procedure geen bijzondere rechten. Hun moet gelegenheid gegeven worden om 'bei Feststellung des Sachverhalts mitzuwirken' (par. 43[2]).

Zwitserland: Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren.

Art. 6:
Als Parteien gelten Personen, deren Rechte oder Pflichten die Verfügung berühren soll, und andere Personen, Organisationen oder Behörden, denen ein Rechtsmittel gegen die Verfügung zusteht.

Duitsland: Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes.

Par. 13:
(1) Beteiligte sind
1. Antragsteller und Antragsgegner;
2. diejenigen, an die die Behörde den Verwaltungsakt richten will oder gerichtet hat;
3. diejenigen, mit denen die Behörde einen öffentlichrechtlichen Vertrag schliessen will oder geschlossen hat;
4. diejenigen, die nach Absatz 2 von der Behörde zu dem Verfahren hinzugezogen worden sind.

(2) Die Behörde kann von Amstwegen oder auf Antraf diejenigen, deren rechtliche Interessen durch den Ausgang des Verfahren berührt werden können, als Beteiligte hinzuziehen. Hat der Ausgang des Verfahrens rechtsgestaltende Wirkung für einen Dritten, so ist dieser auf Antrag als Beteiligter zu dem Verfahren hinzuziehen; soweit er der Behörde bekannt ist, soll diese ihn von der Einleitung des Verfahrens benachrichtigen.

(3) Wer anzuhören ist, ohne dass die Voraussetzungen des Absatzes 1 vorliegen, wird dadurch nicht Beteiligter.

'Beteiligte' zijn dus allereerst diegenen die in een directe relatie staan tot een bestuursorgaan; hierop doelen de nrs. 1 t/m 3 van het eerste lid. Lid 1, nr 4 jo. lid 2, eerste zin, handelt over de zgn. derde-belanghebbenden. In het geval dat derden in hun rechtsbelangen kunnen worden getroffen is het aan het betrokken orgaan zelf ter beslissing overgelaten om deze derden al dan niet in de zaak te betrekken, hetzij ambtshalve, hetzij op verzoek (par. 13, lid 2, eerste zin).

Resulteert een administratieve procedure echter in een besluit met 'rechtsgestaltende Wirkung' voor een derde, dan mòet deze op zijn verzoek in de zaak betrokken worden (par. 12, lid 2, tweede zin).

Om de kring van Beteiligten te objectiveren zijn volgens lid 1, nr. 4 slechts

diegene Beteiligte die ook daadwerkelijk door het bestuursorgaan in de zaak zijn betrokken.

Par. 13, lid 3, ziet op organen, personen, verenigingen en deskundigen die krachtens bijzondere rechtsvoorschriften gehoord moeten worden, maar waarvan niet gewenst wordt geacht dat zij onder de 'Beteiligten' worden gerekend, daar dit een ondoelmatige en niet gerechtvaardigde uitbreiding van dat begrip zou inhouden.

Noorwegen: Wet betreffende de procedure in bestuurszaken (bestuurswet)

> *Par. 2:* (definities)
>
> In deze wet wordt bedoeld met . . .
> *e)* partij: de persoon tegen wie een beslissing zich richt of die de zaak anderszins direct aangaat.

In de toelichting wordt erop gewezen dat men in een algemene bestuurswet niet kan opereren met hetzelfde formele partijbegrip als bij het rechterlijk proces. Het is moeilijk om een eigen partijbegrip op te stellen met een duidelijke afgrenzing tussen enerzijds partijen met volledige partijrechten vanaf het begin van de procedure tot en met de uiteindelijke beslissing en anderzijds zij wier belangen weliswaar door een bestuursbeslissing worden getroffen, maar niet zo direct of zo ernstig dat ze een partijpositie moeten innemen. Derhalve kan een definitie van het begrip partij slechts vaag gehouden worden. In bijzondere wetten is een dergelijke definitie eenvoudiger omdat men in dat geval beter overzicht heeft over het te bestrijken terrein. Een nadere omgrenzing van het begrip kan derhalve beter worden overgelaten aan zulke bijzondere wetten en aan de praktijk.

Zweden: Bestuurswet.

In de Zweedse wet komt geen omschrijving voor van het begrip partij. Het vóór-ontwerp van 1968 kende wel een definitie:

> In de wet wordt bedoeld met partij: eenieder tot wie het uiteindelijke besluit gericht kan worden of wie het anderszins, klaarblijkelijk ten nauwste kan aangaan, en tevens diegene die krachtens bijzondere bepalingen in de procedure kan optreden (par. 4).

Deze omschrijving werd door de om advies gevraagde instanties vrij algemeen te vaag bevonden. In bepaalde gevallen was ze te ruim en in andere te eng.

Uiteindelijk heeft men er de voorkeur aan gegeven geheel af te zien van een definitie en aan te sluiten bij de bestaande wetgeving, m.n. bij par. 39 van de zgn. Sekretess-wet (de wet die de uitzonderingen op het grondwettelijk openbaarheidsbeginsel regelt), waar gesproken wordt van 'verzoeker, klager of een andere partij'. Onder 'verzoeker' pleegt te worden verstaan degene die zich tot een orgaan heeft gericht met een aanvrage of verzoek m.b.t. een zaak die zijn publiekrechtelijke positie raakt. Met 'klager' wordt niet slechts bedoeld de verzoeker zelf die in beroep is gegaan tegen de beslissing, maar ook andere beroeps- of bezwaarsgerechtigden die tegen het besluit zijn opgekomen (het zijn van derde-belanghebbende is hier dus gekoppeld aan het hebben van een beroeps- of bezwaarsrecht).

Met de term 'andere partij' wordt gedoeld op personen die in een concrete situatie een positie innemen die vergelijkbaar is met die van verzoeker of klager.

Het horen van belanghebbenden en de inzage in de stukken

Allerwege wordt het recht van belanghebbenden om gehoord te worden tot de hoekstenen van de rechtsbescherming en dienovereenkomstig tot de belangrijkste bepalingen van de respectievelijke algemene bestuurswetten gerekend. Uit de hier gekozen voorbeelden moge blijken hoe verschillend de onderscheiden wetgevers hebben gestreefd naar een evenwicht tussen het rechtsbeschermingsbelang van de individuele belanghebbende en het algemene belang van een efficiënte administratie.

Voorts blijkt dat een aantal van deze wetgevers het recht van inzage in de stukken beschouwt als ten nauwste samenhangend met het recht om gehoord te worden.

Oostenrijk: Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz.

Hier is de kwestie meer verspreid en daardoor gekompliceerder geregeld dan elders. Van primair belang is allereerst *par. 37:*

> Zweck des Ermittlungsverfahrens ist, den für die Erledigung einer Verwaltungssache massgebenden Sachverhalt festzustellen und den Parteien Gelegenheit zur Geltendmachung ihrer Rechte und rechtlichen Interessen zu geben.

Volgens het Verfassungsgerichthof is die Wahrung des Parteiengehörs 'eine kardinale Voraussetzung eines gesetzmässigen Verwaltungsverfahrens; in ihr

erblickt das AVG in verfahrensrechtlicher Beziehung offenbar eine der wichtigsten Sicherungen des rechtsstaatlichen Prinzips . . .

Par. 37 AVG lässt den Entfall des Parteiengehörs auch dann nicht zu, wenn dieses angesichts des klar zutage liegenden Sachverhaltes nich notwenig erscheint' (VfGH 26–6–1949).

De uitwerking van dit beginsel, m.n. of de partij zich schriftelijk of mondeling kan laten horen is overgelaten aan het Ermessen van de betreffende bestuursinstantie, voorzover niet mondelinge behandeling is voorgeschreven (par. 40 e.v.).

'Gelegenheid om gehoord te worden' betekent: gehoord worden door het bestuursorgaan zelf.

Het recht om gehoord te worden heeft volgens de jurisprudentie alleen betrekking op het vaststellen van de feiten, en niet op de juridische beoordeling van de feiten. Verder komt het beginsel dat partijen gehoord moeten worden tot uiting bij de regels over de mondeling behandeling (par. 43, 2 en 3), het bewijs (par. 45, 3) en het beroep (par. 65).

Ook in Oostenrijk wordt het recht op inzage in de stukken beschouwd als het komplement op het recht om gehoord te worden. De 'Akteneinsicht' wordt geregeld in *par. 17* AVG:

> *(1)* Die Behörde hat, sofern die Verwaltungsvorschriften nicht anderes bestimmen, den Parteien die Einsicht und Abschriftnahme der Akten oder Aktenteile zu gestatten, deren Kenntnis zur Geltendmachung oder Verteidigung ihrer rechtlichen Interessen erforderlich ist.
>
> *(2)* Von der Akteneinsicht ausgenommen sind Beratungsprotokolle, Amtsvorträge, Erledigungsentwürfe und sonstige Schriftstücke (Mitteilugen anderer Behörden, Meldungen, Berichte, u. dgl.), deren Einsichtnahme durch die Parteien eine Schädigung berechtigter Interessen einer Partei oder dritter Personen oder eine Gefährdung der Aufgaben der Behörde herbeiführen oder den Zweck des Verfahrens beeinträchtigen würde.
>
> *(3)* Allen an einem Verfahren beteiligten Parteien muss auf Verlangen die Akteneinsicht in gleichem Umfang gewährt werden.
>
> *(4)* Gegen die Verweigerung der Akteneinsicht ist kein Rechtsmittel zulässig.

Beide rechten komen gekombineerd ter sprake bij de regels over bewijs (par. 54, 3) en beroep (par. 65).

Zwitserland: Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren.

In de Zwitserse wet gaat de regeling m.b.t. de inzage in de stukken direkt vooraf aan de regeling van de hoorplicht.

Art. 26:

1. Die Partei oder ihr Vertreter hat Anspruch darauf, in ihrer Sache folgende Akten am Sitze der verfügenden oder einer durch diese zu bezeichnenden kantonalen Behörde einzusehen:

a. Eingaben von Parteien und Vernehmlassungen von Behörden;

b. alle als Beweismittel dienenden Aktenstücke;

c. Niederschriften eröffneter Verfügungen.

2. Die verfügende Behörde kann eine Gebühr für die Einsichtnahme in die Akten einer erledigten Sache beziehen; der Bundesrat regelt die Bemessung der Gebühr.

Art. 27:

1. Die Behörde darf die Einschichtnahme in die Akten nur verweigern, wenn:

a. wesentliche öffentliche Interessen des Bundes oder der Kantone, insbesondere die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft, die Geheimhaltung erfordern;

b. wesentliche private Interessen, insbesondere von Gegenparteien, die Geheimhaltung erfordern;

c. das Interesse einer noch nicht abgeschlossenen amtlichen Untersuchung es erfordert.

2. Die Verweigerung der Einsichtnahme darf sich nur auf die Aktenstücke erstrecken, für die Geheimhaltungsgründe bestehen.

3. Die Einsichtnahme in eigene Eingaben der Partei, ihre als Beweismittel eingereichten Urkunden und ihr eröffnete Verfügungen darf nicht, die Einsichtnahme in Protokolle über eigene Aussagen der Partei nur bis zum Abschluss der Untersuchung verweigert werden.

Art. 28:

Wird einer Partei die Einsichtnahme in ein Aktenstück verweigert, so darf auf dieses zum Nachteil der Partei nur abgestellt werden, wenn ihr die Behörde von seinem für die Sache wesentlichen Inhalt mündlich oder schriftlich Kenntnis und ihr ausserdem Gelegenheit gegeben hat, sich zu äussern und Gegenbeweismittel zu bezeichnen.

Art. 29:
Die Parteien haben Anspruch auf rechtliches Gehör.

Art. 30:
1. Die Behörde hört die Parteien an, bevor sie verfügt.

2. Sie braucht die Parteien nicht anzuhören vor:
   a. Zwischenverfügungen, die nicht selbständig durch Beschwerde anfechtbar sind;
   b. Verfügungen, die durch Einsprache anfechtbar sind;
   c. Verfügungen, in denen die Behörde den Begehren der Parteien voll entspricht;
   d. Vollstreckungsverfügungen;
   e. anderen Verfügungen in einem erstinstantzlichen Verfahren, wenn Gefahr im Verzuge ist, den Parteien die Beschwerde gegen die Verfügung zusteht und ihnen keine andere Bestimmung des Bundesrechts einen Anspruch auf vorgängige Anhörung gewährleistet.

Duitsland: Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes.

Par. 24 Anhörung Beteiligter

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

(2) Von der Anhörung kann abgesehen werden, wenn sie nach den Umständen des Einzelfalles nicht geboten ist. Dies kann insbesondere der Fall sein, wenn

   1. eine sofortige Entscheidung wegen Gefahr im Verzug oder im öffentlichen Interesse notwendig erscheint;

   2. durch die Anhörung die Einhaltung einer für die Entscheidung massgeblichen Frist in Frage gestellt würde;

   3. ein Antrag eines Beteiligten abgelehnt wird, ohne dass die Behörde von den tatsächlichen Angaben des Beteiligten zu dessen Ungunsten abweichen will;

   4. die Behörde eine Allgemeinverfügung oder gleichartige Verwaltungsakte in grösserer Zahl oder Verwaltungsakte mit Hilfe automatischer Einrichtungen erlassen will;

5. Massnahmen in der Verwaltungsvollstreckung getroffen werden sollen.

(3) Eine Anhörung unterbleibt, wenn ihr ein zwingendes öffentliches Interesse entgegensteht.

In de toelichting wordt gesteld dat aan art. 103 van de grondwet ('Vor Gericht hat jedermann Anspruch auf rechtliches Gehör') het beginsel ten grondslag ligt dat de individuele burger niet als 'blosses Objekt staatlicher Entscheidung' gezien behoort te worden. Ofschoon art. 103 noch direct, noch indirect op de administratieve procedure van toepassing is, is het daarin besloten beginsel in de rechtsstaat evenzeer als een ongeschreven algemeen bestuursbeginsel te beschouwen. In sommige speciale wetten is als uitvloeisel daarvan uitdrukkelijk een hoorplicht geformuleerd.

In aansluiting bij het streven van de bondswetgever om de rechtsstaatsbeginselen in de administratieve procedure een positieve basis te geven, bepaalt par. 24 dat de administratie alvorens te beslissen in beginsel aan belanghebbende gelegenheid móet geven om zich te laten horen. (Dit in tegenstelling tot het Musterentwurf en het vorige regeringsontwerp die slechts een sollvoorschrift gaven, menende met een dergelijk voorschrift het juiste midden te houden tussen de 'Wahrung der Rechtsstaatlichkeit' en de 'Wahrung der Elastizität und der Einfachkeit des Verwaltungsverfahrens'.)

Een hoorplicht, aldus de toelichting, sluit aan bij het algemene streven van de bondsregering ook d.m.v. de wetgeving de vertrouwensrelatie tussen burger en bestuur te versterken.

Het eerste lid schrijft voor het normale geval een hoorplicht voor. Wegens het ontbreken van een nadere regeling wordt het voldoende geacht dat de belanghebbende gelegenheid heeft gehad zich schriftelijk te uiten; een recht om persoonlijk gehoord te worden bestaat in beginsel niet.

In het tweede lid worden, na een algemeen geformuleerde uitzonderingsregel die de hoorplicht beperkt tot de mate waarin deze verdedigbaar is, vijf voorbeelden gegeven van zgn. 'atypische' gevallen, waarin het horen afhankelijk is gesteld van het oordeel van de administratie; een limitatieve opsomming is hier niet bedoeld.

Het derde lid verplicht de overheid het horen achterwege te laten indien dit zou botsen met een 'zwingendes öffentliches Interesse'. Hier is met name gedacht aan staatsveiligheidsbelangen.

Direct hierop aansluitend regelt het ontwerp het recht op inzage in de stukken.

Par. 25 Akteneinsicht durch Beteiligte

(1) Die Behörde hat den Beteiligten Einsicht in die das Verfahren betreffenden Akten zu gestatten, soweit deren Kenntnis zur Geltendmachung oder Verteidigung ihrer rechtlichen Interessen erforderlich ist. Satz 1 gilt bis zum Abschluss des Verwaltungsverfahrens nicht für Entwürfe zu Entscheidungen sowie die Arbeiten zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung.

(2) Die Behörde ist zur Gestattung der Akteneinsicht nicht verpflichtet, soweit durch sie die ordnungsgemässe Erfüllung der Aufgaben der Behörde beeinträchtigt, das Bekanntwerden des Inhalts der Akten dem Wohle des Bundes oder eines Landes Nachteile bereiten würde oder soweit die Vorgänge nach einem Gesetz oder ihrem Wesen nach, namentlich wegen der berechtigten Interessen der Beteiligten oder dritter Personen, geheimgehalten werden müssen.

(3) Die Akteneinsicht erfolgt bei der Behörde, die die Akten führt. Im Einzelfall kann die Einsicht auch bei einer anderen Behörde oder bei einer diplomatischen oder berufskonsularischen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland im Ausland erfolgen; weitere Ausnahmen kann die Behörde, die die Akten führt, gestatten.

De huidige rechtstoestand waarin, behalve wanneer incidentele wetten daartoe uitdrukkelijk verplichten, de administratie zelf beslissen mag of zij inzage in de stukken zal geven, wordt in de toelichting onbevredigend genoemd en niet in overeenstemming met het beeld van de mondige burger in de moderne rechtsstaat. Derhalve wordt nu, anders dan in het Musterentwurf en het eerdere regeringsontwerp, een principieel recht op inzage in de stukken erkend.

Het ontwerp sluit met de gekozen formulering aan bij par. 17 van de Oostenrijkse wet van 1925. Dit betekent een principiële breuk met het tot nog toe geldende beginsel van de aktengeheimhouding in de Duitse administratie en het stelt daarmee het beginsel van de beperkte openbaarheid van akten voorop.

De toelichting wijst erop dat het principe van openbaarheid van akten niet onbeperkt kan gelden, maar dat de aanspraken van de belanghebbenden op inzage in de stukken enerzijds en het belang van de administratie gelegen in een volledige schriftelijke informatie en daarbij de belangen van derden en van

de staat in geheimhouding anderzijds nauwkeurig tegen elkaar moeten worden afgewogen.

Het ontwerp poogt tot zulk een afweging van openbaarheids- en geheimhoudingsbelangen te komen.

In het eerste lid geeft het aan de belanghebbenden het recht op inzage in de stukken en begrenst het tevens het begrip 'akte'.

In het tweede lid zondert het bepaalde akten uit op grond van staats- of deelstaatsbelangen of op grond van het belang van belanghebbenden of derden in geheimhouding. Het gebruik van het woord 'soweit' bij alle gevallen genoemd in het tweede lid wijst erop dat het relativiteitsbeginsel van toepassing is. Volgens dit beginsel moet bijv. inzage in bepaalde delen of onderdelen van akten worden toegestaan voorzover akten met het oog op inzage te splitsen zijn.

Het derde lid regelt de kwestie waar de stukken zijn in te zien.

Meename door een gevolmachtigd advocaat is – anders dan bij het rechterlijk procesrecht – niet opgenomen, echter evenmin uitdrukkelijk uitgesloten.

Noorwegen: Wet betreffende de procedure in bestuurszaken (bestuurswet).

Par. 17: (voorbericht)

(1) Voordat een besluit genomen wordt zal degene, of zullen degenen die partij zijn in de zaak worden bericht en in de gelegenheid worden gesteld om zich te doen horen binnen een nader aangegeven termijn. De termijn loopt vanaf de verzending van het bericht, indien niets anders uitdrukkelijk is bepaald.

(2) Het voorbericht moet weergeven waarover het in kwestie gaat, en voor het overige datgene bevatten wat als vereist kan worden beschouwd om de partij in staat te stellen op behoorlijke wijze zijn belangen te behartigen.

(3) Een voorbericht kan achterwege worden gelaten indien een dergelijk bericht praktisch niet mogelijk is of het gevaar met zich mee zal brengen dat het besluit niet kan worden uitgevoerd. Een voorbericht kan ook achterwege blijven wanneer de betrokken partij reeds op andere wijze ervan kennis heeft gekregen dat een besluit zal worden genomen en voldoende gelegenheid en tijd heeft gehad om zich te doen horen, of een dergelijk bericht op andere gronden als klaarblijkelijk onnodig kan worden beschouwd.

In de toelichting wordt allereerst de problematiek van de verhouding tussen algemene regel en uitzonderingen aan de orde gesteld. Gewezen wordt op een bepaling in de Prijzenwet, luidende: 'een reguleringskwestie kan beslist worden zonder voorbericht overeenkomstig het eerste lid, wanneer een dergelijk bericht praktisch onuitvoerbaar is of gevaar met zich mee kan brengen dat de bewuste regulering omzeild zal worden of dat de effektiviteit ervan anderszins geschaad wordt'.

Een dergelijk voorbehoud wordt ook in vele andere gevallen noodzakelijk geoordeeld, bijv. wanneer gezondheidsredenen een snel ingrijpen nodig maken, en überhaupt wanneer snel opgetreden moet worden om aan gevaar voor leven of eigendom het hoofd te bieden.

Over de vorm van het zgn. voorbericht zegt de toelichting dat een schriftelijke aankondiging de meeste garantie biedt maar dat deze in veel gevallen mondeling – bijv. telefonisch – behoort te kunnen worden gegeven, en dat soms een publieke aankondiging het meest op zijn plaats is. Zien de uitzonderingen in de eerste zin van het derde lid op de aard van de betreffende kwestie en de overbelasting van de administratie, die van de tweede zin doelen op de gevallen dat een besluit genomen wordt konform een daartoe strekkend verzoek van een belanghebbende, of waarbij het gaat om het opheffen van een ge- of verbod dat slechts degene raakt tot wie het zich richt. Voorts wordt erop gewezen dat de belanghebbende afstand kan hebben gedaan van het recht op voorbericht of reeds in een vroeger stadium van de procedure de mogelijkheid heeft gehad om zich te doen horen. Tenslotte wordt naar voren gebracht dat de uitzonderingsregel toepassing vindt in gevallen waar meerdere personen solliciteren naar een post of vragen om een vergunning; men weet dan dat een beschikking gegeven zal worden en men kan zonder meer de inlichtingen kompleteren die men alreeds verstrekt heeft.

Daarnaast bevat de wet een paragraaf over mondeling kontakt tussen bestuursorgaan en belanghebbende:

Par. 21: (mondeling kontakt)

(1) In de mate een verantwoorde uitoefening van de dienst zulks toelaat moet een partij, die daar zakelijke redenen voor heeft, gelegenheid worden gegeven te spreken met een ambtenaar bij het orgaan dat de zaak behandelt.

(2) Worden bij de mondelinge onderhandelingen, besprekingen of telefoongesprekken nieuwe inlichtingen of argumenten verstrekt, die van belang zijn voor de beslissing voor de zaak, dan moeten ze voor zover mogelijk worden opgetekend of genotuleerd.

Deze bepaling is volgens de toelichting niet dan na enige aarzeling opgenomen. Een dergelijke bepaling zou misbruikt kunnen worden door querulanten. Bovendien kwam direkt en informeel kontakt tussen burger en overheid reeds veelvuldig voor in de Noorse bestuurspraktijk. Anderzijds werd het echter noodzakelijk geacht t.a.v. de vorm van zulk mondeling kontakt enige regeling te geven. Logisch is dan ook de principiële regel zelf vast te leggen. Dit dient zo te geschieden dat misbruik zoveel mogelijk wordt voorkomen. Vandaar de eis dat men 'zakelijke redenen' voor zijn bezoek dient te hebben. Voorts geeft de bepaling aan partij niet het recht een onderhoud te eisen met juist die ambtenaar die een beslissing in zijn zaak heeft te nemen. Het is aan de administratie om te bepalen met welke ambtenaar de betrokkene zal spreken.

De optekeningsplicht is opgenomen i.v.m. het recht van overige partijen om kennis te nemen van wat door anderen is aangevoerd.

In aansluiting op de regeling van de hoorplicht volgt in de Noorse wet de regeling van het recht van partijen om kennis te nemen van de stukken:

Par. 18:

(1) Een partij heeft het recht om kennis te nemen van de dokumenten die op zijn zaak betrekking hebben voorzover niet anders volgt uit de regels in deze paragraaf of uit par. 19.

(2) Een partij heeft niet het recht kennis te nemen van voorstellen, ontwerpen, rapporten en andere soortgelijke werkdokumenten, uiteenzettingen of verslagen die het bestuursorgaan zelf uitwerkt of, zonder wettelijk daartoe verplicht te zijn, inwint bij anderen dan partijen ten behoeve van de behandeling van de zaak. Van feitelijke inlichtingen van betekenis voor de beslissing heeft iedere partij nochtans het recht kennis te nemen voorzover zulks kan geschieden ongehinderd door de regels in par. 19.
Indien het bestuursorgaan het doelmatig oordeelt kunnen dergelijke uitspraken en inlichtingen worden gegeven d.m.v. een uittreksel van het dokument.

In par. 19 volgt een opsomming van de beperkingen van het inzagerecht op grond van noodzakelijk geachte geheimhouding omwille van openbare of partikuliere belangen.

Krijgt een partij toch inzage in zulke stukken of inlichtingen daaromtrent dan rust op hem een zwijgplicht met dezelfde sankties als die krachtens de

strafwet gelden voor ambtenaren in publieke dienst.

M.b.t. de wijze waarop de inzage in de stukken kan geschieden stelt par. 20 dat dit aan de bestuursinstantie is overgelaten te bepalen, maar dat op verzoek van partijen een afschrift of kopie van het bewuste dokument zal worden verstrekt. Aan advokaten kunnen dokumenten ook worden uitgeleend.

Zweden: Bestuurswet.

Anders dan in de Duitse en Noorse regelingen gaat in de Zweedse wet, evenals in de Zwitserse, de bepaling m.b.t. het inzagerecht vooraf aan de regeling van de hoorplicht.

> *Par. 14:*
> Verzoeker, klager of een andere partij heeft het recht om kennis te nemen van hetgeen in de zaak is aangevoerd met de beperkingen die volgen uit par. 39, tweede lid, van de wet inzake de beperkingen van het recht op inzage in overheidsdokumenten of uit deze paragraaf.
>
> Een orgaan mag weigeren ander materiaal dan overheidsdokumenten af te geven op dezelfde gronden als die krachtens bovengenoemde wetsbepaling gelden voor overheidsdokumenten. Wordt zulk materiaal toch afgegeven, dan kan het orgaan, indien zulks nodig is voorbehoud maken omtrent de wijze van gebruik ervan.
>
> Heeft het orgaan geweigerd akten of iets anders wat aan de zaak is toegevoegd af te geven, dan zal het orgaan de partij op andere wijze inlichtingen omtrent het materiaal, voorzover zulks nodig is om zijn recht geldend te kunnen maken en dit geschieden kan zonder ernstige schade voor het belang dat aanleiding is geweest tot de weigering van de afgifte van het materiaal. Het orgaan zal zonodig bepalen dat degene die zodanige inlichting krijgt niet zonder toestemming mag openbaren wat hem ter kennis is gekomen.

De regeling van de partij-inzage in de stukken dient gezien te worden tegen de achtergrond van de in Zweden grondwettelijk geregelde openbaarheid van overheidsdokumenten en de wettelijke regeling van de uitzondering daarop (de zgn. Sekretesswet).

Om een partij op bevredigende wijze zijn belangen te kunnen laten behartigen is het niet voldoende dat hij toegang heeft tot het materiaal dat volgens de grondwettelijke en wettelijke regeling voor eenieder toegankelijk is. In bepaalde gevallen kan het gewenst en redelijk zijn dat partij kennis neemt van

stukken die niet onder het begrip 'overheidsdokumenten' vallen of van overheidsdokumenten die door de Sekretesswet van openbaarheid zijn uitgesloten. Derhalve is een aanvullende regel in de algemene bestuurswet noodzakelijk geacht.

Deze regeling kan bovendien gezien worden als een aanvulling van de regeling m.b.t. de zgn. 'communicatie' van het voorbereidingsmateriaal van par. 15 (zie hieronder). Daar bij deze laatste regeling noodzakelijkerwijs voorbehoud moet kunnen worden gemaakt om in bepaalde situaties een zaak te kunnen beslissen zonder dat partij(en) ambtshalve is (zijn) ingelicht aangaande het onderzoekmateriaal, is het waardevol voor zulke gevallen in de wet het recht te verzekeren van toegang tot dat materiaal op eigen verzoek.

Om deze redenen statueert par. 14 het recht van partijen op inzage in de stukken die op zijn zaak betrekking hebben met de uitzonderingen die volgen uit par. 39 van de Sekretesswet en met de uitzonderingen die par. 14 van de algemene bestuurswet zelf geeft.

Daar de Sekretesswet slechts betrekking heeft op overheidsdokumenten is voor het overige materiaal in het tweede lid bepaald, dat het bestuursorgaan zulk materiaal mag weigeren af te geven op dezelfde gronden als die ex par. 39 Sekretesswet gelden voor overheidsdokumenten. Hier is echter slechts een mogen gesteld: het orgaan kan het bewuste materiaal wel afgeven. In het laatste geval echter kan het naar behoefte voorbehoud maken omtrent het gebruik ervan. Gemeend is echter dat ook in de gevallen dat een bepaald geheimhoudingsbelang verbiedt een akte aan partij ter hand te stellen niet altijd genoeg grond aanwezig behoeft te zijn om de betrokkene geheel in onwetendheid te laten omtrent de inhoud van de bewuste stukken. Indien het orgaan meent dat een bepaald stuk niet ter inzage mag worden gegeven, is het derhalve gehouden om aan de partij op andere wijze inlichtingen te verschaffen omtrent de inhoud ervan, echter alleen voorzover deze gegeven kunnen worden zonder ernstige schade voor het belang dat aanleiding is geweest voor de weigering de stukken ter inzage te geven.

Dergelijke inlichtingen kunnen zowel schriftelijk als mondeling worden verstrekt. Het bestuursorgaan kan daarbij aan de partij zwijgplicht opleggen.

Betreffende de afweging van het geheimhoudingsbelang en het belang van partijen om kennis te nemen van het materiaal dat tegen hem wordt ingebracht wordt in de toelichting gesteld dat het in de meeste gevallen tenminste mogelijk moet zijn de partij in te lichten omtrent het bestaan van bepaald geheim materiaal.

Het moet zoveel mogelijk vermeden worden dat bestuursbeslissingen worden genomen op basis van materiaal van welks bestaan partij alle kennis mist. In hoeverre aan partij nadere kennis moet worden verstrekt omtrent de inhoud van zulk materiaal is niet in algemene richtlijnen vast te leggen en zal

in het incidentele geval op basis van een redelijke belangenafweging moeten worden beoordeeld.

Soms kan het gewenst zijn geheim materiaal aan de gemachtigde of vertegenwoordiger van een partij te verstrekken, i.p.v. aan partij zelf. Het is dan mogelijk vertegenwoordiger of gemachtigde te verbieden het materiaal aan de partij door te geven. Oplegging van een zwijgplicht aan vertegenwoordiger of gemachtigde ten overstaan van de partij is ex par. 14, lid 3 echter niet mogelijk.

Par. 15:

Een zaak mag niet worden beslist, zonder dat verzoeker, klager of een ander partij in kennis is gesteld van hetgeen in de zaak is aangevoerd door een ander dan hemzelf en hem gelegenheid is gegeven zich daarover te uiten. Een orgaan mag echter een zaak beslissen zonder dat zulks is geschied,

1. indien de maatregelen klaarblijkelijk onnodig zijn,

2. indien de zaak betreft aanstelling of benoeming, aanneming voor vrijwillig onderricht, afgifte van getuigschriften, toekenning van onderzoekbijdragen of soortgelijke zaken en het niet de behandeling van deze zaken in beroep betreft,

3. indien er gevaar bestaat dat de uitvoering van het besluit in belangrijke mate zal worden bemoeilijkt,

4. indien de beslissing in de zaak geen uitstel kan lijden.

Het in kennis stellen volgens het eerste lid kan geschieden door middel van betekening.

De bepaling in par. 14 betreffende de beperking van het recht op kennisname van hetgeen in de zaak is aangevoerd, vindt overeenkomstige toepassing op de inkennisstelling van het eerste lid.

De toelichting begint met een uiteenzetting over doel en inhoud van wat in de Zweedse doctrine het 'communicatiebeginsel' genoemd wordt.

Dit beginsel bevat twee momenten: het verschaffen van informatie omtrent het materiaal dat aan het besluit ten grondslag zal worden gelegd en het geven van gelegenheid om zich daarover te doen horen.

Gememoreerd wordt het oeroude procesrechtelijke beginsel, dat niemand gevonnist zal worden zonder te zijn gehoord. Op het terrein van het bestuur toegepast betekent dit, dat geen beslissing ten nadele van een persoon ge-

nomen mag worden zonder dat hem eerst de gelegenehid geboden moet worden zich of het zijne te verdedigen.

Doordat de betrokkene deel krijgt van het voorbereidingsmateriaal (rapporten e.d.) kan hij er zich van vergewissen dat dit volledig en korrekt is. Meent hij dat het materiaal onvolledig is of onjuistheden bevat, dan kan hij het kompleteren of om korrektie verzoeken. Communicatie wordt hierdoor het belangrijkste middel ter bescherming van de individuele burger en ter bevordering van op juiste gronden genomen beslissingen. Bovendien bevordert een nauwgezet in acht nemen van het communicatiebeginsel het algemeen vertrouwen in het handelen van het openbaar bestuur. Het rechtszekerheidseffekt van een algemene bestuurswet is in hoge mate afhankelijk van het feit dat de wet een communicatieregel inhoudt en dat deze een reële inhoud heeft. Het lijkt niet te veel gezegd dat een dergelijke wet in feite staat of valt met zijn communicatieregel, aldus de toelichting.

M.b.t. de constructie van de regel zegt de toelichting dat sprake was van twee alternatieven:

1. Men kan volstaan met het opleggen van een verplichting aan het bestuursorgaan om vóórdat een beslissing genomen wordt een partij in te lichten aangaande zijn recht om kennis te nemen van het onderzoekmateriaal in zijn zaak. Partij zelf zou dan d.m.v. een bezoek aan het orgaan of op andere wijze hiervan kennis kunnen nemen.
2. Een voor de partij gunstiger oplossing is het orgaan te verplichten om, met bepaalde uitzonderingen, er voor te zorgen dat de partij deel krijgt van het materiaal dat voor zijn zaak dan betekenis is en hem gelegenheid te geven zich daarover te doen horen.

Het eerste alternatief legt de administratie een geringer verplichting op. In feite zou zij niet meer behoeven te doen dan partijen te wijzen op hun recht om zich ex par. 14 inzage te verschaffen in het onderzoekmateriaal. Een dergelijke inlichting zal echter in de meeste gevallen ontoereikend zijn om aan de informatie-behoefte van partijen te voldoen. Gekozen is derhalve voor het laatste alternatief te meer daar deze oplossing door de meerderheid van de om advies gevraagde instanties is bijgevallen. Om de verplichting voor de administratie niet onnodig zwaar te maken is voorzien in een aantal uitzonderingen.

Het voorwerp van communicatie behoort in principe samen te vallen met het object van het inzagerecht van par. 14. Een logische beperking is echter aangebracht: 'gecommuniceerd' wordt slechts het materiaal dat door een ander is verschaft dan partij zelf.

De kring van communicatiegerechtigden is dezelfde als die van het inzagerecht ex par. 14, n.l. verzoeker, klager en andere partijen. Voor de afgrenzing van dit begrip zij verwezen naar het hoofdstuk over het begrip belanghebbende.

Omtrent de vorm wordt gesteld dat beide momenten, het geven van informatie èn het horen, vormloos kunnen geschieden, d.w.z. zowel schriftelijk als mondeling. Soms kan een telefonische mededeling het meest praktische zijn. In het algemeen echter wordt de schriftelijke vorm de meest voor de hand liggende vorm geacht, zowel voor de mededeling aan partijen als voor het 'horen' van partijen.

M.b.t. de uitzonderingen dient allereerst te worden opgemerkt dat deze doelen op situaties waarin het objectief gezien ongewenst of onnodig is om communicatie te eisen. De omstandigheid dat een orgaan op een bepaald tijdstip bijzonder belast is kan volgens de wet niet als geldige reden worden beschouwd om communicatie achterwege te laten. Evenmin het feit dat een orgaan een grote hoeveelheid zaken van dezelfde soort heeft af te doen, is op zich grond daartoe.

De uitzondering onder nr. 1 ziet allereerst op louter begunstigende beschikkingen. Ook het geval dat het betreffende materiaal van geen of van zeer geringe betekenis is voor de beslissing valt hieronder.

De beslissing of het in een bepaald geval onnodig is om te communiceren komt aan het betrokken orgaan toe.

De uitzondering onder nr. 2 is opgenomen naar aanleiding van de adviezen van een groot aantal bestuursinstanties. Verplichte communicatie zou in deze gevallen inderdaad grote praktische problemen voor het betreffende orgaan opleveren en het risiko van een aanzienlijke verlenging van de procedure met zich meebrengen.

Daar zulks niet geldt voor de behandeling in beroep geldt de uitzondering daar niet.

De uitzonderingen onder nr. 3 en nr. 4 zien respectievelijk op de gevallen dat het effekt van het besluit zou worden gefrustreerd door de communicatie, en dat de tijd te krap is om te communiceren.

De arbeidsbelasting van een bestuursorgaan als zodanig rechtvaardigt echter deze uitzondering niet.

Par. 16:

Wil verzoeker, klager of een andere partij mondeling inlichtingen verschaffen in de zaak, dan moet hem gelegenheid worden gegeven dat te doen, indien zulks kan geschieden zonder de geregelde gang van zaken bij het orgaan te verstoren. Zulke inlichtingen worden door of vanwege het orgaan opgetekend in de mate zulks nodig is.

Zoals hierboven is opgemerkt verloopt de administratieve procedure in het algemeen schriftelijk. Echter, evenals in Noorwegen, wordt ook in Zweden het informele persoonlijke kontakt tussen burger en bestuur van groot belang geacht. Derhalve is in navolging van de Noorse wet (par. 21) deze bepaling opgenomen.

Het daarin vervatte recht van partijen om zich mondeling met de betreffende bestuursinstantie te verstaan moet echter niet gezien worden als een recht op een formele mondelinge procedure, maar als een recht om de schriftelijke procedure met mondelinge inlichtingen te kompleteren. Evenmin geeft de bepaling aan partij het recht zijn zaak te bespreken met de ambtenaar die in zijn zaak heeft te beslissen. Het behoort het bestuursorgaan vrij te staan naar een andere ambtenaar bij dat orgaan te verwijzen.

De motiveringsplicht

Een regeling m.b.t. de motiveringsplicht behoort, mèt de bepalingen betreffende het horen van partijen en inzage in de stukken, overal tot de centrale regels van de respektievelijke wetten en wetsontwerpen. Evenals bij de hoorplicht het geval is, blijkt ook uit de formulering van de motiveringsplicht in de onderscheiden regelingen dat overal is gestreefd naar een evenwicht tussen de belangen van de individuele burger en het algemeen belang van een soepel werkende administratie. Nu eens is dit beproefd door een voorzichtig geformuleerde regel (bijv. Oostenrijk en Noorwegen), dan weer door een straf geformuleerde regel te laten volgen door – soms royale – uitzonderingsregels (bijv. Duitsland, Zwitserland en Zweden).

Oostenrijk: Allgemeines Verwaltungsvefahrensgesetz

> *Par. 58:* (lid 2)
> Bescheide sind zu begründen, wenn dem Standpunkte der Partei nich vollinhaltlich Rechnung getragen oder über Einwendungen oder Anträge von Beteiligten abgesprochen wird.
>
> *Par. 60:*
> In der Begründung sind die Ergebnisse des Ermittlungsverfahrens, die bei der Beweiswürdigung massgebenden Erwägungen und die darauf gestützte Beurteilung der Rechtsfrage klar und übersichtlich zusammenzufassen.

De in deze bepalingen gegeven verplichtingen zijn door het Verwaltungsgerichtshof nader omlijnd. De motivering kan volgens het Hof slechts dan

achterwege blijven, 'wenn dadurch die Partei nicht in der Verfolgung ihrer Rechte und der Verwaltungsgerichtshof nicht in der ihm obliegenden Kontrolle der Verwaltung gehindert wird' (VwGH, 22/12/1965).

M.b.t. de inhoud van de motivering oordeelde het Hof: 'Die Begründung eines Bescheides hat Klarheit über die tatsächlichen Annahmen der Behörde und ihre rechtlichen Erwägungen zu schaffen' (VwGH. 14/11/1947).

'Die Behörde hat in der Begründung ihres Bescheides die Gedankengänge und Eindrücke aufzudecken, die dafür massgebend waren, dass sie das eine Beweismittel dem anderen vorgezogen und eine Tatsache für wahr oder unwahr gehalten hat' (VwGH, 14/1/1952).

Dat het voorschrift van par. 60 AVG niet alleen geldt voor gebonden beschikkingen maar ook voor zgn. Ermessensentscheidungen is in de Oostenrijkse doctrine en jurisprudentie algemeen erkend. 'Ermessensbescheide müssen so begründet werden, dass die Partei in der Lage ist, ihre Rechte zweckmässig zu verfolgen' (VwGH, 28/10/1964).

Bondsrepubliek Duitsland: Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes

Par. 35 Begründung des Verwaltungsaktes

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

(2) Einer Begründung bedarf es nicht,

1. wenn die Behörde einem Antrag in vollem Umfang entspricht und der Verwaltungsakt nich in Rechte eines anderen eingreift;

2. soweit demjenigen, für den der Verwaltungsakt bestimmt ist oder der von ihm betroffen wird, die Auffassung der Behörde über die Sach- und Rechtslage bereits bekannt oder auch ohne schriftliche Begründung für ihn ohne weiteres erkennbar ist;

3. wenn die Behörde gleichartige Verwaltungsakte in grösserer Zahl oder Verwaltungsakte mit Hilfe automatischer Einrichtungen erlässt und die Begründung nach dem Umständen des Einzelfalles nicht geboten ist;

4. wenn sich dies aus einer Rechtsvorschrift ergibt;
5. wenn eine Allgemeinverfügung öffentlich bekanntgegeben wird.

Het ontwerp gaat uit van een algemene motiveringsplicht. Het bezwaar dat door de motiveringsplicht de administratie te zeer zou worden belast is niet doorslaggevend, nu door de lijst van uitzonderingen in het tweede lid van par. 35 daaraan tegemoet gekomen is. Overigens, aldus de toelichting heeft de motiveringsplicht van geval tot geval een andere reikwijdte. De weigering van een geldend gemaakte afspraak of het geven van een belastende beschikking stelt andere eisen aan de motivering dan het weigeren van wat genoemd wordt een 'Ermessensakt'.

De administratie behoeft de belanghebbende de gronden van haar beslissing slechts op die wijze en in die omvang bekend te maken dat deze zijn rechten zakelijk verdedigen kan. Liggen de beweegredenen voor de hand of zijn ze de belanghebbende reeds bekend dan kan een motivering achterwege blijven of kan met een zeer korte motivering worden volstaan. De administratie hoeft slechts de voor haar besluit beslissende overwegingen weer te geven; zij hoeft niet in details te treden. Dit is uitgedrukt in de tweede zin van het eerste lid. Voor de motivering van 'Ermessensentscheidungen' geldt in beginsel hetzelfde. Uit de motivering moet immers, wil de correctheid van het uitgeoefende Ermessen toetsbaar blijven, duidelijk kunnen worden dat het betreffende orgaan de wettelijke grenzen van zijn Ermessen erkent en niet overschreden heeft. Dit wordt uitgedrukt door de derde zin van het eerste lid.

M.b.t. de uitzonderingen in lid 2 wordt in de toelichting gesteld dat deze voornamelijk betrekking hebben op gevallen waarin vanuit het oogpunt van rechtsbescherming bezien, geen of nauwelijks behoefte bestaat aan een motivering, hetzij omdat men krijgt wat men heeft verzocht zonder dat derden daardoor in hun rechten worden getroffen (nummer 1), hetzij omdat men de gronden voor het besluit reeds kent of daarvan ook zonder schriftelijk stuk kennis kan nemen (nummer 2), hetzij omdat het gaat om zgn. 'Formularbescheide' die zondermeer begrijpelijk zijn (nummer 3). In al deze gevallen zou motiveren overbodig formalisme zijn. Onder nummer 4 zijn uitgezonderd de gevallen waarin uit tekst of betekenis van een rechtsvoorschrift blijkt dat bepaalde besluiten geen motivering behoeven daar dan aangenomen mag worden dat de wetgever met het oog op het bijzondere karakter van de materie en met inachtneming van de rechtsbeschermingsbelangen van de burgers de regeling zo gewild heeft. Een Allgemeinverfügung behoeft, wanneer deze publiekelijk bekend gemaakt wordt, geen motivering i.v.m.

par. 37, lid 4 dat bepaalt dat bij de bekendmaking moet worden medegedeeld waar het besluit en de motivering door de betrokkenen kunnen worden ingezien.

M.b.t. 'Prüfungszeugnisse' wordt door de toelichting verwezen naar par. 2, tweede lid, waar belangrijke delen van de wet niet op deze materie van toepassing worden verklaard. M.b.t. 'Verteidigungsangelegenheiten' wordt verwezen naar par. 90 dat daarvoor een bijzondere regeling geeft, inhoudende, dat de regels betreffende het horen van Beteiligten, de schriftelijke bevestiging en de schriftelijke motivering niet van toepassing zijn.

Noorwegen: Wet inzake de behandelingswijze van bestuurszaken (bestuurswet)

Par. 24:
Beschikkingen moeten gelijktijdig met het besluit gemotiveerd worden, wanneer het betreft

a) beroepszaken

b) besluiten die een twist tussen meerdere partijen beslechten of die een eerder genomen besluit ten nadele van een partij wijzigen.

In andere zaken kan een partij motivering verzoeken nadat het besluit genomen is, wanneer door het besluit niet geheel aan zijn wens is voldaan. Een dergelijk verzoek moet gedaan worden binnen de beroepstermijn of – als van geen beroepstermijn sprake is – uiterlijk drie weken nadat partij bericht omtrent het besluit ontvangen heeft. De bepalingen in de par. 29, 30 en 31 zijn van overeenkomstige toepassing.

Motivering kan achterwege gelaten worden voorzover deze niet gegeven kan worden, zonder dat inlichtingen openbaar worden waarvan de partij krachtens par. 19, 1e en 3e lid niet kan verlangen te worden in kennis gesteld. De bepalingen van par. 19, 2e, 4e en 5e lid zijn van overeenkomstige toepassing, echter met dien verstande dat een mondelinge uiteenzetting in de plaats kan treden van een schriftelijke motivering.

De Koning kan voor bepaalde terreinen voorschriften geven die inhouden dat motivering achterwege kan blijven wanneer bijzondere omstandigheden zulks noodzakelijk maken. Evenzo kan de Koning bepalen dat bepaalde besluiten die vallen onder het eerste lid moeten worden gemotiveerd volgens de regels in het tweede lid of dat bepaalde besluiten die vallen onder het tweede lid, moeten worden gemotiveerd volgens de regels van het eerste lid.

Par. 25:

In de motivering moeten kort de omstandigheden worden aangegeven die beslissend zijn geweest voor het besluit. Bij uitoefening van vrij bestuursbeleid behoren ook zoveel mogelijk, de belangrijkste beslissende overwegingen te worden vermeld. Zijn er richtlijnen gegeven voor het bestuursbeleid, dan zal in het algemeen een verwijzing naar deze richtlijnen voldoende zijn.

In de toelichting wordt weer gesteld dat bij het vastleggen van de motiveringsplicht het uitgangspunt moet zijn een afweging van de behoefte van de individuele burger aan motivering enerzijds en de mogelijkheden van de administratie anderzijds. In een groot aantal gevallen zal in het geheel geen behoefte bestaan aan een motivering en daar waar dit wel het geval is zal die behoefte doorgaans pas blijken na het afkomen van het besluit. Daarom is gemeend dat in een wet die het gehele terrein van het bestuur moet bestrijken niet verder gegaan moet worden dan tot het vaststellen van een algemene plicht om op verzoek, na het geven van het besluit, achteraf een motivering te verstrekken. Vanuit rechtbeschermingsoogpunt is weliswaar de gelijktijdige motivering te verkiezen maar door de nu getroffen regeling wordt de beperking die met het oog op de arbeidsbelasting van de administratie noodzakelijk is, bereikt.

Gelijktijdige motivering is slechts voorgeschreven voor die gevallen waarin reeds tevoren uit de aard der zaak een duidelijke en sprekende behoefte aan een motivering aanwezig is en waar dit ook reeds vóór het in werking treden van de bestuurswet gebruikelijk was, waardoor dus geen grote toename van de arbeidslast voor de administratie te verwachten is. Tot deze groep zaken zijn te rekenen: beroepszaken, besluiten die een belangenkonflikt tussen twee of meer partijen beslechten en besluiten die een vroeger besluit voor een partij in ongunstige zin wijzigen.

De algemene regel betreffende motivering achteraf beperkt zich tot de gevallen waarin niet geheel aan het verlangen van een partij is tegemoet gekomen. Erkend wordt dat ook bij geheel begunstigende beschikkingen soms een behoefte aan motivering kan bestaan, maar ook in die gevallen motiveringsplicht voorschrijven zou een onnodige last op de administratie leggen. Genoemde beperking geldt echter niet voor de in het eerste lid opgesomde gevallen waarvoor gelijktijdige motivering is voorgeschreven.

Het verzoek om een motivering moet worden gedaan nadat het besluit is genomen en verkregen. Dit is nodig om te voorkomen dat automatisch in alle gevallen dat men zich tot het bestuur richt een verzoek om een motivering wordt bijgesloten waardoor de wetsbepaling praktisch zou leiden tot een plicht om alle besluiten direkt te motiveren. De betreffende organen zijn in

zulke gevallen pas verplicht een motivering te geven als het verzoek daarom na het geven van het besluit wordt herhaald.

De regeling m.b.t. de termijnen spreekt voor zich: is er een beroepstermijn dan is de termijn voor het vragen van een motivering daaraan gelijk, anders is deze drie weken. Verwezen wordt naar het artikel betreffende de beroepstermijn, *par. 29,* waarvan het 3e lid luidt:

> Heeft een partij om een motivering verzocht comform par. 24, tweede lid, dan wordt de beroepstermijn afgebroken. Een nieuwe beroepstermijn begint te lopen vanaf het moment dat de kennisgeving van de motivering partij heeft bereikt of partij op andere wijze daarvan kennis heeft gekregen.

Het vierde lid tenslotte geeft de administratie de nodige armslag.

Als voorbeelden van gevallen die bij Koninklijk Besluit voor eventuele uitzondering in aanmerking komen worden genoemd: kwesties waar staatsveiligheidsbelangen of particuliere geheimhoudingsbelangen een rol spelen, voorts gratiezaken en zaken waar persoonlijke eigenschappen en kwalificaties sterk op de voorgrond treden zoals bij benoemingen, examens e.d.

Ook een te vrezen overbelasting in geval van massabesluiten kan grond zijn voor uitzondering t.a.v. de motiveringsplicht.

Daar het ongewenst wordt geacht dat betrokken organen van geval tot geval zelf beoordelen of van een te grote belasting sprake is, is een vaststelling bij algemene maatregel van bestuur voorgeschreven.

In par. 25 wordt het 'moeten' vervangen door 'behoren' wanneer het gaat om een uiteenzetting van de gronden bij een vrije beleidsbeslissing. In de uitdrukking 'voor zover mogelijk' ziet het daarin gelegen voorbehoud eerst en vooral op omstandigheden in de konkrete zaak maar tot op bepaalde hoogte zullen ook de arbeidstechnische mogelijkheden, die het betreffende orgaan heeft tot motivering van puur vrije beleidsbeslissingen mede in overweging mogen worden genomen. Daar de eis van motivering van bestuursbeleid iets nieuws betekent in verhouding tot het geldende recht wordt het verstandig geacht stapvoets voorwaarts te gaan.

Zweden: Bestuurswet.

> *Par. 17:*
> Het besluit waardoor een orgaan in een zaak beslist, moet de beweegredenen inhouden die voor dat besluit bepalend zijn geweest. De be-

weegredenen mogen echter geheel of ten dele achterwege worden gelaten,

1) indien het besluit niet tegen het verlangen van een partij ingaat of het anderszins klaarblijkelijk onnodig is inlichtingen omtrent de beweegredenen te verschaffen,

2) indien het besluit betreft aanstelling of benoeming, aanneming voor vrijwillig onderwijs, afgifte van getuigschriften, toekenning van onderzoeksubsidies of soortgelijke zaken,

3) indien dit noodzakelijk is met het oog op de veiligheid van het rijk, de onschendbaarheid van het privé-leven, het te respekteren ekonomisch belang van een individuele burger of een vergelijkbare situatie, of,

4) indien de zaak een dusdanige spoed vereist dat de tijd ontbreekt om de beweegredenen te ontvouwen.

Is de motivering achterwege gebleven dan behoort het orgaan, als zulks mogelijk is, op verzoek van een partij achteraf inlichtingen dienaangaande te verschaffen.

De toelichting stelt de onmisbaarheid van een bepaling betreffende de motiveringsplicht voorop. Erkend wordt dat een zekere extra belasting van de administratie onvermijdelijk het gevolg zal zijn.

Vandaar dat voorzichtigheid geboden is bij de konkretisering van de motiveringseis. Gekozen is voor de systematiek van een hoofdregel met een lijst van uitzonderingen.

Volgens de hoofdregel moet het besluit zelf de beweegredenen bevatten. De motiveringsplicht geldt slechts voor eindbesluiten. In hoeverre andere – interlocutoire, preparatoire – besluiten gemotiveerd behoren te worden is aan het betrokken orgaan overgelaten. De wet geeft slechts minimumeisen.

Uit de uitzonderingen blijkt allereerst dat de motiveringsplicht beperkt wordt tot de niet zuiver begunstigende besluiten. Niets verhindert echter de administratie om, als daar behoefte aan bestaat, ook begunstigende besluiten te motiveren.

De uitzonderingen onder 2 zijn noodzakelijk omdat het gevallen betreft waarbij onvermijdelijk een subjektief en niet altijd rationeel te motiveren waarde-oordeel uiteindelijk bepalend is voor de keuze die men doet.

De uitzonderingen onder 3 zien op gevallen waarin gerechtvaardigde geheimhouding een beperking van de motiveringsplicht eist.

Nummer 4 betreft gevallen waar de noodzaak van een snelle beslissing het

achterwege laten van een motivering billijkt.

De aanvullende regel m.b.t. de motivering achteraf is geformuleerd als een aanbeveling aan de administratie om, indien mogelijk, op verzoek – schriftelijke of mondelinge – inlichtingen te verstrekken omtrent de beweegredenen, indien deze o.g.v. de uitzonderingsregels achterwege zijn gelaten. Een onvoorwaardelijke plicht voor de administratie bestaat hier dus niet. Denkbaar is een weigering o.m. als een partij zo laat met zijn verzoek komt dat de administratie gedwongen zou worden tot een moeizame reconstructie.

M.b.t. de inhoud van de motivering wordt gesteld dat de term 'de beweegredenen die voor dat besluit bepalend zijn geweest' in lid 1, bedoelt aan te geven dat geen gedetailleerde uiteenzettingen van de feiten en uitvoerige argumentatie van de juridische beoordeling daarvan door het orgaan behoeven worden gegeven. Het zijn de meest relevante overwegingen die in de motivering moeten worden weergegeven. In veel gevallen zal deze daarom kort kunnen zijn.

Algemeen:

Franz Becker und Klaus König: Allgemeine Einleitung in: Verwaltungsverfahrensgesetze des Auslandes, herausgegeben von Carl Hermann Ule, Duncker en Humblot, Berlin 1967.

F. Becker, Das allgemeine Verwaltungsverfahren in Theorie und Gesetsgebung.
Eine rechtsvergleichende Untersuchung.
Diss. Saarbrücken, 1959.

Oostenrijk:

A. Schmelz, Handbuch des Verwaltungsverfahrens.
Die Verwaltungsverfahrensgesetze mit Anmerkungen und Hinweisen auf die Rechtsprechung. Cura Verlag, Wien 1967.

Hans Spanner, Einführung in Ule, Verwaltungsverfahrensgesetze des Auslandes, Deel I, pp. 414–437.

Zwitserland:

Ernst Fischli's Einführung in Ule, Verwaltungsverfahrensgesetze des Auslandes, Deel II, pp. 605–619.

Duitsland:

Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes, Grote, Köln und Berlin, 1964.

C. H. Ule and F. Becker, Verwaltungsverfahren im Rechtsstaat. Grote, Köln und Berlin, 1964.

Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes. Deutscher Bundestag 6. Wahlperiode.
Drucksache VI/1173.
Bonner Universitäts-Buchdruckerei.

Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes. Deutscher Bundestag 7. Wahlperiode.

Drucksache 7/910.
Bonner Universitäts-Buchdruckerei.

Hans Spanner, Der Regierungsentwurf eines Bundes-Verwaltungsverfahrensgesetzes, in Juristenzeitung, jrg. 25, nr. 21, 6. november 1970.

Noorwegen:

Audvar Os' Einführung in Ule, Verwaltungsverfahrensgesetze des Auslandes, Deel I, pp. 374-395.

Odelsting, proposisjon nr. 38 (1964–1965).
Om lov om behandlingmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

Odelsting, proposisjon nr. 2 (1965–1966).
Om lov om behandlingmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

Innstilling Odelsting II (1966–1967).
Innstilling fra justiskomiteén om lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

Forvaltningsloven, utarbeidet i Justisdepartementet. Utgitt av lønns – og prisdepartementet, opplaerings – seksjonen.

Zweden:

Besvärssakkunigas slutbetänkandet
Lag om förvaltningsförfarandet
Statens offentliga Utredningar 1964 : 27.

Gustaf Petrén's Einführung in Ule, Verwaltungsverfahrensgesetze des Auslandes, Deel II, pp. 559–577.

Förvaltningslag
Statens Offentliga Utredningar 1968 : 27.

Förvaltningsrättsreform
Kungl. Maj: ts Proposition 1971 : 30.

Ny lagstiftning i allmän förvaltningsrätt, utgiven av Håkan Strömberg
Juridiska Föreningen i Lund, 1972.

Bondsrepubliek Duitsland

Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes

Regerinsontwerp, bij de Bondsdag ingediend
op 18 juli 1973

Deutscher Bundestag
7. Wahlperiode

Drucksache 7/910
18.07.73
Sachgebiet 34

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG)

A. Problem

Die Verwaltungstätigkeit der Behörden des Bundes und der Länder is nicht einheitlich geregelt; die verfahrensrechtlichen Bestimmungen sind in den einzelnen Gesetzen des Bundes (für Bundes- und Landesbehörden) sowie in den Gesetzen der Landes (für Landesbehörden) enthalten. Daneben gelten ungeschriebene Verfahrensgrundsätze. Diese Vielfältigkeit verfahrensrechtlicher Vorschriften ist unübersichtlich und erschwert die Anwendung und Beachtung des Verfahrensrechts gleichermaßen für den Staatsbürger und die Behörden.

B. Lösung

Das Verfahrensrecht soll vereinheitlicht werden. Es soll regeln das Verwaltungsverfahren der Behörden

1. des Bundes, wenn sie bestehende oder künftige Bundesgesetze ausführen,

2. der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände, wenn sie

a. bestehende oder künftige Bundesgesetze nach Artikel 85 GG,

b. bestehende Bundesgesetze nach Artikel 84 GG ausführen.

Neben den reinen Verfahrensbestimmungen sollen auch Regelungen des materiellen Verwaltungsrechts getroffen werden, jedoch nur für Gebiete, die

so eng mit verfahrensrechtlichen Fragen zusammenhängen, daß deren Regelung in diesem Gesetzentwurf ebenfalls erforderlich ist.

C. Alternativen

keine

D. Kosten

keine

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
1 4 (1 3) – 207 00 – Ve 11/73

Bonn, den 18. Juli 1973

An den Präsidenten
des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister des Innern.

Der Bundesrat hat in seiner 393. Sitzung am 4. Mai 1973 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus der Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der als Anlage 3 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Für den Bundeskanzler
Der Bundesminister für Forschung und Technologie
und für das Post- und Fernmeldewesen
Dr. Ehmke

Anlage 1

Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG)

Inhaltsübersicht

TEIL I

Anwendungsbereich, örtliche Zuständigkeit, Amtshilfe

1 Anwendungsbereich 105
2 Ausnahmen vom Anwendungsbereich 105
3 Örtliche Zuständigkeit 106
4 Amtshilfepflicht 108
5 Voraussetzungen und Grenzen der Amtshilfe 108
6 Auswahl der Behörde 109
7 Durchführung der Amtshilfe 109
8 Kosten der Amtshilfe 109

TEIL II

Allgemeine Vorschriften über das Verwaltungsverfahren

Abschnitt 1 – Verfahrensgrundsätze

9 Begriff des Verwaltungsverfahrens 110
10 Nichtförmlichkeit des Verwaltungsverfahrens 110
11 Beteiligungsfähigkeit 110
12 Handlungsfähigkeit 111
13 Beteiligte 111
14 Bevollmächtigte und Beistände 111
15 Bestellung eines Vertreters von Amts wegen 112
16 Ausgeschlossene Personen 113

17 Besorgnis der Befangenheit 115
18 Beginn des Verfahrens 115
19 Amtssprache 115
20 Untersuchungsgrundsatz 116
21 Beratung, Auskunft 116
22 Beweismittel 116
23 Versicherung an Eides Statt 117
24 Anhörung Beteiligter 117
25 Akteneinsicht durch Beteiligte 118
26 Geheimhaltung 119

Abschnitt 2 – Fristen, Termine, Wiedereinsetzung

27 Fristen und Termine 119
28 Wiedereinsetzung in den vorigen Stand 119

Abschnitt 3 – Amtliche Beglaubigung

29 Beglaubigung von Abschriften, Ablichtungen, Vervielfältigungen und Negativen 120
30 Beglaubigung von Unterschriften 121

TEIL III

Verwaltungsakt

Abschnitt 1 – Zustandekommen des Verwaltungsaktes

31 Begriff des Verwaltungsaktes 122
32 Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt 123
33 Bestimmtheit und Form des Verwaltungsaktes 123
34 Zusicherung 124
35 Begründung des Verwaltungsaktes 124
36 Ermessen 125
37 Bekanntgabe des Verwaltungsaktes 125
38 Offenbare Unrichtigkeiten im Verwaltungsakt 126

Abschnitt 2 – Bestandskraft des Verwaltungsaktes

39 Wirksamkeit des Verwaltungsaktes 126
40 Nichtigkeit des Verwaltungsaktes 126

41 Heilung von Verfahrens- und Formfehlern 127
42 Folgen von Verfahrens- und Formfehlern 128
43 Umdeutung eines fehlerhaften Verwaltungsaktes 128
44 Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes 128
45 Widerruf eines rechtmäßigen Verwaltungsaktes 130
46 Rücknahme und Widerruf im Rechtsbehelfsverfahren 131
47 Wiederaufgreifen des Verfahrens 131
48 Rückgabe von Urkunden und Sachen 132

Abschnitt 3 – Verjährungsrechtliche Wirkungen des Verwaltungsaktes

49 Unterbrechung der Verjährung durch Verwaltungsakt 132

TEIL IV

Öffentlich-rechtlicher Vertrag

50 Zulässigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrages 132
51 Vergleichsvertrag 133
52 Austauschvertrag 133
53 Schriftform 133
54 Zustimmung von Dritten und Behörden 133
55 Nichtigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrages 134
56 Anpassung und Kündigung in besonderen Fällen 134
57 Unterwerfung unter die sofortige Vollstreckung 134
58 Erganzende Anwendung von Vorschriften 135

TEIL V

Besondere Verfahrensarten

Abschnitt 1 – Förmliches Verwaltungsverfahren

59 Anwendung der Vorschriften über das förmliche Verwaltungsverfahren 135
60 Form des Antrages 136
61 Mitwirkung von Zeugen und Sachverständigen 137
62 Verpflichtung zur Anhörung von Beteiligten 137
63 Erfordernis der mündlichen Verhandlung 137
64 Verlauf der mündlichen Verhandlung 137

65 Entscheidung 138
66 Anfechtung der Entscheidung 138
67 Besondere Vorschriften für das förmliche Verfahren vor Ausschüssen 139

Abschnitt 2 – Planfeststellungsverfahren

68 Anwendung der Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren . 139
69 Anhörungsverfahren 139
70 Planfeststellungsbeschluß 141
71 Rechtswirkungen der Planfeststellung 142
72 Planänderungen vor Fertigstellung des Vorhabens 143
73 Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses 143
74 Zusammentreffen mehrerer Vorhaben 143

TEIL VI

Rechtsbehelfsverfahren

75 Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsakte 144
76 Erstattung von Kosten im Vorverfahren 144

TEIL VII

Ehrenamtliche Tätigkeit; Ausschüsse

Abschnitt 1 – Ehrenamtliche Tätigkeit

77 Anwendung der Vorschriften über die chrenamtliche Tätigkeit . . 145
78 Pflicht zu ehrenamtlicher Tätigkeit 145
79 Ausübung ehrenamtlicher Tätigkeit 146
80 Verschwiegenheitspflicht 146
81 Entschädigung 146
82 Abberufung 147
83 Ordnungswidrigkeiten 147

Abschnitt 2 – Ausschüsse

84 Anwendung des Abschnitts 2 147

85 Ordnung in den Sitzungen 147
86 Beschlußfähigkeit 147
87 Beschlußfassung 148
88 Wahlen durch Ausschüsse 148
89 Niederschrift 148

TEIL VIII

Schlußvorschriften

90 Sonderregelung für Verteidigungsangelegenheiten 149
91 Überleitung von Verfahren 149
92 Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung 149
93 Landesgesetzliche Regelungen nach § 15 150
94 Stadtstaatenklausel 150
95 Geltung in Berlin 150
96 Inkrafttreten 151

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

TEIL I

Anwendungsbereich, örtliche Zuständigkeit, Amtshilfe

§ 1 Anwendungsbereich

(1) Dieses Gesetz gilt für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden

1. des Bundes, der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts,
2. der Länder, der Gemeinden und Gemeindeverbände, der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts, wenn sie Bundesrecht im Auftrag des Bundes ausführen,

soweit nicht Rechtsvorschriften des Bundes inhaltsgleiche oder entgegenstehende Bestimmungen enthalten.

(2) Dieses Gesetz gilt auch für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der in Absatz 1 Nr. 2 bezeichneten Behörden, wenn die Länder Bundesrecht, das Gegenstände der ausschließlichen oder konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes betrifft, als eigene Angelegenheit ausführen,

soweit nicht Rechtsvorschriften des Bundes inhaltsgleiche oder entgegenstehende Bestimmungen enthalten. Für die Ausführung von Bundesgesetzen, die nach Inkrafttreten dieses Gesetzes erlassen werden, gilt dies nur, soweit die Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates dieses Gesetz für anwendbar erklären.

(3) Behörde im Sinne dieses Gesetzes ist jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt.

§ 2 Ausnahmen vom Anwendungsbereich

(1) Dieses Gesetz gilt nicht für die Tätigkeit der Krichen, der Religionsgesellschaften und Weltanschauungsgemeinschaften sowie ihrer Verbände und Einrichtungen.

(2) Dieses Gesetz gilt ferner nicht für

1. Verfahren der Bundes- oder Landesfinanzbehörden nach der Reichsabgabenordnung und ihren Nebengesetzen,
2. die Strafverfolgung, die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten, die Rechtshilfe für das Ausland in Straf- und Zivilsachen und, unbeschadet des § 76 Abs. 4, für Maßnahmen des Richterdienstrechts,
3. Verfahren vor dem Deutschen Patentamt und den bei diesem errichteten Schiedsstellen,
4. die in § 51 des Sozialgerichtsgesetzes bezeichneten Angelegenheiten sowie das Recht der Ausbildungsförderung, das Schwerbeschädigtenrecht, das Wohngeldrecht und das Recht der Sozialhilfe, der Jugendhilfe und der Kriegsopferfürsorge,
5. das Recht des Lastenausgleichs,
6. das Recht der Wiedergutmachung.

(3) Für die Tätigkeit

1. der Gerichtsverwaltungen und der Behörden der Justizverwaltung einschließlich der ihrer Aufsicht unterliegenden Körperschaften des öffentlichen Rechts gilt dieses Gesetz nur, soweit die Tätigkeit der Nachprüfung im Verfahren vor den Gerichten der Verwaltungsgerichtsbarkeit unterliegt;
2. der Behörden bei Leistungs-, Eignungs- und ähnlichen Prüfungen von Personen gelten nur die §§ 4 bis 13, 16 bis 23, 25 bis 34, 36 bis 48, 75, 76 und 91;
3. der Vertretungen des Bundes im Ausland gilt dieses Gesetz nicht;
4. der Behörden der Deutschen Bundespost im Rahmen der Benutzung der Einrichtungen des Post- und Fernmeldewesens gilt dieses Gesetz nicht.

§ 3 Örtliche Zuständigkeit

(1) Örtlich zuständig ist

1. in Angelegenheiten die sich auf unbewegliches Vermögen oder ein ortsgebundenes Recht oder Rechtsverhältnis beziehen, die Behörde, in deren Bezirk das Vermögen oder der Ort liegt;
2. in Angelegenheiten, die sich auf den Betrieb eines Unternehmens oder einer seiner Betriebsstätten, auf die Ausübung eines Berufes oder auf eine

andere dauernde Tätigkeit beziehen, die Behörde, in deren Bezirk das Unternehmen oder die Betriebsstätte betrieben oder der Beruf oder die Tätigkeit ausgeübt wird oder werden soll;

3. in anderen Angelegenheiten, die

   a) eine natürliche Person betreffen, die Behörde, in deren Bezirk die natürliche Person ihren gewöhnlichen Aufenthalt hat oder zuletzt hatte,

   b) eine juristische Person oder eine Vereinigung betreffen, die Behörde, in deren Bezirk die juristische Person oder die Vereinigung ihren Sitz hat oder zuletzt hatte;

4. in Angelegenheiten, bei denen sich die Zuständigkeit nicht aus den Nummern 1 bis 3 ergibt, die Behörde, in deren Bezirk der Anlaß für die Amtshandlung hervortritt.

(2) Sind nach Absatz 1 mehrere Behörden zuständig, so entscheidet die Behörde, die zuerst mit der Sache befaßt worden ist. Solange sie noch nicht entschieden hat, kann die gemeinsame fachlich zuständige Aufsichtsbehörde bestimmen, daß eine andere örtlich zuständige Behörde zu entscheiden hat. Sie kann in den Fällen, in denen eine gleiche Angelegenheit sich auf mehrere Betriebsstätten eines Betriebes oder Unternehmens bezieht, eine der nach Absatz 1 Nr. 2 zuständigen Behörden als gemeinsame zuständige Behörde bestimmen, wenn dies unter Wahrung der Interessen der Beteiligten zur einheitlichen Entscheidung geboten ist. Diese Aufsichtsbehörde entscheidet ferner über die örtliche Zuständigkeit, wenn sich mehrere Behörden für zuständig oder für unzuständig halten oder wenn die Zuständigkeit aus anderen Gründen zweifelhaft ist. Fehlt es an einer gemeinsamen Aufsichtsbehörde, so treffen die fachlich zuständigen Aufsichtsbehörden die Entscheidung gemeinsam.

(3) Ändern sich im Lauf des Verwaltungsverfahrens die die Zuständigkeit begründenden Umstände, so kann die bisher zuständige Behörde das Verwaltungsverfahren fortführen, wenn dies unter Wahrung der Interessen der Beteiligten der einfachen und zweckmäßigen Durchführung des Verfahrens dient und die nunmehr zuständige Behörde zustimmt.

(4) Bei Gefahr im Verzug ist für unaufschiebbare Maßnahmen jede Behörde örtlich zuständig, in deren Bezirk der Anlaß für die Amtshandlung hervortritt. Die nach Absatz 1 Nr. 1 bis 3 örtlich zuständige Behörde ist unverzüglich zu unterrichten.

§ 4 Amtshilfepflicht

(1) Jede Behörde leistet anderen Behörden auf Ersuchen ergänzende Hilfe (Amtshilfe).

(2) Amtshilfe, liegt nicht vor, wenn

1. Behörden einander innerhalb eines bestehenden Weisungsverhältnisses Hilfe leisten;
2. die Hilfeleistung in Handlungen besteht, die der ersuchten Behörde als eigene Aufgabe obliegen.

§ 5 Voraussetzungen und Grenzen der Amtshilfe

(1) Eine Behörde kann um Amtshilfe insbesondere dann ersuchen, wenn sie

1. aus rechtlichten Gründen die Amtshandlung nicht selbst vornehmen kann;
2. aus tatsächlichen Gründen, besonders weil die zur Vornahme der Amtshandlung erforderlichen Dienstkräfte oder Einrichtungen fehlen, die Amtshandlung nicht selbst vornehmen kann;
3. zur Durchführung ihrer Aufgaben auf die Kenntnis von Tatsachen angewiesen ist, die ihr unbekannt sind und die sie selbst nicht ermitteln kann;
4. zur Durchführung ihrer Aufgaben Urkunden oder sonstige Beweismittel benötigt, die sich im Besitz der ersuchten Behörde befinden;
5. die Amtshandlung nur mit wesentlich größerem Aufwand vornehmen könnte als die ersuchte Behörde.

(2) Die ersuchte Behörde darf Hilfe nicht leisten, wenn

1. sie hierzu aus rechtlichen Gründen nicht in der Lage ist;
2. durch die Hilfeleistung dem Wohl des Bundes oder eines Landes Nachteile bereitet würden.

Die ersuchte Behörde ist insbesondere zur Vorlage von Urkunden oder Akten sowie zur Erteilung von Auskünften nicht verpflichtet, wenn die Vorgänge nach einem Gesetz oder ihrem Wesen nach geheimgehalten werden müssen.

(3) Die ersuchte Behörde braucht Hilfe nicht zu leisten, wenn

1. eine andere Behörde die Hilfe wesentlich einfacher oder mit wesentlich geringerem Aufwand leisten kann;
2. sie die Hilfe nur mit unverhältnismäßig großem Aufwand leisten könnte;
3. sie unter Berücksichtigung der Aufgaben der ersuchenden Behörde durch die Hilfeleistung die Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben ernstlich gefährden würde.

(4) Die ersuchte Behörde darf die Hilfe nicht deshalb verweigern, weil sie das Ersuchen aus anderen als den in Absatz 3 genannten Gründen oder weil sie die mit der Amtshilfe zu verwirklichende Maßnahme für unzweckmäßig hält.

(5) Hält die ersuchte Behörde sich zur Hilfe nicht für verpflichtet, so teilt sie der ersuchenden Behörde ihre Auffassung mit. Besteht diese auf der Amtshilfe, so entscheidet über die Verpflichtung zur Amtshilfe die gemeinsame fachlich zuständige Aufsichtsbehörde oder, sofern eine solche nicht besteht, die für die ersuchte Behörde fachlich zuständige Aufsichtsbehörde.

§ 6 Auswahl der Behörde

Kommen für die Amtshilfe mehrere Behörden in Betracht, so soll nach Möglichkeit eine Behörde der untersten Verwaltungsstufe des Verwaltungszweiges ersucht werden, dem die ersuchende Behörde angehört.

§ 7 Durchführung der Amtshilfe

(1) Die Zulässigkeit der Maßnahme, die durch die Amtshilfe verwirklicht werden soll, richtet sich nach dem für die ersuchende Behörde, die Durchführung der Amtshilfe nach dem für die ersuchte Behörde geltenden Recht.

(2) Die ersuchende Behörde trägt gegenüber der ersuchten Behörde die Verantwortung für die Rechtmäßigkeit der zu treffenden Maßnahme. Die ersuchte Behörde ist für die Durchführung der Amtshilfe verantwortlich.

§ 8 Kosten der Amtshilfe

(1) Die ersuchende Behörde hat der ersuchten Behörde für die Amtshilfe keine Verwaltungsgebühr zu entrichten. Auslagen hat sie der ersuchten Be-

hörde auf Anforderung zu erstatten, wenn sie im Einzelfall fünfzig Deutsche Mark übersteigen. Leisten Behörden desselben Rechtsträgers einander Amtshilfe, so werden die Auslagen nicht erstattet.

(2) Nimmt die ersuchte Behörde zur Durchführung der Amtshilfe eine kostenpflichtige Amtshandlung vor, so stehen ihr die von einem Dritten hierfür geschuldeten Kosten (Verwaltungsgebühren, Benutzungsgebühren und Auslagen) zu.

TEIL II

Allgemeine Vorschriften über das Verwaltungsverfahren

ABSCHNITT 1

Verfahrensgrundsätze

§ 9 Begriff des Verwaltungsverfahrens

Das Verwaltungsverfahren im Sinne dieses Gesetzes ist die nach außen wirkende Tätigkeit der Behörden, die auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlaß eines Verwaltungsaktes oder auf den Abschluß eines öffentlich-rechtlichen Vertrages gerichtet ist; es schließt den Erlaß des Verwaltungsaktes oder den Abschluß des öffentlich-rechtlichen Vertrages ein.

§ 10 Nichtförmlichkeit des Verwaltungsverfahrens

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

§ 11 Beteiligungsfähigkeit

Fähig, am Verfahren beteiligt zu sein, sind

1. natürliche und juristische Personen,

2. Vereinigungen, soweit ihnen ein Recht zustehen kann,

3. Behörden.

§ 12 Handlungsfähigkeit

Fähig zur Vornahme von Verfahrenshandlungen sind

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

§ 13 Beteiligte

(1) Beteiligte sind

1. Antragsteller und Antragsgegner,
2. diejenigen, an die die Behörde den Verwaltungsakt richten will oder gerichtet hat,
3. diejenigen, mit denen die Behörde einen öffentlich-rechtlichen Vertrag schließen will oder geschlossen hat,
4. diejenigen, die nach Absatz 2 von der Behörde zu dem Verfahren hinzugezogen worden sind.

(2) Die Behörde kann vom Amts wegen oder auf Antrag diejenigen, deren rechtliche Interessen durch den Ausgang des Verfahrens berührt werden können, als Beteiligte hinzuziehen. Hat der Ausgang des Verfahrens rechtsgestaltende Wirkung für einen Dritten, so ist dieser auf Antrag als Beteiligter zu dem Verfahren hinzuzuziehen; soweit er der Behörde bekannt ist, soll diese ihn von der Einleitung des Verfahrens benachrichtigen.

(3) Wer anzuhören ist, ohne daß die Voraussetzungen des Absatzes 1 vorliegen, wird dadurch nicht Beteiligter.

§ 14 Bevollmächtigte und Beistände

(1) Ein Beteiligter kann sich durch einen Bevollmächtigten vertreten lassen. Die Vollmacht ermächtigt zu allen das Verwaltungsverfahren betreffenden

Verfahrenshandlungen, sofern sich aus ihrem Inhalt nicht etwas anderes ergibt. Der Bevollmächtigte hat auf Verlangen seine Vollmacht schriftlich nachzuweisen. Ein Widerruf der Vollmacht wird der Behörde gegenüber erst wirksam, wenn er ihr zugeht.

(2) Die Vollmacht wird weder durch den Tod des Vollmachtgebers noch durch eine Veränderung in seiner Handlungsfähigkeit oder seiner gesetzlichen Vertretung aufgehoben; der Bevollmächtigte hat jedoch, wenn er für den Rechtsnachfolger im Verwaltungsverfahren auftritt, dessen Vollmacht auf Verlangen schriftlich beizubringen.

(3) Ist für das Verfahren ein Bevollmächtigter bestellt, so sollen Mitteilungen der Behörde an ihn gerichtet werden. Wird eine Mitteilung unmittelbar an den Beteiligten gerichtet, so ist der Bevollmächtigte unverzüglich zu verständigen. Vorschriften über die Zustellung an Bevollmächtigte bleiben unberührt.

(4) Ein Beteiligter kann zu Verhandlungen und Besprechungen mit einem Beistand erscheinen. Das von dem Beistand Vorgetragene gilt als von dem Beteiligten vorgebracht, soweit dieser nicht unverzüglich widerspricht.

(5) Bevollmächtigte oder Beistände, die nicht zur Besorgung fremder Rechtsangelegenheiten zugelassen sind, können vom schriftlichen Vortrag zurückgewiesen werden, wenn sie hierzu ungeeignet sind; vom mündlichen Vortrag können sie zurückgewiesen werden, wenn sie zum sachgemäßen Vortrag nicht fähig sind. Die Zurückweisung ist dem Beteiligten, dessen Bevollmächtigter oder Beistand zurückgewiesen worden ist, mitzuteilen.

(6) Ein Beteiligter, der seinen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt nicht im Geltungsbereich dieses Gesetzes hat, hat auf Verlangen innerhalb einer angemessenen Frist einen Empfangsbevollmächtigten zu benennen.

§ 15 Bestellung eines Vertreters von Amts wegen

(1) Ist ein Vetreter nicht vorhanden, so hat das Vormundschaftsgericht auf Ersuchen der Behörde einen geeigneten Vertreter zu bestellen.

1. für einen Beteiligten, dessen Person unbekannt ist;

2. für einen abwesenden Beteiligten, dessen Aufenthalt unbekannt ist oder der an der Besorgung seiner Angelegenheiten verhindert ist;

3. für einen Beteiligten ohne Aufenthalt im Geltungsbereich dieses Gesetzes, wenn er der Aufforderung der Behörde, einen Vertreter zu bestellen, innerhalb der ihm gesetzten Frist nicht nachgekommen ist;

4. für einen Beteiligten, der infolge körperlicher oder geistiger Gebrechen nicht in der Lage ist, in dem Verwaltungsverfahren selbst tätig zu werden;

5. bei herrenlosen Sachen, auf die sich das Verfahren bezieht, zur Wahrung der sich in bezug auf die Sache ergebenden Rechte und Pflichten.

(2) Für die Bestellung des Vertreters ist das Vormundschaftsgericht zuständig, in dessen Bezirk die ersuchende Behörde ihren Sitz hat.

(3) Der Vertreter hat gegen den Rechtsträger der Behörde, die um seine Bestellung ersucht hat, Anspruch auf eine angemessene Vergütung und auf die Erstattung seiner baren Auslagen. Die Behörde kann von dem Vertretenen Ersatz ihrer Aufwendungen verlangen. Sie bestimmt die Vergütung und stellt die Auslagen und Aufwendungen fest.

(4) Im übrigen gelten für die Bestellung und für das Amt des Vertreters die Vorschriften über die Pflegschaft entsprechend.

§ 16 Ausgeschlossene Personen

(1) In einem Verwaltungsverfahren darf für eine Behörde nicht tätig werden,

1. wer selbst Beteiligter ist;

2. wer durch seine Tätigkeit oder durch die Entscheidung einen unmittelbaren Vorteil oder Nachteil erlangen kann;

3. wer Angehöriger einer Person ist, die zu dem Personenkreis der Nummern 1 und 2 gehört;

4. wer eine natürliche oder juristische Person oder Vereinigung, die zu dem Personenkreis der Nummern 1 und 2 gehört, kraft Gesetzes oder Vollmacht allgemein oder in diesem Verwaltungsverfahren vertritt, soweit es sich nicht um eine Vertretung in amtlicher Eigenschaft handelt;

5. wer bei einer natürlichen oder juristischen Person oder Vereinigung, die zu dem Personenkreis der Nummern 1 und 2 gehört, gegen Entgelt beschäftigt ist oder bei ihr als Mitglied des Vorstandes, des Aufsichtsrates oder eines gleichartigen Organs tätig ist, soweit er diesem Organ nicht in amtlicher Eigenschaft angehört;

6. wer außerhalb seiner amtlichen Eigenschaft in der Angelegenheit ein Gutachten abgegeben hat oder sonst tätig geworden ist.

Satz 1 Nr. 1 bis 5 gilt nicht, wenn der Vor- oder Nachteil nur darauf beruht, daß jemand einer Berufs- oder Bevölkerungsgruppe angehört, deren gemeinsame Interessen durch die Angelegenheit berührt werden.

(2) Absatz 1 gilt nicht für Wahlen zu einer ehrenamtlichen Tätigkeit und für die Abberufung von ehrenamtlich Tätigen.

(3) Wer nach Absatz 1 ausgeschlossen ist, darf bei Gefahr im Verzug unaufschiebbare Maßnahmen treffen.

(4) Hält sich ein Mitglied eines Ausschusses (§ 84) für ausgeschlossen oder bestehen Zweifel, ob die Voraussetzungen des Absatzes 1 gegeben sind, ist dies dem Vorsitzenden des Ausschusses mitzuteilen. Der Ausschluß entscheidet über den Ausschluß. Der Betroffene darf an dieser Entscheidung nicht mitwirken. Das ausgeschlossene Mitglied darf bei der weiteren Beratung und Beschlußfassung nicht zugegen sein.

(5) Angehörige im Sinne des Absatzes 1 Nr. 3 sind:

1. der Verlobte,
2. der Ehegatte,
3. Verwandte und Verschwägerte gerader Linie,
4. Geschwister,
5. Kinder der Geschwister,
6. Ehegatten der Geschwister und Geschwister der Ehegatten,
7. Geschwister der Eltern,
8. Personen, die durch Annahme an Kindes Statt miteinander verbunden sind,
9. Pflegeeltern und Pflegekinder.

Die in Nummer 2, 3 und 6 aufgeführten Personen sind Angehörige auch dann, wenn die die Beziehung begründende Ehe nicht mehr besteht.

§ 17 Besorgnis der Befangenheit

(1) Liegt ein Grund vor, der geeignet ist, Mißtrauen gegen eine unparteiische Amtsausübung zu rechtfertigen, oder wird von einem Beteiligten das Vorliegen eines solchen Grundes behauptet, so hat, wer in einem Verwaltungsverfahren für eine Behörde tätig werden soll, den Leiter der Behörde oder den von diesem Beauftragten zu unterrichten und sich auf dessen Anordnung der Mitwirkung zu enthalten. Betrifft die Besorgnis der Befangenheit den Leiter der Behörde, so trifft diese Anordnung die aufsichtführende Behörde, sofern sich der Behördenleiter nicht selbst einer Mitwirkung enthält.

(2) Für Mitglieder eines Ausschusses (§ 84) gilt § 16 Abs. 4 entsprechend.

§ 18 Beginn des Verfahrens

Die Behörde entscheidet nach pflichtgemäßem Ermessen, ob und wann sie ein Verwaltungsverfahren durchführt. Dies gilt nicht, wenn die Behörde auf Grund von Rechtsvorschriften

1. von Amts wegen oder auf Antrag tätig werden muß;

2. nur auf Antrag tätig werden darf und ein Antrag nicht vorliegt.

§ 19 Amtssprache

(1) Die Amtssprache ist deutsch.

(2) Werden bei einer Behörde in einer fremden Sprache Anträge gestellt oder Eingaben, Belege, Urkunden oder sonstige Schriftstücke vorgelegt, soll die Behörde unverzüglich die Vorlage einer Übersetzung verlangen oder auf Kosten des Beteiligten selbst eine Übersetzung beschaffen. In begründeten Fällen kann die Vorlage einer beglaubigten oder von einem öffentlich bestellten oder beeidigten Dolmetscher oder Übersetzer angefertigten Übersetzung verlangt werden. Hat die Behörde Dolmetscher oder Übersetzer herangezogen, werden diese in entsprechender Anwendung des Gesetzes über die Entschädigung von Zeugen und Sachverständigen entschädigt.

(3) Soll durch eine Anzeige, einen Antrag oder die Abgabe einer Willenserklärung eine Frist in Lauf gesetzt werden, innerhalb deren die Behörde in einer bestimmten Weise tätig werden muß, und gehen diese in einer fremden Sprache ein, so beginnt der Lauf der Frist erst mit dem Zeitpunkt, in dem der Behörde eine Übersetzung vorliegt.

(4) Soll durch eine Anzeige, einen Antrag oder eine Willenserklärung, die in fremder Sprache eingehen, zugunsten eines Beteiligten eine Frist gegenüber der Behörde gewahrt, ein öffentlich-rechtlicher Anspruch geltend gemacht oder eine Leistung begehrt werden, so gelten die Anzeige, der Antrag oder die Willenserklärung als zum Zeitpunkt des Eingangs bei der Behörde abgegeben, wenn auf Verlangen des Behörde innerhalb einer von dieser zu setzenden Frist eine Übersetzung vorgelegt wird.

§ 20 Untersuchungsgrundsatz

(1) Die Behörde ermittelt den Sachverhalt von Amts wegen. Sie bestimmt Art und Umfang der Ermittlungen; an das Vorbringen und an die Beweisanträge der Beteiligten ist sie nicht gebunden.

(2) Die Behörde hat alle für den Einzelfall bedeutsamen, auch die für die Beteiligten günstigen Umstände zu berücksichtigen.

(3) Die Behörde darf die Entgegennahme von Erklärungen oder Anträgen, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen, nicht deshalb verweigern, weil sie die Erklärung oder den Antrag in der Sache für unzulässig oder unbegründet hält.

§ 21 Beratung, Auskunft

Die Behörde soll die Abgabe von Erklärungen oder die Stellung von Anträgen anregen, die offensichtlich nur versehentlich oder aus Unkenntnis nicht abgegeben oder gestellt worden sind. Sie erteilt, soweit erforderlich, Auskunft über die den Beteiligten im Verwaltungsverfahren zustehenden Rechte und die ihnen obliegenden Pflichten.

§22 Beweismittel

(1) Die Behörde bedient sich der Beweismittel, die sie nach pflichtgemäßem Ermessen zur Ermittlung des Sachverhalts für erforderlich hält. Sie kann insbesondere

1. Auskünfte jeder Art einholen,

2. Beteiligte anhören, Zeugen und Sachverständige vernehmen oder die schriftliche Äußerung von Beteiligten, Sachverständigen und Zeugen einholen.

3. Urkunden und Akten beiziehen,

4. den Augenschein einnehmen.

(2) Die Beteiligten sollen bei der Ermittlung des Sachverhalts mitwirken. Sie sollen insbesondere ihnen bekannte Tatsachen und Beweismittel angeben. Eine weitergehende Pflicht, bei der Ermittlung des Sachverhalts mitzuwirken, insbesondere eine Pflicht zum persönlichen Erscheinen oder zur Aussage, besteht nur, soweit sie durch Rechtsvorschrift besonders vorgesehen ist.

(3) Für Zeugen und Sachverständige besteht eine Pflicht zur Aussage oder zur Erstattung von Gutachten, wenn sie durch Rechtsvorschrift vorgesehen ist. Falls die Behörde Zeugen und Sachverständige herangezogen hat, werden sie in entsprechender Anwendung des Gesetzes über die Entschädigung von Zeugen und Sachverständigen entschädigt.

§ 23 Versicherung an Eides Statt

(1) Die Behörde darf bei der Ermittlung des Sachverhalts eine Versicherung an Eides Statt nur verlangen und abnehmen, wenn sie durch Rechtsvorschrift zur Abnahme der Versicherung über den betreffenden Gegenstand und in dem betreffenden Verfahren für zuständig erklärt worden ist.

(2) Wird die Versicherung an Eides Statt von einer Behörde zur Niederschrift aufgenommen, so sind zur Aufnahme nur der Behördenleiter, sein Allgemeiner Vertreter sowie Angehörige des öffentlichen Dienstes befugt, welche die Befähigung zum Richteramt haben oder die Voraussetzungen des § 110 Satz 1 des Deutschen Richtergesetzes erfüllen.
Andere Angehörige des öffentlichen Dienstes kann der Behördenleiter oder sein allgemeiner Vertreter hierzu allgemein oder im Einzelfall schriftlich ermächtigen.

(3) Vor der Abnahme der Versicherung an Eides Statt sind die betreffenden Personen über die Bedeutung der Versicherung und die strafrechtlichen Folgen einer unrichtigen oder unvollständigen Versicherung zu belehren. Aussage, Belehrung und Versicherung an Eides Statt sind in der Niederschrift zu vermerken.

§ 24 Anhörung Beteiligter

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

(2) Von der Anhörung kann abgesehen werden, wenn sie nach den Umstän-

den des Einzelfalles nicht geboten ist. Dies kann insbesondere der Fall sein, wenn

1. eine sofortige Entscheidung wegen Gefahr im Verzug oder im öffentlichen Interesse notwendig erscheint;
2. durch die Anhörung die Einhaltung einer für die Entscheidung maßgeblichen Frist in Frage gestellt würde;
3. ein Antrag eines Beteiligten abgelehnt wird, ohne daß die Behörde von den tatsächlichen Angaben des Beteiligten zu dessen Ungunsten abweichen will;
4. die Behörde eine Allgemeinverfügung oder gleichartige Verwaltungsakte in größerer Zahl oder Verwaltungsakte mit Hilfe automatischer Einrichtungen erlassen will;
5. Maßnahmen in der Verwaltungsvollstreckung getroffen werden sollen.

(3) Eine Anhörung unterbleibt, wenn ihr ein zwingendes öffentliches Interesse entgegensteht.

§ 25 Akteneinsicht durch Beteiligte

(1) Die Behörde hat den Beteiligten Einsicht in die das Verfahren betreffenden Akten zu gestatten, soweit deren Kenntnis zur Geltendmachung oder Verteidigung ihrer rechtlichen Interessen erforderlich ist. Satz 1 gilt bis zum Abschluß des Verwaltungsverfahrens nicht für Entwürfe zu Entscheidungen sowie die Arbeiten zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung.

(2) Die Behörde ist zur Gestattung der Akteneinsicht nicht verpflichtet, soweit durch sie die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben der Behörde beeinträchtigt, das Bekanntwerden des Inhalts der Akten dem Wohle des Bundes oder eines Landes Nachteile bereiten würde oder soweit die Vorgänge nach einem Gesetz oder ihrem Wesen nach, namentlich wegen der berechtigten Interessen der Beteiligten oder dritter Personen, geheimgehalten werden müssen.

(3) Die Akteneinsicht erfolgt bie der Behörde, die die Akten führt. Im Einzelfall kann die Einsicht auch bei einer anderen Behörde oder bei einer diplomatischen oder berufskonsularischen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland im Ausland erfolgen: weitere Ausnahmen kann die Behörde, die die Akten führt, gestatten.

§ 26 Geheimhaltung

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

ABSCHNITT 2

Fristen, Termine, Wiedereinsetzung

§ 27 Fristen und Termine

(1) Für die Berechnung von Fristen und für die Bestimmung von Terminen gelten die §§ 187 bis 193 des Bürgerlichen Gesetzbuches entsprechend, soweit nicht durch die Absätze 2 bis 5 etwas anderes bestimmt ist.

(2) Der Lauf einer Frist, die von einer Behörde gesetzt wird, beginnt mit dem Tag, der auf die Bekanntgabe der Frist folgt, außer wenn dem Betroffenen etwas anderes mitgeteilt wird.

(3) Fällt das Ende einer Frist auf einen Sonntag, einen gesetzlichen Feiertag oder einen Sonnabend, so endet die Frist mit dem Ablauf des nächstfolgenden Werktages. Dies gilt nicht, wenn dem Betroffenen unter Hinweis auf diese Vorschrift ein bestimmter Tag als Ende der Frist mitgeteilt worden ist.

(4) Hat eine Behörde Leistungen nur für einen bestimmten Zeitraum zu erbringen, so endet dieser Zeitraum auch dann mit dem Ablauf seines letzten Tages, wenn dieser auf einen Sonntag, einen gesetzlichen Feiertag oder einen Sonnabend fällt.

(5) Der von einer Behörde gesetzte Termin ist auch dann einzuhalten, wenn er auf einen Sonntag, gesetzlichen Feiertag oder Sonnabend fällt.

(6) Ist eine Frist nach Stunden bestimmt, so werden Sonntage, gesetzliche Feiertage oder Sonnabende mitgerechnet.

§ 28 Wiedereinsetzung in den vorigen Stand

(1) War jemand ohne Verschulden verhindert, eine gesetzliche Frist einzuhalten, so ist ihm auf Antrag Wiedereinsetzung in den vorigen Stand zu gewähren. Das Verschulden eines Vertreters ist dem Vertretenen zuzurechnen.

(2) Der Antrag ist innerhalb von zwei Wochen nach Wegfall des Hindernisses zu stellen. Die Tatsachen zur Begrundung des Antrages sind bei der Antragstellung oder im Verfahren über den Antrag glaubhaft zu machen. Innerhalb der Antragsfrist ist die versaumte Handlung nachzuholen. Ist dies geschehen, so kann Wiedereinsetzung auch ohne Antrag gewahrt werden.

(3) Nach einem Jahr seit dem Ende der versäumten Frist kann die Wiedereinsetzung nicht mehr beantragt oder die versäumte Handlung nicht mehr nachgeholt werden, außer wenn dies vor Ablauf der Jahresfrist ingefolge höherer Gewalt unmöglich war.

(4) Die Wiedereinsetzung ist unzulässig, wenn sich aus einer Rechtsvorschrift ergibt, daß sie ausgeschlossen ist.

(5) Über den Antrag auf Wiedereinsetzung entscheidet die Behörde, die über die versäumte Handlung zu befinden hat.

ABSCHNITT 3

Amtliche Beglaubigung

§ 29 Beglaubigung von Abschriften, Ablichtungen, Vervielfältigungen und Negativen

(1) Jede Behörde ist befugt, Abschriften von Urkunden, die sie selbst ausgestellt hat, zu beglaubigen. Darüber hinaus sind die von der Bundesregierung durch Rechtsverordnung bestimmten Behörden im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 1 und die nach Landesrecht zuständigen Behörden befugt, Abschriften zu beglaubigen, wenn die Urschrift von einer Behörde ausgestellt ist oder die Abschrift zur Vorlage bei einer Behörde benötigt wird; die Rechtsverordnung bedarf nicht der Zustimmung des Bundesrates.

(2) Abschriften dürfen nicht beglaubigt werden, wenn Umstände zu der

Annahme berechtigen, daß der ursprüngliche Inhalt des Schriftstückes, dessen Abschrift beglaubigt werden soll, geändert worden ist, insbesondere wenn dieses Schriftstück Lücken, Durchstreichungen, Einschaltungen, Änderungen, unleserliche Wörter, Zahlen oder Zeichen, Spuren der Beseitigung von Wörtern, Zahlen und Zeichen enthält oder wenn der Zusammenhang eines aus mehreren Blättern bestehenden Schriftstückes aufgehoben ist.
(3) Eine Abschrift wird beglaubigt durch einen Beglaubigungsvermerk, der unter die Abschrift zu setzen ist. Der Vermerk muß enthalten

1. die genaue Bezeichung des Schriftstückes, dessen Abschrift beglaubigt wird,

2. die Feststellung, daß die beglaubigte Abschrift mit dem vorgelegten Schriftstück übereinstimmt,

3. den Hinweis, daß die beglaubigte Abschrift nur zur Vorlage bei der angegebenen Behörde erteilt wird, wenn die Urschrift nicht von einer Behörde ausgestellt worden ist,

4. den Ort und den Tag der Beglaubigung, die Unterschrift des für die Beglaubigung zuständigen Bediensteten und das Dienstsiegel.

(4) Die Absätze 1 bis 3 gelten entsprechend für die Beglaubigung von

1. Ablichtungen, Lichtdrucken und ähnlichen in technischen Verfahren hergestellten Vervielfältigungen,

2. auf fototechnischem Wege von Schriftstücken hergestellten Negativen, die bei einer Behörde aufbewahrt werden.

Vervielfältigungen und Negative stehen, sofern sie beglaubigt sind, beglaubigten Abschriften gleich.

§ 30 Beglaubigung von Unterschriften

(1) Die von der Bundesregierung durch Rechtsverordnung bestimmten Behörden im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 1 und die nach Landesrecht zuständigen Behörden sind befugt, Unterschriften zu beglaubigen, wenn das unterzeichnete Schriftstück zur Vorlage bei einer Behörde oder bei einer sonstigen Stelle, der auf Grund einer Rechtsvorschrift das unterzeichnete Schriftstück vorzulegen ist, benötigt wird. Dies gilt nicht für

1. Unterschriften ohne zugehörigen Text,

2. Unterschriften, die der öffentlichen Beglaubigung (§ 129 des Bürgerlichen Gesetzbuches) bedürfen.

(2) Eine Unterschrift soll nur beglaubigt werden, wenn sie in Gegenwart des beglaubigenden Bediensteten vollzogen oder anerkannt wird.

(3) Der Beglaubigungsvermerk ist unmittelbar bei der Unterschrift, die beglaubigt werden soll, anzubringen. Er muß enthalten

1. die Bestätigung, daß die Unterschrift echt ist,

2. die genaue Bezeichnung desjenigen, dessen Unterschrift beglaubigt wird, sowie die Angabe, ob sich der für die Beglaubigung zuständige Bedienstete Gewißheit über diese Person verschafft hat und ob die Unterschrift in seiner Gegenwart vollzogen oder anerkannt worden ist,

3. den Hinweis, daß die Beglaubigung nur zur Vorlage bei der angegebenen Behörde bestimmt ist,

4. den Ort und den Tag der Beglaubigung, die Unterschrift des für die Beglaubigung zuständigen Bediensteten und das Dienstsiegel.

(4) Die Absätze 1 und 2 gelten für die Beglaubigung von Handzeichen entsprechend.

(5) Die Rechtsverordnungen nach Absatz 1 und 4 bedürfen nicht der Zustimmung des Bundesrates.

TEIL III

Verwaltungsakt

ABSCHNITT 1

Zustandekommen des Verwaltungsaktes

§ 31 Begriff des Verwaltungsaktes

Verwaltungsakt ist jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalles auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist. Allgemeinverfügung ist ein Verwaltungsakt, der sich an einen nach algemeinen Merkmalen bestimmten Personenkreis richtet oder die öffentlich-rechtliche Eigenschaft einer Sache oder ihre Benutzung durch die Allgemeinheit betrifft.

§ 32 Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt

(1) Ein Verwaltungsakt, auf den ein Anspruch besteht, darf mit einer Nebenbestimmung nur versehen werden, wenn sie durch Rechtsvorschrift zugelassen ist oder wenn sie sicherstellen soll, daß die gesetzlichen Voraussetzungen des Verwaltungsaktes erfüllt werden.

(2) Unbeschadet des Absatzes 1 darf ein Verwaltungsakt nach pflichtgemäßem Ermessen erlassen werden mit

1. einer Bestimmung nach der eine Begünstigung oder Belastung zu einem bestimmten Zeitpunkt beginnt, endet oder für einen bestimmten Zeitraum gilt (Befristung);
2. einer Bestimmung, nach der der Eintritt oder der Wegfall einer Begünstigung oder einer Belastung von dem ungewissen Eintritt eines zukünftigen Ereignisses abhängt (Bedingung);
3. einem Vorbehalt des Widerrufs

oder verbunden werden mit

4. einer Bestimmung, durch die dem Begünstigten ein Tun, Dulden oder Unterlassen vorgeschrieben wird (Auflage);
5. einem Vorbehalt der nachträglichen Aufnahme, Änderung oder Ergänzung einer Auflage.

(3) Eine Nebenbestimmung darf dem Zweck des Verwaltungsaktes nicht zuwiderlaufen.

§ 33 Bestimmtheit und Form des Verwaltungsaktes

(1) Ein Verwaltungsakt muß inhaltlich hinreichend bestimmt sein.

(2) Ein Verwaltungsakt kann schriftlich, mündlich oder in anderer Wiese erlassen werden. Ein mündlicher Verwaltungsakt ist schriftlich zu bestätigen, wenn hieran ein berechtigtes Interesse besteht unt der Betroffene dies unverzüglich verlangt.

(3) Ein schriftlicher Verwaltungsakt muß die erlassende Behörde erkennen lassen und die Unterschrift oder die Namenswiedergabe des Behördenleiters, seines Vertreters oder seines Beauftragten enthalten.

(4) Bei einem schriftlichen Verwaltungsakt, der mit Hilfe automatischer

Einrichtungen erlassen wird, können abweichend von Absatz 3 Unterschrift und Namenswiedergabe fehlen. Zur Inhaltsangabe können Schlüsselzeichen verwendet werden, wenn derjenige, für den der Verwaltungsakt bestimmt ist oder der von ihm betroffen wird, auf Grund der dazu gegebenen Erläuterungen den Inhalt des Verwaltungsaktes eindeutig erkennen kann.

§ 34 Zusicherung

(1) Eine von der zuständigen Behörde erteilte Zusage, einen bestimmten Verwaltungsakt später zu erlassen oder zu unterlassen (Zusicherung), bedarf zu ihrer Wirksamkeit der schriftlichen Form. Ist vor dem Erlaß zugesicherten Verwaltungsaktes die Mitwirkung einer anderen Behörde oder eines Ausschusses auf Grund einer Rechtsvorschrift erfoderlich, so darf die Zusicherung erst nach der Mitwirkung dieser Behörde oder des Ausschusses gegeben werden.

(2) Auf die Unwirksamkeit der Zusicherung finden § 40, auf die Heilung von Mängeln bei der Mitwirkung anderer Behörden oder Ausschüsse § 41 Abs. 1 Nr. 4 und 5 sowie Abs. 2, auf die Rücknahme § 44, auf den Widerruf § 45 entsprechende Anwendung.

(3) Ändert sich nach Abgabe der Zusicherung die Sach- oder Rechtslage derart, daß die Behörde bei Kenntnis der nachträglich eingetretenen Änderung die Zusicherung nicht gegeben hätte oder aus rechtlichen Gründen nicht hätte geben dürfen, ist die Behörde an die Zusicherung nicht mehr gebunden.

§ 35 Begründung des Verwaltungsaktes

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

(2) Einer Begründung bedarf es nicht,

1. wenn die Behörde einem Antrag in vollem Umfang entspricht und der Verwaltungsakt nicht in Rechte eines anderen eingreift;
2. soweit demjenigen, für den der Verwaltungsakt bestimmt ist oder der von ihm betroffen wird die Auffassung der Behörde über die Sach- und Rechts-

lage bereits bekannt oder auch ohne schriftliche Begründung für ihn ohne weiteres erkennbar ist;

3. wenn die Behörde gleichartige Verwaltungsakte in größerer Zahl oder Verwaltungsakte mit Hilfe automatischer Einrichtungen erläßt und die Begründung nach den Umständen des Einzelfalles nicht geboten ist;

4. wenn sich dies aus einer Rechtsvorschrift ergibt;

5. wenn eine Allgemeinverfügung öffentlich bekanntgegeben wird.

§ 36 Ermessen

Ist die Behörde ermächtigt, nach ihrem Ermessen zu entscheiden, hat sie ihr Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten.

§ 37 Bekanntgabe des Verwaltungsaktes

(1) Ein Verwaltungsakt, ist demjenigen Beteiligten bekanntzugeben, für den er bestimmt ist oder der von ihm betroffen wird.

(2) Ein schriftlicher Verwaltungsakt, der durch die Post im Geltungsbereich des Grundgesetzes übermittelt wird, gilt mit dem dritten Tage nach der Aufgabe zur Post als bekanntgegeben, außer wenn er nicht oder zu einem späteren Zeitpunkt zugegangen ist; im Zweifel hat die Behörde den Zugang des Verwaltungsaktes und den Zeitpunkt des Zugangs nachzuweisen.

(3) Ein Verwaltungsakt darf öffentlich bekanntgegeben werden, wenn dies durch Rechtsvorschrift zugelassen ist. Eine Allgemeinverfügung darf auch dann öffentlich bekanntgegeben werden, wenn eine Bekanntgabe an die Beteiligten untunlich ist.

(4) Die öffentliche Bekanntgabe eines schriftlichen Verwaltungsaktes wird dadurch bewirkt, daß sein verfügender Teil ortsüblich bekanntgemacht wird. In der ortsüblichen Bekanntmachung ist anzugeben, wo der Verwaltungsakt und seine Begründung eingesehen werden können. Der Verwaltungsakt gilt zwei Wochen nach dem Tage der ortsüblichen Bekanntmachung als bekanntgegeben. In einer Allgemeinverfügung kann ein hiervon abweichender Tag, jedoch frühestens der auf die Bekanntmachung folgende Tag, bestimmt werden.

(5) Vorschriften über die Bekanntgabe eines Verwaltungsaktes mittels Zustellung bleiben unberührt.

§ 38 Offenbare Unrichtigkeiten im Verwaltungsakt

Die Behörde kann Schreibefehler, Rechenfehler und ähnliche offenbare Unrichtigkeiten in einem Verwaltungsakt jederzeit berichtigen. Bei berechtigtem Interesse ist zu berichtigen. Die Behörde ist berechtigt, die Vorlage des Schriftstückes zu verlangen, das berichtigt werden soll.

ABSCHNITT 2

Bestandskraft des Verwaltungsaktes

§ 39 Wirksamkeit des Verwaltungsaktes

(1) Ein Verwaltungsakt wird gegenüber demjenigen, für den er bestimmt ist oder der von ihm betroffen wird, in dem Zeitpunkt wirksam in dem er ihm bekanntgegeben wird.

(2) Ein Verwaltungsakt bleibt wirksam, solange und soweit er nicht zurückgenommen, widerrufen, anderweitig aufgehoben oder durch Zeitablauf oder auf andere Weise erledigt ist.

(3) Ein nichtiger Verwaltungsakt ist unwirksam.

§ 40 Nichtigkeit des Verwaltungsaktes

(1) Ein Verwaltungsakt ist nichtig, soweit er an einem besonders schwerwiegenden Fehler leidet und dies bei verständiger Würdigung aller in Betracht kommenden Umstände offenkundig ist.

(2) Ohne Rücksicht auf das Vorliegen der Voraussetzungen des Absatzes 1 ist ein Verwaltungsakt nichtig,

1. der schriftlich erlassen worden ist, die erlassende Behörde aber erkennen läßt;
2. der nach einer Rechtsvorschrift nur durch die Aushändigung einer Urkunde erlassen werden kann, aber dieser Form nicht genügt;
3. den eine Behörde außerhalb ihrer durch § 3 Abs. 1 Nr. 1 begründeten Zuständigkeit erlassen hat, ohne dazu ermächtigt zu sein;

4. den aus tatsächlichen Gründen niemand ausführen kann;

5. der die Begehung einer rechtswidrigen Tat verlangt, die einen Straf- oder Bußgeldbestand verwirklicht;

6. der gegen die guten Sitten verstößt.

(3) Ein Verwaltungsakt ist nicht schon deshalb nichtig, weil

1. Vorschriften über die örtliche Zuständigkeit nicht eingehalten worden sind, außer wenn ein Fall des Absatzes 2 Nr. 3 vorliegt;

2. eine nach § 16 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 bis 6 ausgeschlossene Person mitgewirkt hat;

3. ein durch Rechtsvorschrift zur Mitwirkung berufener Ausschuß den für den Erlaß des Verwaltungsaktes vorgeschriebenen Beschluß nicht gefaßt hat oder nicht beschlußfähig war;

4. die nach einer Rechtsvorschrift erforderliche Mitwirkung einer anderen Behörde unterblieben ist.

(4) Betrifft die Nichtigkeit nur einen Teil des Verwaltungsaktes, so ist er im ganzen nichtig, wenn der nichtige Teil so wesentlich ist, daß die Behörde den Verwaltungsakt ohne den nichtigen Teil nicht erlassen hätte.

(5) Die Behörde kann die Nichtigkeit jederzeit von Amts wegen feststellen; auf Antrag ist sie festzustellen, wenn der Antragsteller hieran ein berechtigtes Interesse hat.

§ 41 Heilung von Verfahrens- und Formfehlern

(1) Eine Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften, die nicht den Verwaltungsakt nach § 40 nichtig macht, ist unbeachtlich, wenn

1. der für den Erlaß des Verwaltungsaktes erforderliche Antrag nachträglich gestellt wird;

2. die erforderliche Begründung nachträglich gegeben wird;

3. die erforderliche Anhörung eines Beteiligten nachgeholt wird;

4. der Beschluß eines Ausschusses, dessen Mitwirkung für den Erlaß des Verwaltungsaktes erforderlich ist, nachträglich gefaßt wird;

5. die erforderliche Mitwirkung einer anderen Behörde nachgeholt wird.

(2) Handlungen des Absatzes 1 Nr. 2 bis 5 dürfen nur bis zur Erhebung der verwaltungsgerichtlichen Klage oder, falls der Verwaltungsakt in einem Vorverfahrens nach zu prüfen ist, nur bis zum abschlusz des Vorverfahrens nachgeholt werden.

§ 42 Folgen von Verfahrens- und Formfehlern

Die Aufhebung eines Verwaltungsaktes, der nicht nach § 40 nichtig ist, kann nicht allein deshalb beansprucht werden, weil er unter Verletzung von Vorschriften über das Verfahren, die Form oder die örtliche Zuständigkeit zustande gekommen ist, wenn keine andere Entscheidung in der Sache hätte getroffen werden können.

§ 43 Umdeutung eines fehlerhaften Verwaltungsaktes

(1) Enthält ein fehlerhafter Verwaltungsakt einen anderen, auf das gleiche Ziel gerichteten Verwaltungsakt, der von der erlassenden Behörde in der geschehenen Verfahrensweise und Form rechtmäßig hätte erlassen werden können, und sind die Voraussetzungen zu dessen Erlaß erfüllt, so kann der fehlerhafte Verwaltungsakt in einen solchen umgedeutet werden.

(2) Absatz 1 gilt nicht, wenn der Verwaltungsakt, in den der fehlerhafte Verwaltungsakt umzudeuten wäre, der erkennbaren Absicht der erlassenden Behörde widerspräche oder seine Rechtsfolgen für den Betroffenen ungünstiger wären als die des fehlerhaften Verwaltungsaktes. Eine Umdeutung ist ferner unzulässig, wenn der fehlerhafte Verwaltungsakt nicht zurückgenommen werden dürfte.

(3) Eine gesetzlich gebundene Entscheidung kann nicht in eine Ermessensentscheidung umgedeutet werden.

(4) § 24 ist entsprechend anzuwenden.

§ 44 Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes

(1) Ein rechtswidriger Verwaltungsakt kann, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft oder für die Vergangenheit zurückgenommen werden. Ein Verwaltungsakt, der ein Recht oder einen rechtlich erheblichen Vorteil begründet oder bestätigt hat (begünstigender Verwaltungsakt), darf nur unter den Einschränkungen der Absätze 2 bis 4 zurückgenommen werden.

(2) Ein rechtswidriger Verwaltungsakt, der eine einmalige oder laufende Geldleistung oder teilbare Sachleistung gewährt oder hierfür Voraussetzung ist, darf nicht zurückgenommen werden, soweit der Begünstigte auf den Bestand des Verwaltungsaktes vertraut hat und sein Vertrauen unter Abwägung mit den öffentlichen Interesse an einer Rücknahme schutzwürdig ist. Das Vertrauen ist in der Regel schutzwürdig, wenn der Begünstigte gewährte Leistungen verbraucht oder eine Vermögensdisposition getroffen hat, die er nicht mehr oder nur unter unzumutbaren Nachteilen rückgängig machen kann. Auf Vertrauen kann sich der Begünstigte nicht berufen, wenn er

1. den Verwaltungsakt durch arglistige Täuschung, Drohung oder Bestechung erwirkt hat;

2. den Verwaltungsakt durch Angaben erwirkt hat, die in wesentlicher Beziehung unrichtig oder unvollständig waren;

3. die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes kannte oder infolge grober Fahrlässigkeit nicht kannte.

In den Fällen des Satzes 3 wird der Verwaltungsakt in der Regel mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen. Soweit der Verwaltungsakt zurückgenommen worden ist, sind bereits gewährte Leistungen zu erstatten. Für den Umfang der Erstattungen gelten die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches über die Herausgabe einer ungerechtfertigten Bereicherung entsprechend. Auf den Wegfall der Bereicherung kann sich der Erstattungspflichtige nicht berufen, soweit er die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes kannte oder infolge grober Fahrlässigkeit nicht kannte. Die zu erstattende Leistung soll durch die Behörde zugleich mit der Rücknahme des Verwaltungsaktes festgesetzt werden.

(3) Wird ein rechtswidriger Verwaltungsakt, der nicht unter Absatz 2 fällt, zurückgenommen, so hat die Behörde dem Betroffenen auf Antrag den Vermögensnachteil auszugleichen, den dieser dadurch erleidet, daß er auf den Bestand des Verwaltungsaktes vertraut hat, soweit sein Vertrauen unter Abwägung mit dem öffentlichen Interesse schutzwürdig ist. Absatz 2 Satz 3 ist anzuwenden. Der Vermögensnachteil ist jedoch nicht über den Betrag des Interesses hinaus zu ersetzen, das der Betroffene an dem Bestand des Verwaltungsaktes hat. Der auszugleichende Vermögensnachteil wird durch die Behörde festgesetzt. Der Anspruch kann nur innerhalb eines Jahres geltend gemacht werden; die Frist beginnt, sobald die Behörde den Betroffenen auf sie hingewiesen hat.

(4) Erhält die Behörde von Tatsachen Kenntnis, welche die Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes rechtfertigen so ist die Rücknahme nur innerhalb eines Jahres seit dem Zeitpunkt der Kenntnisnahme zulässig. Dies gilt nicht im Falle des Absatzes 2 Satz 3 Nr. 1.

(5) Für Streitigkeiten über die nach Absatz 2 zu erstattende Leistung und den nach Absatz 3 auszugleichenden Vermögensnachteil ist der Verwaltungsrechtsweg gegeben, sofern nicht eine Entschädigung wegen enteignungsgleichen Eingriffs in Betracht kommt.

§ 45 Widerruf eines rechtmäßigen Verwaltungsaktes

(1) Ein rechtmäßiger nicht begünstigender Verwaltungsakt kann, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft widerrufen werden, außer wenn ein Verwaltungsakt gleichen Inhalts erneut erlassen werden müßte oder aus anderen Gründen ein Widerruf unzulässig ist.

(2) Ein rechtmäßiger begünstigender Verwaltungsakt darf, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft nur widerrufen werden,

1. wenn der Widerruf durch Rechtsvorschrift zugelassen oder im Verwaltungsakt vorbehalten ist;
2. wenn mit dem Verwaltungsakt eine Auflage verbunden ist und der Begünstigte diese nicht oder nicht innerhalb einer ihm gesetzten Frist erfüllt hat;
3. wenn die Behörde auf Grund nachträglich eingetretener Tatsachen berechtigt wäre, den Verwaltungsakt nicht zu erlassen, und wenn ohne den Widerruf das öffentliche Interesse gefährdet würde;
4. wenn die Behörde auf Grund einer geänderten Rechtsvorschrift berechtigt wäre, den Verwaltungsakt nicht zu erlassen, soweit der Begünstigte von der Begünstigung noch keinen Gebrauch gemacht oder auf Grund des Verwaltungsaktes noch keine Leistungen empfangen hat, und wenn ohne den Widerruf das öffentliche Interesse gefährdet würde;
5. um schwere Nachteile für das Gemeinwohl zu verhüten oder zu beseitigen.

(3) Der widerrufene Verwaltungsakt wird mit dem Wirksamwerden des Widerrufs unwirksam, wenn die Behörde keinen späteren Zeitpunkt bestimmt.

(4) Wird ein begünstigender Verwaltungsakt in den Fällen des Absatzes 2 Nr. 3 bis 5 widerrufen, so hat die Behörde den Betroffenen auf Antrag für den Vermögensnachteil zu entschädigen, den dieser dadurch erleidet, daß er auf den Bestand des Verwaltungsaktes vertraut hat, soweit sein Vertrauen schutzwürdig ist. § 44 Abs. 3 Satz 3 bis 5 und Abs. 4 gilt entsprechend. Für Streitigkeiten über die Entschädigung ist der ordentliche Rechtsweg gegeben.

§ 46 Rücknahme und Widerruf im Rechtsbehelfsverfahren

§ 44 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 bis 5 und § 45 Abs. 2 bis 4 gelten nicht, wenn ein begünstigender Verwaltungsakt, der von einem Dritten angefochten worden ist, während des Vorverfahrens oder während des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens aufgehoben wird, soweit dadurch dem Widerspruch oder der Klage abgeholfen wird.

§ 47 Wiederaufgreifen des Verfahrens

(1) Die Behörde hat auf Antrag des Betroffenen über die Aufhebung oder Änderung eines unanfechtbaren Verwaltungsaktes zu entscheiden, wenn

1. sich die dem Verwaltungsakte zugrunde liegende Sach- oder Rechtslage nachträglich zugunsten des Betroffenen geändert hat;
2. neue Beweismittel vorliegen, die eine dem Betroffenen günstigere Entscheidung herbeigeführt haben würden;
3. Wiederaufnahmegründe entsprechend § 580 der Zivilprozeßordnung gegeben sind.

(2) Der Antrag ist nur zulässig, wenn der Betroffene ohne grobes Verschulden außerstande war, den Grund für das Wiederaufgreifen in dem früheren Verfahren, insbesondere durch Rechtsbehelf, geltend zu machen.

(3) Der Antrag muß binnen drei Monaten gestellt werden. Die Frist beginnt mit dem Tage, an dem der Betroffene von dem Grund für das Wiederaufgreifen Kenntnis erhalten hat.

(4) Über den Antrag entscheidet die nach § 3 zuständige Behörde; dies gilt auch dann, wenn der Verwaltungsakt, dessen Aufhebung oder Änderung begehrt wird, von einer anderen Behörde erlassen worden ist.

(5) Die Vorschriften des § 44 Abs. 1 Satz 1 und des § 45 Abs. 1 bleiben unberührt.

§ 48 Rückgabe von Urkunden und Sachen

Ist ein Verwaltungsakt unanfechtbar widerrufen oder zurückgenommen oder ist seine Wirksamkeit aus einem anderen Grund nicht oder nicht mehr gegeben, so kann die Behörde, die aufgrund dieses Verwaltungsaktes erteilten Urkunden oder Sachen, die zum Nachweis der Rechte aus dem Verwaltungsakt oder zu deren Ausübung bestimmt sind, zurückfordern. Der Inhaber und, sofern er nicht der Besitzer ist, auch der Besitzer dieser Urkunden oder Sachen sind zu ihrer Herausgabe verpflichtet.

ABSCHNITT 3

Verjährungsrechtliche Wirkungen des Verwaltungsaktes

§ 49 Unterbrechung der Verjährung durch Verwaltungsakt

(1) Ein Verwaltungsakt, der zur Durchsetzung des Anspruchs eines öffentlich-rechtlichen Rechtsträgers erlassen wird, unterbricht die Verjährung dieses Anspruchs. Die Unterbrechung dauert fort, bis der Verwaltungsakt unanfechtbar geworden ist oder das Verwaltungsverfahren, das zu seinem Erlaß geführt hat, anderweitig erledigt ist. Die §§ 212 und 217 des Bürgerlichen Gesetzbuches sind entsprechend anzuwenden.

(2) Ist ein Verwaltungsakt im Sinne des Absatzes 1 unanfechtbar geworden, so ist § 218 des Bürgerlichen Gesetzbuches entsprechend anzuwenden.

TEIL IV

Öffentlich-rechtlicher Vertrag

§ 50 Zulässigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrages

Ein Rechtsverhältnis auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts kann durch Vertrag begründet, geändert oder aufgehoben werden (öffentlich-rechtlicher Vertrag), soweit Rechtsvorschriften nicht entgegenstehen. Insbesondere kann die Behörde, anstatt einen Verwaltungsakt zu erlassen, einen öffentlich-rechtlichen Vertrag mit demjenigen schließen, an den sie sonst den Verwaltungsakt richten würde.

§ 51 Vergleichsvertrag

Ein öffentlich-rechtlicher Vertrag im Sinne des § 50 Satz 2, durch den eine bei verständiger Würdigung des Sachverhalts oder der Rechtslage bestehende Ungewißheit durch gegenseitiges Nachgeben beseitigt wird (Vergleich), kann geschlossen werden, wenn die Behörde den Abschluß des Vergleichs zur Beseitigung der Ungewißheit nach pflichtgemäßem Ermessen für zweckmäßig hält.

§ 52 Austauschvertrag

(1) Ein öffentlich-rechtlicher Vertrag im Sinne des § 50 Satz 2, in dem sich der Vertragspartner der Behörde zu einer Gegenleistung verpflichtet, kann geschlossen werden, wenn die Gegenleistung für einen bestimmten Zweck im Vertrag vereinbart wird und der Behörde zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben dient. Die Gegenleistung muß den gesamten Umständen nach angemessen sein und im sachlichen Zusammenhang mit der vertraglichen Leistung der Behörde stehen.

(2) Besteht auf die Leistung der Behörde ein Anspruch, so kann nur eine solche Gegenleistung vereinbart werden, die bei Erlaß eines Verwaltungsaktes Inhalt einer Nebenbestimmung nach § 32 sein könnte.

§ 53 Schriftform

Ein öffentlich-rechtlicher Vertrag ist schriftlich zu schließen, soweit nicht durch Rechtsvorschrift eine andere Form vorgeschrieben ist.

§ 54 Zustimmung von Dritten und Behörden

(1) Ein öffentlich-rechtlicher Vertrag, der in Rechte eines Dritten eingreift, wird erst wirksam, wenn der Dritte schriftlich zustimmt.

(2) Wird anstatt eines Verwaltungsaktes, bei dessen Erlaß nach einer Rechtsvorschrift die Genehmigung, die Zustimmung oder das Einvernehmen einer anderen Behörde erforderlich ist, ein Vertrag geschlossen, so wird dieser erst wirksam, nachdem die andere Behörde in der vorgeschriebenen Form mitgewirkt hat.

§ 55 Nichtigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrages

(1) Ein öffentlich-rechtlicher Vertrag ist nichtig, wenn sich die Nichtigkeit aus der entsprechenden Anwendung von Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches ergibt.

(2) Ein Vertrag im Sinne des § 50 Satz 2 ist ferner nichtig, wenn

1. ein Verwaltungsakt mit entsprechendem Inhalt nichtig wäre;
2. ein Verwaltungsakt mit entsprechendem Inhalt nicht nur wegen eines Verfahrens- oder Formfehlers im Sinne des § 41 rechtswidrig wäre und dies den Vertragschließenden bekannt war;
3. die Voraussetzungen zum Abschluß eines Vergleichsvertrages nicht vorlagen und ein Verwaltungsakt mit entsprechendem Inhalt nicht nur wegen eines Verfahrens- oder Formfehlers im Sinne des § 41 rechtswidrig wäre;
4. sich die Behörde eine nach § 52 unzulässige Gegenleistung versprechen läßt.

(3) Betrifft die Nichtigkeit nur einen Teil des Vertrages, so ist er im ganzen nichtig, wenn nicht anzunehmen ist, daß er auch ohne den nichtigen Teil geschlossen worden wäre.

§ 56 Anpassung und Kündigung in besonderen Fällen

(1) Haben die Verhältnisse, die für die Festsetzung des Vertragsinhalts maßgebend gewesen sind, sich seit Abschluß des Vertrages so wesentlich geändert, daß einer Vertragspartei das Festhalten an der ursprünglichen vertraglichen Regelung nicht zuzumuten ist, so kann diese Vertragspartei eine Anpassung des Vertragsinhalts an die geänderten Verhältnisse verlangen oder, sofern eine Anpassung nicht möglich oder einer Vertragspartei nicht zuzumuten ist, den Vertrag kündigen. Die Behörde kann den Vertrag auch kündigen, um schwere Nachteile für das Gemeinwohl zu verhüten oder zu beseitigen.

(2) Die Kündigung bedarf der Schriftform, soweit nicht durch Rechtsvorschriften eine andere Form vorgeschrieben ist. Sie soll begründet werden.

§ 57 Unterwerfungunter die sofortige Vollstreckung

(1) Jeder Vertragschließende kann sich der sofortigen Vollstreckung aus einem öffentlich-rechtlichen Vertrag im Sinne des § 50 Satz 2 unterwerfen. Die Behörde muß hierbei von dem Behördenleiter, seinem allgemeinen Ver-

treter oder einem Angehörigen des öffentlichen Dienstes, der die Befähigung zum Richteramt nach dem Deutschen Richtergesetz hat oder die Voraussetzungen des § 110 Satz 1 des Deutschen Richtergesetzes erfüllt, vertreten werden. Die Unterwerfung unter die sofortige Vollstreckung ist nur wirksam, wenn sie von der fachlich zuständigen Aufsichtsbehörde der vetragschließenden Behörde genehmigt worden ist. Fehlt eine fachlich zuständige Aufsichtsbehörde, so erteilt die Genehmigung der zuständige Rechnungshof.

(2) Auf öffentlich-rechtliche Verträge im Sinne des Absatzes 1 ist das Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz des Bundes entsprechend anzuwenden, wenn Vertragschließender eine Behörde im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 1 ist. Will eine natürliche oder juristische Person des Privatrechts oder eine nichtrechtsfähige Vereinigung die Vollstreckung wegen einer Geldforderung betreiben, so ist § 170 Abs. 1 bis 3 der Verwaltungsgerichtsordnung entsprechend anzuwenden. Richtet sich die Vollstreckung wegen der Erzwingung einer Handlung, Duldung oder Unterlassung gegen eine Behörde im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 1, so ist § 172 der Verwaltungsgerichtsordnung entsprechend anzuwenden.

§ 58 Ergänzende Anwendung von Vorschriften

Soweit sich aus den §§ 50 bis 57 nichts Abweichendes ergibt, gelten die übrigen Vorschriften dieses Gesetzes. Ergänzend gelten die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches entsprechend.

TEIL V

Besondere Verfahrensarten

ABSCHNITT 1

Förmliches Verwaltungsverfahren

§ 59 Anwendung der Vorschriften über das förmliche Verwaltungsverfahren

(1) Das förmliche Verwaltungsverfahren nach diesem Gesetz findet statt, wenn es durch Rechtsvorschrift angeordnet ist.

(2) Für das förmliche Verwaltungsverfahren gelten die §§ 60 bis 67 und, soweit sich aus ihnen nichts Abweichendes ergibt, die übrigen Vorschriften dieses Gesetzes.

§ 60 Form des Antrages

Setzt das förmliche Verwaltungsverfahren einen Antrag voraus, so ist er schriftlich oder zur Niederschrift bei der Behörde zu stellen.

§ 61 Mitwirkung von Zeugen und Sachverständigen

(1) Im förmlichen Verwaltungsverfahren sind Zeugen zur Aussage und Sachverständige zur Erstattung von Gutachten verpflichtet. Die Vorschriften der Zivilprozeßordnung über die Pflicht, als Zeuge auszusagen oder als Sachverständiger ein Gutachten zu erstatten, über die Ablehnung von Sachverständigen sowie über die Vernehmung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes als Zeugen oder Sachverständige gelten entsprechend.

(2) Verweigern Zeugen oder Sachverständige ohne Vorliegen eines der in den §§ 376, 383 bis 385 und 408 der Zivilprozeßordnung bezeichneten Gründe die Aussage oder die Erstattung des Gutachtens, so kann die Behörde das für den Wohnsitz oder den Aufenthaltsort des Zeugen oder des Sachverständigen zuständige Verwaltungsgericht um die Vernehmung ersuchen. Befindet sich der Wohnsitz oder der Aufenthaltsort des Zeugen oder des Sachverständigen nicht am Sitz eines Verwaltungsgerichts oder einer besonders errichteten Kammer, so kann auch das zuständige Amtsgericht um die Vernehmung ersucht werden. In dem Ersuchen hat die Behörde den Gegenstand der Vernehmung darzulegen sozie die Namen und Anschriften der Beteiligten auzugeben. Das Gericht hat die Beteiligten von den Beweisterminen zu benachrichtigen.

(3) Hält die Behörde mit Rücksicht auf die Bedeutung der Aussage eines Zeugen oder des Gutachtens eines Sachverständigen oder zur Herbeiführung einer Wahrheitsgemäßen Aussage die Beeidigung für geboten, so kann sie das nach Absatz 2 zuständige Gericht um die eidliche Vernehmung ersuchen.

(4) Das Gericht entscheidet über die Rechtmäßigkeit einer Verweigerung des Zeugnisses, des Gutachtens oder der Eidesleistung.

(5) Ein Ersuchen nach Absatz 2 oder 3 an das Gericht darf nur von dem Behördenleiter, seinem allgemeinen Vertreter oder einem Angehörigen des öffentlichen Dienstes gestellt werden, der die Befähigung zum Richteramt nach dem Deutschen Richtergesetz besitzt.

§ 62 Verpflichtung zur Anhörung von Beteiligten

(1) Im förmlichen Verwaltungsverfahren ist den Beteiligten Gelegenheit zu geben, sich vor der Entscheidung mündlich oder schriftlich zu äußern.

(2) Den Beteiligten ist Gelegenheit zu geben, der Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen und der Einnahme des Augenscheins beizuwohnen und hierbei sachdienliche Fragen zu stellen; ein schriftliches Gutachten soll ihnen zugänglich gemacht werden.

§ 63 Erfordernis der mündlichen Verhandlung

(1) Die Behörde entscheidet nach mündlicher Verhandlung. Hierzu sind die Beteiligten mit angemessener First schriftlich zu laden. Bei der Ladung ist darauf hinzuweisen, daß bei Ausbleiben eines Beteiligten auch ohne ihn verhandelt und entschieden werden kann.

(2) Die Behörde kann ohne mündliche Verhandlung entscheiden, wenn

1. einem Antrag im Einvernehmen mit allen Beteiligten in vollem Umfang entsprochen wird;
2. kein Beteiligter innerhalb einer hierfür gesetzten Frirst Einwendungen gegen die vorgesehene Maßnahme erhoben hat;
3. die Behörde den Beteiligten mitgeteilt hat, daß sie beabsichtige, ohne mündliche Verhandlung zu entscheiden, und kein Beteiligter innerhalb einer hierfür gesetzten Frist Einwendungen dagegen erhoben hat;
4. alle Beteiligten auf sie verzichtet haben;
5. wegen Gefahr im Verzug eine sofortige Entscheidung notwendig ist.

(3) Die Behörde soll das Verfahren so fördern, daß es möglichst in einem Verhandlungstermin erledigt werden kann.

§ 64 Verlauf der mündlichen Verhandlung

(1) Die mündliche Verhandlung ist nicht öffentlich. An ihr können Vertreter der Aufsichtsbehörden und Personen, die bei der Behörde zur Ausbildung beschäftigt sind, teilnehmen. Anderen Personen kann der Verhandlungsleiter die Anwesenheit gestatten, wenn kein Beteiligter widerspricht.

(2) Der Verhandlungsleiter hat die Sache mit den Beteiligten zu erörtern. Er

hat darauf hinzuwirken, daß unklare Anträge erläutert, sachdienliche Anträge gestellt, ungenügende Angaben ergänzt sowie alle für die Feststellung des Sachverhalts wesentlichen Erklärungen abgegeben werden.

(3) Der Verhandlungsleiter ist für die Ordnung verantwortlich. Er kann Personen, die seine Anordnungen nicht befolgen, entfernen lassen. Die Verhandlung kann ohne diese Personen fortgesetzt werden.

(4) Über die mündliche Verhandlung ist eine Niederschrift zu fertigen. Die Niederschrift muß Angaben enthalten über

1. den Ort und den Tag der Verhandlung,
2. die Namen des Verhandlungleiters, der erschienenen Beteiligten, Zeugen und Sachverständigen,
3. den behandelten Verfahrensgegenstand und die gestellten Anträge,
4. den wesentlichen Inhalt der Aussagen der Zeugen und Sachverständigen,
5. das Ergebnis eines Augenscheines.

Die Niederschrift ist von dem Verhandlungsleiter und, soweit ein Schriftführer hinzugezogen worden ist, auch von diesem zu unterzeichnen.

§ 65 Entscheidung

(1) Die Behörde entscheidet unter Würdigung des Gesamtergebnisses des Verfahrens.

(2) Verwaltungsakte, die das förmliche Verfahren abschließen, sind schriftlich zu erlassen, schriftlich zu begründen und dedn Beteiligten zuzustellen; in den Fällen des § 35 Abs. 2 Nr. 1 und 3 bedarf es einer Begründung nicht.

(3) Wird das förmliche Verwaltungsverfahren auf andere Weise abgeschlossen, so sind die Beteiligten hiervon zu benachrichtigen.

§ 66 Anfechtung der Entscheidung

Vor Erhebung einer verwaltungsgerichtlichen Klage, die einen im förmlichen Verwaltungsverfahren erlassenen Verwaltungsakt zum Gegenstand hat, bedarf es keiner Nachprüfung in einem Vorverfahren.

§ 67 Besondere Vorschriften für das förmliche Verfahren vor Ausschüssen

(1) Findet das förmliche Verwaltungsverfahren vor einem Ausschuß (§ 84) statt, so hat jedes Mitglied das Recht, sachdienliche Fragen zu stellen. Wird eine Frage von einem Beteiligten beanstandet, so entscheidet der Ausschuß über ihre Zulässigkeit.

(2) Bei der Beratung und Abstimmung dürfen nur Ausschußmitglieder zugegen sein, die an der mündlichen Verhandlung teilgenommen haben. Ferner dürfen Personen zugegen sein, die bei der Behörde, bei der der Ausschuß gebildet ist, zur Ausbildung beschäftigt sind, soweit der Vorsitzende ihre Anwesenheit gestattet. Die Abstimmungsergebnisse sind festzuhalten.

(3) Jeder Beteiligte kann ein Mitglied des Ausschusses ablehnen, das in diesem Verwaltungsverfahren nicht tätig werden darf (§ 16) oder bei dem die Besorgnis der Befangenheit besteht (§ 17). Eine Ablehnung von der mündlichen Verhandlung ist schriftlich oder zur Niederschrift zu erklären. Die Erklärung ist unzulässig, wenn sich der Beteiligte, ohne den ihm bekannten Ablehnungsgrund geltend zu machen, in die mündliche Verhandlung eingelassen hat. Für die Entscheidung über die Ablehnung gilt § 16 Abs. 4 Satz. 2 bis 4.

ABSCHNITT 2

Planfeststellungsverfahren

§ 68 Anwendung der Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren

Ist ein Planfeststellungsverfahren durch Rechtsvorschrift angeordnet, so gelten hierfür die §§ 69 bis 74 und, soweit sich aus ihnen nichts Abweichendes ergibt, die übrigen Vorschriften dieses Gesetzes; § 47 ist nicht anzuwenden, § 25 ist mit der Maßgabe anzuwenden, daß Akteneinsicht nur nach pflichtgemäßem Ermessen zu gewähren ist.

§ 69 Anhörungsverfahren

(1) Der Träger des Vorhabens hat den Plan der Anhörungsbehörde zur Durchführung des Anhörungsverfahrens einzureichen. Der Plan besteht aus den Zeichnungen und Erläuterungen, die das Vorhaben, seinen Anlaß und die von dem Vorhaben betroffenen Grundstücke und Anlagen erkennen lassen.

(2) Die Anhörungsbehörde holt die Stellungnahmen der Behörden ein, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird.

(3) Der Plan ist auf Veranlassung der Anhörungsbehörde in den Gemeinden, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirkt, einen Monat zur Einsicht auszulegen. Auf eine Auslegung kann verzichtet werden, wenn der Kreis der Betroffenen bekannt ist und ihnen innerhalb angemessener Frist Gelegenheit gegeben wird, den Plan einzusehen.

(4) Jeder, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden, kann bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist schriftlich oder zur Niederschrift bei der Anhörungsbehörde oder bei der Gemeinde Einwendungen gegen den Plan erheben. Im Falle des Absatzes 3 Satz 2 bestimmt die Anhörungsbehörde die Einwendungsfrist.

(5) Die Gemeinden, in denen der Plan auszulegen ist, machen die Auslegung mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekannt. Die Bekanntmachung enthält Angaben über

1. den Ort und die Zeit der Auslegung,
2. die Einwendungsfrist,
3. die Behörde, bei der Einwendungen erhoben werden können, und
4. den Hinweis, daß verspätete Einwendungen bei der Erörterung und Entscheidung unberücksichtigt bleiben können.

Nicht ortsansässige Betroffene, deren Person und Aufenthalt bekannt sind oder sich innerhalb angemessener Frist ermitteln lassen, sollen auf Veranlassung der Anhörungsbehörde von der Auslegung mit dem Hinweis nach Satz 2 benachrichtigt werden.

(6) Nach Ablauf der Einwendungsfrist hat die Anhörungsbehörde die rechtzeitig erhobenen Einwendungen gegen den Plan und die Stellungnahmen der Behörden zu dem Plan mit dem Träger des Vorhabens, den Behörden, den Betroffenen sowie den Personen, die Einwendungen erhoben haben, zu erörtern; die Anhörungsbehörde kann auch verspätet erhobene Einwendungen erörtern. Der Erörterungstermin ist mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekanntzumachen. Die Behörden und diejenigen, die Einwendungen erhoben haben, sind von dem Erörterungsteruin zu benachrichtigen. Im übrigen gelten für die Erörterung die Vorschriften über die mündliche Verhandlung im förmlichen Verwaltungsverfahren (§ 63 Abs. 1 Satz 3, Abs. 2 Nr. 1 und 4, und Abs. 3, § 64) entsprechend.

(7) Soll ein ausgelegter Plan geändert werden und werden dadurch der Aufgabenbereich einer Behörde oder Belange Dritter erstmalig oder stärker als bisher berührt, so ist diesen die Änderung mitzuteilen und ihnen Gelegenheit zu Stellungnahmen und Einwendungen innerhalb von zwei Wochen zu geben. Wirkt sich die Änderung auf das Gebiet einer anderen Gemeinde aus, so ist der geänderte Plan in dieser Gemeinde auszulegen; die Absätze 3 bis 6 gelten entsprechend.

(8) Die Anhörungsbehörde gibt zum Ergebnis des Anhörungsverfahrens eine Stellungnahme ab und leitet diese möglichst innerhalb eines Monats nach Abschluß der Erörterung mit dem Plan, den Stellungnahmen der Behörden und den nicht erledigten Einwendungen der Planfeststellungsbehörde zu.

§ 70 Planfeststellungsbeschluß

(1) Die Planfeststellungsbehörde stellt den Plan fest (Planfeststellungsbeschluß). Die Vorschriften über die Entscheidung und die Anfechtung der Entscheidung im förmlichen Verwaltungsverfahren (§§ 65 und 66) sind anzuwenden.

(2) Im Planfeststellungsbeschluß entscheidet die Planfeststellungsbehörde uber die Einwendungen, über die bei der Erörterung vor der Anhörungsbehörde keine Einigung erzielt worden ist. Sie hat dem Träger des Vorhabens Vorkehrungen oder die Errichtung und Unterhaltung von Anlagen aufzuerlegen, die zum Wohl der Allgemeinheit oder zur Vermeidung nachteiliger Wirkungen auf Rechte anderer erforderlich sind. Sind solche Vorkehrungen oder Anlagen untunlich oder mit dem Vorhaben unvereinbar, so hat der Betroffene Anspruch auf angemessene Entschädigung in Geld.

(3) Soweit eine abschließende Entscheidung noch nicht möglich ist, ist diese im Planfeststellungsbeschluß vorzubehalten; den Trägern des Vorhabens ist dabei aufzugeben, noch fehlende oder von der Planfeststellungsbehörde bestimmte Unterlagen rechtzeitig vorzulegen.

(4) Der Planfeststellungsbeschluß ist dem Träger des Vorhabens, den bekannten Betroffenen und denjenigen, über deren Einwendungen entschieden worden ist, zuzustellen. Eine Ausfertigung des Beschlusses ist mit einer Rechtsbehelfsbelehrung und einer Ausfertigung des festgestellten Planes in den Gemeinden zwei Wochen zur Einsicht auszulegen; der Ort und die Zeit der Auslegung sind ortsüblich bekanntzumachen. Mit dem Ende der Auslegungsfrist gilt der Beschluß gegenüber den übrigen Betroffenen als zugestellt; darauf ist in der Bekanntmachung hinzuweisen.

§ 71 **Rechtswirkungen der Planfeststellung**

(1) Durch die Planfeststellung wird die Zulässigkeit des Vorhabens einschließlich der notwendigen Folgemaßnahmen an anderen Anlagen im Hinblick auf alle von ihm berührten öffentlichen Belange festgestellt; neben der Planfeststellung sind andere behördliche Entscheidungen, insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Bewilligungen, Zustimmungen und Planfeststellungen nicht erforderlich. Durch die Planfeststellung werden alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger des Vorhabens und den durch den Plan Betroffenen rechtgestaltend geregelt.

(2) Ist der Planfeststellungsbeschluß unanfechtbar geworden, so sind Ansprüche auf Unterlassung des Vorhabens, auf Beseitigung oder Änderung der Anderlagen oder auf Unterlassung ihrer Benutzung ausgeschlossen. Treten nicht voraussehbare Wirkungen des Vorhabens oder der dem festgestellten Plan entsprechenden Anlagen auf das Recht eines anderen erst nach Unanfechtbarkeit des Planes auf, so kann der Betroffene Vorkehrungen oder die Errichtung und Unterhaltung von Anlagen verlangen, welche die nachteiligen Wirkungen ausschließen. Sie sind dem Träger des Vorhabens durch Beschluß der Planfeststellungsbehörde aufzuerlegen. Sind solche Vorkehrungen oder Anlagen untunlich oder mit dem Vorhafen unvereinbar, so richtet sich der Anspruch auf angemessene Entschädigung in Geld. Werden Vorkehrungen oder Anlagen im Sinne des Satzes 2 notwendig, weil nach Abschluß des Planfeststellungsverfahrens auf einem benachbarten Grundstück Veränderungen eingetreten sind, so hat die hierdurch entstehenden Kosten der Eigentümer des benachbarten Grundstücks zu tragen, es sei denn, daß die Veränderungen durch natürliche Ereignisse oder höhere Gewalt verursacht worden sind; Satz 4 ist nicht anzuwenden.

(3) Anträge, mit denen Ansprüche auf Herstellung von Einrichtungen oder auf angemessene Entschädigung nach Absatz 2 Satz 2 und 4 geltend gemacht werden, sind schriftlich an die Planfeststellungsbehörde zu richten. Sie sind nur innerhalb von drei Jahren nach dem Zeitpunkt zulässig, zu dem der Betroffene von den nachteiligen Wirkungen des dem unanfechtbar festgestellten Plan entsprechenden Vorhabens oder der Anlage Kenntnis erhalten hat; sie sind ausgeschlossen, wenn nach Herstellung des dem Plan entsprechenden Zustandes dreißig Jahre verstrichen sind.

(4) Wird mit der Durchführung des Planes nicht innerhalb von fünf Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit begonnen, so tritt er außer Kraft.

§ 72 Planänderungen vor Fertigstellung des Vorhabens

(1) Soll vor Fertigstellung des Vorhabens der festgestellte Plan geändert werden, bedarf es eines neuen Planfeststellungsverfahrens.

(2) Bei Planänderungen von unwesentlicher Bedeutung kann die Planfeststellungsbehörde von einem neuen Planfeststellungsverfahren absehen, wenn die Belange anderer nicht berührt werden oder wenn die Betroffenen der Änderung zugestimmt haben.

(3) Führt die Planfeststellungsbehörde in den Fällen des Absatzes 2 oder in anderen Fällen einer Planänderung von unwesentlicher Bedeutung ein Planfeststellungsverfahren durch, so bedarf es keines Anhörungsverfahrens und keiner öffentlichen Bekanntgabe des Planfeststellungsbeschlusses.

§ 73 Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses

Wird ein Vorhaben, mit dessen Durchführung begonnen worden ist, endgültig aufgegeben, so hat die Planfeststellungsbehörde den Planfeststellungsbeschluß aufzuheben. In dem Aufhebungsbeschluß sind dem Träger des Vorhabens die Wiederherstellung des früheren Zustandes oder geeignete andere Maßnahmen aufzuerlegen, soweit dies zum Wohl der Allgemeinheit oder zur Vermeidung nachteiliger Wirkungen auf Rechte anderer erforderlich ist. Werden solche Maßnahmen notwendig, weil nach Abschluß des Planfeststellungsverfahrens auf einem benachbarten Grundstück Veränderungen eingetreten sind, so kann der Träger des Vorhabens durch Beschluß der Planfeststellungsbehörde zu geeigneten Vorkehrungen verpflichtet werden; die hierdurch entstehenden Kosten hat jedoch der Eigentümer des benachbarten Grundstücks zu tragen, es sei denn, daß die Veränderungen durch natürliche Ereignisse oder höhere Gewalt verursacht worden sind.

§ 74 Zusammentreffen mehrerer Vorhaben

(1) Treffen mehrere selbständige Vorhaben für deren Durchführung Planfeststellungsverfahren vorgeschrieben sind, derart zusammen, daß für diese Vorhaben oder für Teile von ihnen nur eine einheitliche Entscheidung möglich ist, und ist mindestens eines der Planfeststellungsverfahren bundesrechtlich geregelt, so findet für diese Vorhaben oder für deren Teile nur ein Planfeststellungsverfahren statt.

(2) Zuständigkeiten und Verfahren richten sich nach den Rechtsvorschriften über das Planfeststellungsverfahren, das für diejenige Anlage vorgeschrieben

ist, die einen größeren Kreis öffentlich-rechtlicher Beziehungen berührt. Bestehen Zweifel, welche Rechtsvorschrift anzuwenden ist, so entscheidet, falls nach den in Betracht kommenden Rechtsvorschriften mehrere Bundesbehörden in den Geschäftsbereichen mehrerer oberster Bundesbehörden zuständig sind, die Bundesregierung, sonst die zuständige oberste Bundesbehörde. Bestehen Zweifel, welche Rechtsvorschrift anzuwenden ist, und sind nach den in Betracht kommenden Rechtsvorschriften eine Bundesbehörde und eine Landesbehörde zuständig, so entscheidet, falls sich die obersten Bundes- und Landesbehörden nicht einigen, die Bundesregierung im Einvernehmen mit der Landesregierung.

TEIL VI

Rechtsbehelfsverfahren

§ 75 Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsakte

Für förmliche Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsakte gelten die Verwaltungsgerichtsordnung und die zu ihrer Ausführung ergangenen Rechtsvorschriften, soweit nicht durch Gesetz etwas anderes bestimmt ist; im übrigen gelten die Vorschriften dieses Gesetzes.

§ 76 Erstattung von Kosten im Vorverfahren

(1) Soweit der Widerspruch erfolgreich ist hat der Rechtsträger, dessen Behörde den angefochtenen Verwaltungsakt erlassen hat, demjenigen, der Widerspruch erhoben hat, die zur zweckentsprechenden Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung notwendigen Aufwendungen zu erstatten. Dies gilt auch, wenn der Widerspruch nur deshalb keinen Erfolg hat, weil die Verletzung einer Verfahrens- oder Formvorschrift nach § 41 unbeachtlich ist. Soweit der Widerspruch erfolglos geblieben ist, hat derjenige, der den Widerspruch eingelegt hat, die zur zweckentsprechenden Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung notwendigen Aufwendungen der Behörde, die den angefochtenen Verwaltungsakt erlassen hat, zu erstatten; dies gilt nicht, wenn der Widerspruch gegen einen Verwaltungsakt eingelegt wird, der im Rahmen

1. eines bestehenden oder früheren öffentlich-rechtlichen Dienst- oder Amtsverhältnisses oder

2. einer bestehenden oder früheren gesetzlichen Dienstpflicht oder einer Tätigkeit, die anstelle der gesetzlichen Dienstpflicht geleistet werden kann,

erlassen wurde. Aufwendungen, die durch das Verschulden eines Erstattungsberechtigten entstanden sind, hat dieser selbst zu tragen; das Verschulden eines Vertreters ist dem Vertretenen zuzurechnen.

(2) Die Gebühren und Auslagen eines Rechtsanwalts oder eines sonstigen Bevollmächtigten im Vorverfahren sind erstattungsfähig, wenn die Zuziehung eines Bevollmächtigten notwendig war.

(3) Die Behörde, die die Kostenentscheidung getroffen hat, setzt auf Antrag den Betrag der zu erstattenden Aufwendungen fest; hat ein Ausschuß oder Beirat (§ 73 Abs. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung) die Kostenentscheidung getroffen, so obliegt die Kostenfestsetzung der Behörde, bei der der Ausschuß oder Beirat gebildet ist. Die Kostenentscheidung bestimmt auch, ob die Zuziehung eines Rechtsanwalts oder eines sonstigen Bevollmächtigten notwendig war.

(4) Die Absätze 1 bis 3 gelten auch für Vorverfahren bei Maßnahmen des Richterdienstrechts.

TEIL VII

Ehrenamtliche Tätigkeit, Ausschüsse

ABSCHNITT 1

Ehrenamtliche Tätigkeit

§ 77 Anwendung der Vorschriften über die ehrenamtliche Tätigkeit

Für die ehrenamtliche Tätigkeit im Verwaltungsverfahren gelten die §§ 78 bis 83, soweit Rechtsvorschriften nichts Abweichendes bestimmen.

§ 78 Pflicht zu ehrenamtlicher Tätigkeit

Eine Pflicht zur Übernahme ehrenamtlicher Tätigkeit besteht nur, wenn sie durch Rechtsvorschrift vorgesehen ist.

§ 79 Ausübung ehrenamtlicher Tätigkeit

(1) Der ehrenamtlich Tätige hat seine Tätigkeit gewissenhaft und unparteiisch auszuüben.

(2) Bei Übernahme seiner Aufgaben ist er zur gewissenhaften und unparteiischen Tätigkeit und zur Verschwiegenheit besonders zu verpflichten. Die Verpflichtung ist aktenkundig zu machen.

§ 80 Verschwiegenheitspflicht

(1) Der ehrenamtlich Tätige hat, auch nach Beendigung seiner ehrenamtlichen Tätigkeit, über die ihm dabei bekanntgewordenen Angelegenheiten Verschwiegenheit zu wahren. Dies gilt nicht für Mitteilungen im dienstlichen Verkehr oder über Tatsachen, die offenkundig sind oder ihrer Bedeutung nach keiner Geheimhaltung bedürfen.

(2) Der ehrenamtlich Tätige darf ohne Genehmigung über Angelegenheiten über die er Verschwiegenheit zu wahren hat, weder vor Gericht noch außergerichtlich aussagen oder Erklärungen abgeben.

(3) Die Genehmigung, als Zeuge auszusagen, darf nur versagt werden, wenn die Aussage dem Wohle des Bundes oder eines Landes Nachteile bereiten oder die Erfüllung öffentlicher Aufgaben ernstlich gefährden oder erheblich erschweren würde.

(4) Ist der ehrenamtlich Tätige Beteiligter in einem gerichtlichen Verfahren oder soll sein Vorbringen der Wahrnehmung seiner berechtigten Interessen dienen, so darf die Genehmigung auch dann, wenn die Voraussetzungen des Absatzes 3 erfüllt sind, nur versagt werden, wenn ein zwingendes öffentliches Interesse dies erfordert. Wird sie versagt, so ist dem ehrenamtlich Tätigen der Schutz zu gewähren, den die öffentlichen Interessen zulassen.

(5) Die Genehmigung nach den Absätzen 2 bis 4 erteilt die fachlich zuständige Aufsichtsbehörde der Stelle, die den ehrenamtlich Tätigen berufen hat.

§ 81 Entschädigung

Der ehrenamtlich Tätige hat Anspruch auf Ersatz seiner notwendigen Auslagen und seines Verdienstausfalles.

§ 82 Abberufung

Personen, die zu ehrenamtlicher Tätigkeit herangezogen worden sind, können von der Stelle, die sie berufen hat, abberufen werden, wenn ein wichtiger Grund vorliegt. Ein wichtiger Grund liegt insbesondere vor, wenn der ehrenamtlich Tätige

1. seine Pflicht gröblich verletzt oder sich als unwürdig erwiesen hat,

2. seine Tätigkeit nicht mehr ordnungsgemäß ausüben kann.

§ 83 Ordnungswidrigkeiten

(1) Ordnungswidrig handelt, wer

1. eine ehrenamtliche Tätigkeit nicht übernimmt, obwohl er zur Übernahme verpflichtet ist,

2. eine ehrenamtliche Tätigkeit, zu deren Übernahme er verpflichtet war, ohne anerkennenswerten Grund niederlegt.

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße geahndet werden.

ANSCHNITT 2

Ausschüsse

§ 84 Anwendung des Abschnitts 2

Für Ausschüsse, Beiräte und andere kollegiale Einrichtungen (Ausschüsse) gelten, wenn sie in einem Verwaltungsverfahren tätig werden, die §§ 85 bis 89, soweit Rechtsvorschriften nichts Abweichendes bestimmen.

§ 85 Ordnung in den Sitzungen

Der Vorsitzende eröffnet, leitet und schließt die Sitzungen, er ist für die Ordnung verantwortlich.

§ 86 Beschlußfähigkeit

(1) Ausschüsse sind Beschlußfähig, wenn alle Mittglieder geladen und mehr als

die Hälfte, mindestens aber drei der stimmberechtigten Mitglieder anwesend sind. Beschlüsse können auch schriftlich im Umlaufverfahren gefaßt werden, wenn kein Mitglied widerspricht.

(2) Ist eine Angelegenheit wegen Beschlußunfähigkeit zurückgestellt worden und wird der Ausschuß zur Behandlung desselben Gegenstandes erneut geladen, so ist er ohne Rücksicht auf die Zahl der Erschienenen beschlußfähig wenn darauf in dieser Ladung hingewiesen worden ist.

§ 87 Beschlußfassung

Beschlüsse werden mit Stimmenmehrheit gefaßt. Bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des Vorsitzenden, wenn er stimmberechtigt ist; sonst gilt Stimmengleichheit als Ablehnung.

§ 88 Wahlen durch Ausschüsse

(1) Gewählt wird, wenn kein Mitglied des Ausschusses widerspricht, durch Zuruf oder Zeichen, sonst durch Stimmzettel. Auf Verlangen eines Mitgliedes ist geheim zu wählen.

(2) Gewählt ist, wer von den abgegebenen Stimmen die meisten erhalten hat. Bei Stimmengleichheit entscheidet das vom Leiter der Wahl zu ziehende Los.

(3) Sind mehrere gleichartige Wahlstellen zu besetzen, so ist nach dem Höchstzahlverfahren d'Hondt zu wählen, außer wenn einstimmig etwas anderes beschlossen worden ist.

§ 89 Niederschrift

Über die Sitzung ist eine Niederschrift zu fertigen. Die Niederschrift muß Angaben enthalten über

1. die Ort und den Tag der Sitzung,

2. die Namen des Vorsitzenden und der anwesenden Ausschußmitglieder,

3. den behandelten Gegenstand und die gestellten Anträge,

4. die gefaßten Beschlüsse,

5. das Ergebnis von Wahlen.

Die Niederschrift ist von dem Vorsitzenden und, soweit ein Schriftführer hinzugezogen worden ist, auch von diesem zu unterzeichnen.

TEIL VIII

Schlußvorschriften

§ 90 Sonderregelung für Verteidigungsangelegenheiten

(1) Nach Feststellung des Verteidigungsfalles oder des Spannungsfalles kann in Verteidigungsangelegenheiten von der Anhörung Beteiligter (§ 24 Abs. 1), von der Schriftlichen Bestätigung (§ 33 Abs. 2 Satz 2) und von der schriftlichen Begründung eines Verwaltungsaktes (§ 35 Abs. 1) abgesehen werden; in diesen Fällen gilt ein Verwaltungsakt abweichend von § 37 Abs. 4 Satz 3 mit dem auf die Bekanntmachung folgenden Tag als bekanntgegeben. Dasselbe gilt für die sonstigen gemäß Artikel 80 a des Grundgesetzes anzuwendenden Rechtsvorschriften.

(2) Absatz 1 findet keine Anwendung im Land Berlin.

§ 91 Überleitung von Verfahren

(1) Bereits begonnene Verfahren sind nach den Vorschriften dieses Gesetzes zu Ende zu führen.

(2) Die Zulässigkeit eines Rechtsbehelfs gegen die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes ergangenen Entscheidungen richtet sich nach den bisher geltenden Vorschriften.

(3) Fristen, deren Lauf vor Inkrafttreten dieses Gesetzes begonnen hat, werden nach den bisher geltenden Rechtsvorschriften berechnet.

(4) Für die Erstattung von Kosten im Vorverfahren gelten die Vorschriften dieses Gesetzes, wenn das Vorverfahren vor Inkrafttreten dieses Gesetzes noch nicht abgeschlossen worden ist.

§ 92 Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung

Die Verwaltungsgerichtsordnung wird wie folgt geändert:

1. § 40 Abs. 2 erhält folgende Fassung:

'(2) Für vermögensrechtliche Ansprüche aus Aufopferung für das gemeine

Wohl und aus öffentlich-rechtlicher Verwahrung sowie für Schadensersatzansprüche aus der Verletzung öffentlich-rechtlicher Pflichten, die nicht auf einem öffentlich-rechtlichen Vertrag beruhen, ist der ordentliche Rechtsweg gegeben. Die besonderen Vorschriften des Beamtenrechts sowie über den Rechtsweg bei Ausgleich von Vermögensnachteilen wegen Rücknahme rechtswidriger Verwaltungsakte bleiben unberührt.'

2. Nach § 44 wird folgender § 44 a eingefügt:

'§ 44a

Rechtsbehelfe gegen behördliche Verfahrenshandlungen können nur gleichzeitig mit den gegen die Sachentscheidung zulässigen Rechtsbehelfen geltend gemacht werden. Dies gilt nicht, wenn behördliche Verfahrenshandlungen vollstreckt werden können oder gegen einen Nichtbeteiligten ergehen.'

3. § 180 erhält folgende Fassung:

'§ 180

Erfolgt die Vernehmung oder die Vereidigung von Zeugen und Sachverständigen nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz durch das Verwaltungsgericht, so findet sie vor dem von dem Vorsitzenden zu bestimmenden Richter statt. Über die Rechtmäßigkeit einer Verweigerung des Zeugnisses, des Gutachtens oder der Eidesleistung nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz entscheidet das Verwaltungsgericht durch Beschluß.'

§ 93 Landesgesetzliche Regelungen nach § 15

Die Länder können durch Gesetz eine dem § 15 entsprechende Regelung treffen.

§ 94 Stadtstaatenklausel

Die Senate der Länder Berlin, Bremen und Hamburg werden ermächtigt, die örtliche Zuständigkeit abweichend von § 3 dem besonderen Verwaltungsaufbau ihrer Länder entsprechend zu regeln. In diesen Ländern ist die Genehmigung nach § 57 Abs. 1 Satz 3 nicht erforderlich.

§ 95 Berlin-Klausel

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Land Berlin.

Rechtsverordnungen, die auf Grund dieses Gesetzes erlassen werden, gelten im Land Berlin nach § 14 des Dritten Überleitungsgesetzes.

§ 96 Inkrafttreten

(1) Dieses Gesetz tritt am . . . in Kraft, soweit Absatz 2 nichts anderes bestimmt.

(2) Die in § 29 Abs. 1 Satz 2 und in § 30 Abs. 1 Satz 1 enthaltenen Ermächtigungen sowie die §§ 93 und 94 treten am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Noorwegen

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker
(forvaltningsloven)

Wet van 10 februari 1967. In gewijzigde vorm
in werking getreden op 1 januari 1970.
navolgende tekst is een vertaling van het regeringsontwerp
van 22 oktober 1965)

Dokumentation

Entwurf zu einem Gesetz über das Verfahren in Verwaltungssachen (Verwaltungsgesetz)

gem. Königlicher Resolution vom 22. Oktober 1965

Kapitel I: Anwendungsbereich des Gesetzes – Definitionen

§ 1. (Verwaltungssachen)

Dieses Gesetz gilt für Verwaltungssachen, soweit nichts anderes in oder auf der Grundlage von Gesetzen bestimmt ist.

Verwaltungssache im Sinne dieses Gesetzes ist jede Sache, in welcher ein Verwaltungsorgan für den Staat oder eine Gemeinde handelt.

Öffentliche Organe oder außerhalb der Verwaltung stehende Unternehmen sind bezüglich der Bestimmungen des Kapitels II und bei der Behandlung von Sachen, in denen das Organ oder das Unternehmen die Befugnis hat, Beschlüsse gemäß § 2 Buchstabe b oder c zu erlassen, als Verwaltungsorgane anzusehen. Das gleiche gilt, insoweit ein privates Rechtssubjekt mit derartiger Befugnis für den Staat oder eine Gemeinde handelt.

§ 2. (Definitionen)

In diesem Gesetz bedeutet:

a. Beschluß: eine Entscheidung, die generell oder konkret für die Rechtsstellung privater Personen (Einzelpersonen oder andere Rechtssubjekte) bestimmend ist;

b. Beschluß gegen einzelne: ein Beschluß, der die Rechte oder Pflichten einer oder mehrerer bestimmter Personen im öffentlichrechtlichen Bereich betrifft;

c. Rechtsvorschrift: ein Beschluß, der für eine umbestimmte Anzahl oder einen unbestimmten Kreis von Personen generell bindend ist;

d. öffentlicher Beamter: ein vom König ernannter Staatsbeamter (jedoch nicht ein Minister in seiner Eigenschaft als Regierungsmitglied) oder ein anderer im Dienste des Staates oder einer Gemeinde angestellter Beamter oder ein staatlicher oder kommunaler Beauftragter;

e. Partei: eine Person, gegen die sich eine Entscheidung richtet oder die die Sache sonstwie betrifft.

§ 3. (Die Reichweite einzelner Bestimmungen des Gesetzes)

Die Bestimmungen der Kapitel IV – VI werden nur angewendet in Sachen, die sich auf Beschlüsse gegen einzelne beziehen, die Bestimmungen des Kapitels VII nur in Sachen die administrative Rechtsvorschriften betreffen. Die Bestimmungen der Kapitel V und VI werden auch angewendet auf Entscheidungen, die dahin lauten, daß eine Sache abzuweisen ist oder im Zusammenhange mit der Vollstreckung eines Beschlusses Maßnahmen zu treffen sind.

§ 4. (Die Gerichte und die Prozeßgesetze)

Wenn nicht anders bestimmt, gilt das Gesetz nicht:

a. für die Tätigkeit der Gerichte, einschließlich der Registratur- und Notariatssachen und der Angelegenheiten, die von den Geschäftsstellen der Gerichte wahrgenommen werden;

b. für Sachen, die behandelt oder entschieden werden nach Maßgabe der Rechtspflegegesetze (der Strafprozeßgesetze, des Gerichtsgesetzes, des Zivilprozeßgesetzes, des Zwangsvollstreckungsgesetzes, des Taxationsgesetzes) oder nach Gesetzen, die mit diesen Gesetzen verknüpft sind (die Konkurs- und Vergleichsverfahrensgesetze, das Gesetz betr. öffentliche Versteigerungen und Lizitationen, das Gesetz betr. die Teilung von Gemeingut) oder nach Maßgabe des Flurbereinigungsgesetzes oder der Sportel- oder Stempelsteuergesetzgebung.

Kann gegen einen von Abs. 1 umfaßten Beschluß beim Ministerium Berufung eingelegt werden, so gilt das Gesetz auch für die Behandlung der Berufungssache durch das Ministerium.

§ 5. (Die Ermächtigung des Königs, hinsichtlich der Reichweite des Gesetzes bestimmte Vorschriften zu erlassen)

Der König kann im Zweifelsfalle bestimmen, was als Verwaltungsorgan und was als Gericht im Sinne dieses Gesetzes anzusehen ist. Er kann Vorschriften darüber erlassen, daß das Gesetz innerhalb bestimmter Gebiete der öffentlichen Tätigkeit ganz oder teilweise gelten soll, selbst wenn die Angelegenheit nicht Verwaltungssache nach § 1 oder die Entscheidung nicht ein Beschluß nach § 2 ist.

Kapitel II: Unbefangenheit

§ 6. (Erfordernis der Unbefangenheit)

Ein öffentlicher Beambter ist in bezug auf die Behandlung einer Verwaltungssache im Hinblick auf ihre Entscheidung sowie auf die Vornahme der Entscheidung befangen,

a. wenn er selbst Partei in der Sache ist;

b. wenn er mit einer Partei in auf- oder absteigender Linie oder in seitlicher Linie bis zu den Geschwistern verwandt oder verschwägert ist;

c. wenn er mit einer Partei verheiratet oder verlobt ist bzw. war oder wenn er Pflegevater, Pflegemutter oder Pflegekind einer Partei ist;

d. wenn er Vormund einer Partei ist oder bei Beginn der Sache war;

e. wenn er Vorsteher oder Mitglied des Vorstandes einer Gesellschaf, eines Vereins, einer Sparkasse, einer Stiftung oder öffentlichen Einrichtung ist, die in der Sache Partei ist.

Ebenso ist er befangen, wenn andere besondere Umstände vorliegen, die geeignet sind, das Vertrauen in seine Unparteilichkeit zu schwächen. Dies gilt insbesonders, wenn die Einrede der Befangenheit von einer Partei erhoben worden ist.

Ist der übergeordnete Beamte befangen, so kann die Entscheidung in der Sache auch nicht von einem direkt untergeordneten Beamten in demselben Verwaltungsorgan erlassen werden.

§ 7. (Vorläufige Entscheidung)

Ungeachtet seiner Befangenheit kann der Beamte die Sache behandeln oder eine vorläufige Entscheidung darüber erlassen, falls ein Aufschub nicht ohne wesentlichen Nachteil oder Schadenswirkung vorgenommen werden kann.

§ 8. (Entscheidung über die Befangenheit)

Der Beamte entscheidet selbst, ob er befangen ist. Findet er Grund dazu, so kann er die Frage seinem nächsten Vorgesetzten zur Entscheidung vorlegen.

In kollegialen Organen wird die Entscheidung von dem Organ selbst getroffen, der betreffende Beamte nimmt aber an der Entscheidung nicht teil. Ehe die Frage entschieden wird, soll der Ersatzmann oder ein anderer Stellvertreter einberufen werden, sofern dies ohne wesentlichen Zeitverlust oder wesentliche Unkosten geschehen kann.

§ 9. (Ernennung eines Stellvertreters)

Ist ein Beamter befangen, so ist, wenn nötig, ein Stellvertreter für den Betreffenden zu ernennen oder zu wählen.

Falls es mit besonderem Nachteil verbunden sein solte, einen Stellvertreter zu ernennen, kann das Ministerium im Einzelfalle beschließen, daß die Sache an ein neben- oder übergeordnetes Verwaltungsorgan zu überführen ist.

§ 10. (Der Personenkreis, für den die Befangenheitsbestimmungen gelten)

Außer für öffentliche Beamte gelten die Bestimmungen dieses Kapitels entsprechend für andere, die ermächtigt sind, für den Staat oder eine Gemeinde zu handeln, sowie für öffentlich bestellte Sachverständige.

Kapitel III: Allgemeine Verfahrensregeln

§ 11. (Anleitungspflicht)

Die Verwaltungsorgane haben innerhalb ihres Bereichs eine Allgemeine Anleitungspflicht.

Der König kann nähere Bestimmungen über den Umfang dieser Pflicht und über die Art und Weise, in der die Anleitung zu geben ist, erlassen.

§ 12. (Rechtsanwälte oder andere Bevollmächtigte)

Eine Partei hat das Recht, sich auf allen Stufen des Verfahrens von einem Rechtsanwalt oder einem anderen Bevollmächtigten beistehen zu lassen. Sprechen besondere Rücksichten dafür, so kann der König für einzelne Verwaltungsgebiete Bestimmungen erlassen, die die Zulässigkeit der Verwendung von Rechtsanwälten oder anderen Bevollmächtigten einschränken.
Als Bevollmächtigter kann jede mündige Person oder eine Organisation, bei der der Betreffende Mitglied ist, verwandt werden. Das Verwaltungsorgan kann jedoch denjenigen zurückweisen, der, ohne Rechtsanwalt zu sein, seinen Erwerb darin sucht, in Verwaltungssachen für andere aufzutreten, nicht jedoch in Sachen, in denen der betreffende Bevollmächtigte nach Maßgabe des Gesetzes vom 1. Februar 1936 über die Inkasso-, Auktions- und Rechtshilgetätigkeit berechtigt ist, Rechtshilfetätigkeit zu betreiben. Beamte, die innerhalb desjenigen Verwaltungsgebietes angestellt sind, zu dem die Sache gehört, können nicht als Bevollmächtigte auftreten.
Alle Anbringen in einer Sache können durch den Bevollmächtigten vorgenommen werden, und die Partei hat das Recht, den Bevollmächtigten bei sich zu haben, wenn sie persönlich vor dem Verwaltungsorgan erscheint. Alle Mitteilungen und Anbringen des Verwaltungsorgans sind an den Bevollmächtigten der Partei zu richten, sofern dieses Verhältnis von der Vollmacht gedeckt wird. Wird es für zweckmäßig erachtet, kann die Partei auch direkt benachrichtigt werden. Die Partei kann verlangen, außer dem Bevollmächtigten oder an seiner Statt benachrichtigt zu werden.

Ein Bevollmächtigter, der kein Rechtsanwalt ist, hat eine schriftliche Vollmacht vorzulegen. Ein Rechtsanwalt braucht keine schriftliche Vollmacht vorzulegen, es sei denn, das Verwaltungsorgan hat einen Grund, dies zu verlangen.

Kapitel IV: Die Sachvorbereitung bei Beschlüssen gegen einzelne

§ 13. (Ermittlungspflicht des Verwaltungsorgans)

Das Verwaltungsorgan hat dafür zu sorgen, daß die Sache so gut wie möglich aufgeklärt ist, bevor der Beschluß erlassen wird.

§ 14. (Berufung gegen Auflagen zur Erteilung von Auskünften)

Derjenige, dem von einem Verwaltungsorgan auferlegt wird, Auskünfte zu erteilen, hat das Recht, Berufung gegen die Auflage einzulegen, wenn er meint, daß er nicht die Pflicht oder gesetzliche Erlaubnis hat, die Auskünfte zu erteilen. Die Berufung, die mündlich erfolgen kann, muß – wenn der von der Auflage Betroffene anwesend ist – sofort und sonst binnen drei Tagen eingelegt werden. Die Berufung hat aufschiebende Wirkung, es sei denn, das betreffende Verwaltungsorgan hält es für dringend notwendig, daß die Auskünfte sofort erteilt werden, damit es seine gesetzlichen Aufgaben ausführen kann. Im übrigen werden die Bestimmungen des Kapitels VI, soweit sie passen, entsprechend angewandt.

§ 15. (Verfahrensweise bei Augenscheinseinnahmen u.ä.)

Bei Augenscheinseinnahmen, Hausdurchsuchungen, Buchprüfungen u.ä. soll sich der Beamte, der die Maßnahme leitet, unaufgefordert ausweisen, den Zweck der Maßnahme mitteilen und die gesetzliche Grundlage dafür angeben.

Falls die Art der Maßnahme es nicht verhindert, soll

a. der von der Maßnahme Betroffene das Recht haben, einen Zeugen dabei zu haben, und auf dieses Recht aufmerksam gemacht werden,

b. ein Protokoll aufgenommen werden, in dem die anwesenden Personen sowie Gegenstand, Zweck und gesetzliche Grundlage der Untersuchung angegeben werden.

Der von der Maßnahme Betroffene hat das Recht, Berufung gegen den Beschluß zur Durchführung der Maßnahme einzulegen. Die Bestimmungen des § 14 gelten entsprechend.

§ 16. (Aufbewahrung von Material, das der Schweigepflicht unterliegt)

Schriftstücke und sonstiges Material, welches Auskünfte enthält, die der Schweigepflicht unterliegen, hat das Verwaltungsorgan in sicherer Weise aufzubewahren.

§ 17. (Vorhergehende Benachrichtigung)

Ehe sein Beschluß erlassen wird, ist die Partei oder sind die Parteien in der Sache zu benachrichtigen; es ist ihnen Gelegenheit zu geben, sich binnen einer näher angegebenen Frist zu äußern. Die Frist läuft von der Absendung der Nachricht ab, wenn nicht anderes ausdrücklich gesagt ist.

Die vorhergehende Benachrichtigung soll darlegen, warum es sich bei der Sache handelt, und im übrigen das enthalten, was für erforderlich angesehen wird, damit die Partei in ausreichender Weise ihre Interessen wahrnehmen kann.

Die vorhergehende Benachrichtigung kann unterbleiben, falls eine derartige Benachrichtigung praktisch nicht möglich ist oder die Gefahr mit sich bringt, daß der Beschluß nicht vollstreckt werden kann. Die vorhergehende Benachrichtigung kann auch unterbleiben, wenn die betreffende Partei bereits in anderer Weise Kenntnis davon erhalten hat, daß ein Beschluß erlassen werden wird, und sie angemessene Veranlassung und Zeit gehabt hat, sich zu äußern, oder wenn eine derartige Benachrichtigung aus anderen Gründen als offensichtlich unnötig anzusehen ist.

§ 18. (Das Recht der Parteien, von den Akten der Sache Kenntnis zu nehmen)

Eine Partei hat das Recht, von den Akten des Sache Kenntnis zu nehmen, soweit nicht anderes aus den Regeln dieses Paragraphen oder des § 19 hervorgeht.

Eine Partei hat nicht das Recht, Kenntnis zu nehmen von Vorschlägen, Entwürfen, Denkschriften, Darlegungen oder Berichten, die das Verwaltungsorgan selbst ausarbeitet oder zwecks Verwendung bei seiner Behandlung der Sache ohne gesetzliche Pflicht bei anderen als den Parteien einholt. Jede Partei hat jedoch das Recht, von faktischen Auskünften, die für die Entscheidung von Bedeutung sind, Kenntnis zu nehmen, insoweit dies ohne Verstoß gegen die Regeln des § 19 geschehen kann. Falls das Verwaltungsorgan es für zweckmäßig erachtet, können derartige Erklärungen und Auskünfte als Auszüge aus dem Schriftstück erteilt werden.

Inwiefern einer Partei Auskünfte usw. gemäß den Bestimmungen dieses Paragraphen erteilt werden können, wird von dem Verwaltungsorgan entschieden, das die Sache zu behandeln hat, wenn nicht anderes ausdrücklich festgesetzt ist.

§ 19. (Beschränkter Zugang zu Auskünften, die der Schweigepflicht unterliegen)

Eine Partei hat nicht das Recht, von einem Schriftstück Kenntnis zu nehmen, insoweit dieses Auskünfte enthält über

a. etwas, das von Bedeutung ist für die Sicherheit des Reiches, für das Verhältnis zu fremden Staaten oder die Verteidigung des Landes,

b. technische Einrichtungen und Verfahren sowie Betriebs- oder Geschäftsverhältnisse, wenn es aus Rücksicht auf den von der Auskunft Betroffenen von wesentlicher wettbewerblicher Bedeutung ist, diese geheimzuhalten.

Es sei denn, daß es für eine Partei von wesentlicher Bedeutung ist, Auskunft zu erhalten, um in ausreichender Weise ihre Interessen in der Sache wahrnehmen zu können, hat sie ferner kein Recht, sich mit dem Schriftstück in dem Ausmaße bekanntzumachen, soweit es enthält:

a. Auskünfte, die einer gesetzlichen Schweigepflicht unterliegen,

b. Auskünfte in bezug auf gesundheitliche Verhältnisse einer Person, Betriebs- oder Geschäftsverhältnisse, die nicht allgemein bekannt sind, und im übrigen Auskünfte, die aus besonderen Gründen nicht weiter mitgeteilt werden sollten.

Erlangt eine Partei eine Auskunft der in diesem Paragraphen erwähnten Art, so kann sie diese Auskunft nur in dem Ausmaße verwenden, in dem dies notwendig ist, um in ausreichender Weise ihre Interessen in der Sache wahrnehmen zu können. Im übrigen hat sie Schweigepflicht mit der gleichen Verantwortung, wie sie für öffentliche Beamte in § 121 Strafgesetz festgesetzt ist.

Die Bestimmung des § 18 Abs. 3 gilt entsprechend. Wird das Schriftstück der Partei bekanntgegeben, so soll das Verwaltungsorgan sie auf die Schweigepflicht nach Abs. 3 aufmerksam machen.

§ 20. (Durchsicht und Entleihung von Akten)

Das Verwaltungsorgan bestimmt unter Bedachtnahme auf eine vertretbare Sachbehandlung, wie die Akten den Parteien zugängig gemacht werden sollen, und kann auf Verlangen einer Partei Abschriften von oder Auszüge aus Schriftstücken gegen Zahlung der festgesetzten Gebühr erteilen. Einem Rechtsanwalt, der als Bevollmächtigter einer Partei auftritt, sind die Schriftstücke zu überlassen, wenn nicht besondere Gründe dagegen sprechen. Bei der Überlassung soll eine Frist bestimmt werden.

Wenn eine Partei darum ersucht hat, von einem Schriftstück Kenntnis nehmen zu dürfen, zu dessen Einsichtnahme sie nach § 18 berechtigt ist, so ist ihr eine bestimmte Frist für eine etwaige Äußerung zu setzen, falls nicht bereits eine Frist nach § 17 gesetzt ist oder die gesetzte Frist unzureichend erscheint. Dies gilt jedoch nicht, falls die Rücksicht auf wesentliche öffentliche oder private Interessen gegen einen Aufschub spricht.

§ 21. (Mündliche Konferenzen)

In dem Ausmaße, in dem eine vertretbare Ausführung des Dienstes es gestattet, ist einer Partei, die sachlichen Grund dazu hat, Gelegenheit zu geben, mündlich mit einem Beamten des Verwaltungsorgans zu sprechen, das die Sache behandelt.

Werden bei mündlichen Verhandlungen, Konferenzen oder Ferngesprächen neue Auskünfte von Bedeutung für die Entscheidung der Sache gegeben, so sollen sie soweit wie möglich niedergeschrieben oder protokolliert werden.

Kapitel V: Beschluß

§ 22. (Beschlüsse sind ohne unnötigen Aufschub zu erlassen)

Wenn die Sache fertig vorbereitet ist, soll das Verwaltungsorgan ohne unnötigen Aufschub einen Beschluß in der Sache erlassen. Ist zu erwarten, daß die Entscheidung der Sache unverhältnismäßig lange Zeit beanspruchen wird, so sind die Parteien so bald wie möglich davon zu benachrichtigen, mit Angabe des Grundes, und soweit möglich, ist ihnen auch mitzuteilen, wann erwartet werden kann, daß der Bescheid vorliegen wird.

§ 23. (Formen der Beschlüsse gegen einzelne)

Ein Beschluß gegen einzelne soll schriftlich abgefaßt sein, wenn dies nicht aus praktischen Gründen dem Verwaltungsorgan besonders beschwerlich ist.

§ 24. (Fälle, in denen Beschlüsse gegen einzelne zu begründen sind)

Beschlüsse gegen einzelne sind gleichzeitig mit dem Beschluß zu begründen, wenn es sich handelt

a. um Berufungssachen,

b. um Beschlüsse, die einen Streit zwischen mehreren Parteien entscheiden, oder die darauf hinauslaufen, ein Recht zu entziehen oder zu beschränken.

In anderen Sachen kann eine Partei die Abgabe einer Begründung verlangen, nachdem der Beschluß erlassen ist, wenn ihr durch die Entscheidung nicht völlig beigestimmt worden ist. Ein derartiges Verlangen ist im Laufe der Berufungsfrist oder – falls keine Berufungsfrist läuft – spätestens 3 Wochen, nachdem die Partei die Nachricht von dem Beschluß erhalten hat, einzubringen. Die Bestimmungen der §§ 29, 30 und 31 gelten entsprechend.

Die Begründung kann in dem Ausmaße unterbleiben, in dem eine Begründung nicht gegeben werden kann, ohne daß eine Auskunft offenbart wird, auf deren Bekanntgabe die Partei gemäß § 19 Abs. 1 und 2 keinen Anspruch hat. Die Bestimmungen des § 19 Abs. 3 und 4 gelten entsprechend.

Der König kann für besondere Sachgebiete Vorschriften erlassen, die dahin lauten, daß die Begründung unterbleiben kann, wenn die Arbeitsmenge oder andere besondere Umstände es notwendig machen.

§ 25. (Inhalt der Begründung)

In der Begründung sind kurz die Umstände zu erwähnen, die für den Beschluß entscheidend gewesen sind. Die Hauptrücksichten, die bei der Ausübung des verwaltungsmäßigen Ermessens entscheidend gewesen sind, sollen auch soweit wie möglich erwähnt werden. Sind Richtlinien für die Ermessensausübung erlassen, so wird im allgemeinen ein Hinweis aud die Richtlinien genügen.

§ 26. (Beschlüsse von Gemeindeverwaltungsorganen)

Die Bestimmungen der §§ 24 und 25 gelten nicht für Beschlüsse, die von Landtagen, Regierungsbezirksausschüssen, Gemeindeverwaltungen oder Gemeindeausschüssen erlassen werden.

§ 27. (Benachrichtigung von dem Beschluß)

Die Parteien sind von dem Beschluß zu benachrichtigen. In der Regel ist die Nachricht schriftlich zu geben. Ist es dem Verwaltungsorgan aus praktischen Gründen besonders beschwerlich, schriftliche Nachricht zu geben, oder eilt die Sache, so kann die Nachricht mündlich oder in anderer Weise gegeben werden. In diesem Falle kann die Partei die schriftliche Bestätigung des Beschlusses verlangen.

In Sachen, in denen die Begründung gemaß § 24 gleichzeitig mit dem Beschluß zu geben ist, sollen die Gründe in der Nachricht wiedergegeben werden. Wo dies auf Grund der Arbeitsmenge oder anderer besonderer Verhältnisse nicht durchführbar ist, ist in der Nachricht statt dessen Auskunft darüber zu geben, in welcher Weise die Parteien von der Begründung Kenntnis nehmen können.

In der Nachricht ist weiterhin Auskunft zu geben über die Zulässigkeit der Berufung, die Berufungsfrist und die nähere Verfahrensweise bei der Berufung. Außerdem kann im gegebenen Fall mitgeteilt werden, daß die Berufung an das übergeordnete Verwaltungsorgan eine Bedingung dafür ist, daß die Partei Prozeßklage zwecks gerichtlicher Überprüfung des Beschlusses er-

heben kann, oder welche Frist für die Zulässigkeit der Erhebung einer solchen Prozeßklage gilt.

Kapitel VI: Die Berufung sowie die Abänderung von Beschlüssen

§ 28. (Beschlüsse, gegen die Berufung eingelegt werden kann)

Gegen Beschlüsse gegen einzelne kann von einer Partei oder einem anderen mit rechtlichen Berufungsinteresse an der Sache Berufung eingelegt werden bei demjenigen Verwaltungsorgan (der Berufungsinstanz), das dem Verwaltungsorgan, welches den Beschluß erlassen hat (der Unterinstanz), am nächsten übergeordnet ist. Gegen Beschlüsse in Berufungssachen findet keine Berufung statt.

Die Bestimmung des Abs. 1 gilt nicht für Beschlüsse, die von einem Verwaltungsorgan erlassen werden, das nach Maßgabe des Gesetzes vom 12. November 1954 über die Gemeindeverwaltungen oder des Gesetzes vom 16. juni 1961 über die Regierungsbezirksverwaltungen errichtet worden ist.

Wenn schwerwiegende Gründe dafür sprechen, kann der König für besondere Sachgebiete festsetzen, daß gegen Beschlüsse keine Berufung stattfinden kann.

§ 29. (Berufungsfrist)

Die Frist für die Einlegung einer Berufung beträgt 3 Wochen von dem Zeitpunkt an, in dem die Nachricht von dem Beschluß bei der betreffenden Partei eingetroffen ist. Geschieht die Benachrichtigung durch öffentliche Bekanntmachung, so beginnt die Berufungsfrist an dem Tage, an dem der Beschluß zum ersten Mal bekanntgemacht worden ist.

Für denjenigen, der die Nachricht über den Beschluß nicht empfangen hat, beginnt die Frist in dem Zeitpunkt, in dem er von dem Beschluß Kenntnis erhalten hat oder sich verschaft haben müßte.

Bei Beschlüssen, die darauf hinauslaufen, jemandem ein Recht oder einen anderen Vorteil zuzugestehen (begünstigende Beschlüsse), soll die Berufungsfrist für andere jedoch spätestens dann ablaufen, wenn seit dem Zeitpunkte, zu dem der Beschluß erlassen worden ist, 3 Monate verstrichen sind.

Hat eine Partei gemäß § 24 Abs. 2 die Bekanntgabe der Begründung verlangt, so wird die Berufungsfrist unterbrochen. Eine neue Berufungsfrist

beginnt in dem Zeitpunkt, in dem eine Mitteilung über die Begründung bei der Partei eingetroffen ist oder sie in anderer Weise davon in Kenntnis gesetzt worden ist.

Die betroffene Unterinstanz oder Berufungsinstanz kann unter besonderen Umständen die Berufungsfrist verlängern, ehe diese abgelaufen ist.

§ 30. (Wann Berufung eingelegt sein muß)

Zur rechtzeitigen Einlegung der Berufung genügt es, daß die Erklärung vor Ablauf der Frist an die Post oder das Telegraphenamt aufgegeben ist, das dafür sorgen soll, die Sendung an das Verwaltungsorgan oder an einen öffentlichen Beamten, der zur Entgegennahme der Erklärung befugt ist, zu befördern. Kommt die Erklärung nicht an, so muß sie wiederholt werden, und zwar binnen einer Woche, nachdem der Betreffende dies erfahren hat oder erfahren haben müßte oder – falls die ursprüngliche Frist kürzer ist – binnen einer Frist von gleicher Länge wie diese. Die Frist wird gemäß den Regeln der § 148 und 149 Gerichtsgesetz berechnet.

§ 31. (Wiedereinsetzung in den vorigen Stand)

Einem Berufungsführer, der die Berufungsfrist versäumt hat, kann die Wiedereinsetzung in den vorigen Stand bewilligt werden, wenn er glaubhaft macht, daß die Versäumung nicht ihm oder seinem Bevollmächtigten zur Last zu legen ist, oder wenn besondere Umstände im übrigen für die Wiedereinsetzung sprechen und die Frist nicht vorsätzlich versäumt wurde.

Ein begründeter Antrag auf Wiedereinsetzung ist binnen 3 Wochen, nachdem dies möglich geworden ist, zu stellen oder, falls die ursprüngliche Berufungsfrist kürzer war, binnen einer Frist, die der Berufungsfrist entspricht. Gegen die Versäumung dieser Frist findet keine Wiedereinsetzung statt. Ist seit dem Erlaß des Beschlusses ein Jahr verstrichen, so kann gegen eine Überschreitung der Berufungsfrist die Wiedereinsetzung nicht länger bewilligt werden.

Der Antrag, verbunden mit der Berufung gemäß § 32, ist an die betreffende Unterinstanz zu richten, die entscheidet, ob die Wiedereinsetzung bewilligt werden soll. Die Unterinstanz kann bestimmen, daß dem Antrag aufschiebende Wirkung gegeben werden soll. Gegen einen Beschluß, der die Wiedereinsetzung ablehnt, kann nach Maßgabe der Regeln dieses Kapitels Berufung eingelegt werden.

Wird die Wiedereinsetzung bewilligt, so wird die Berufung in gewöhnlicher Weise behandelt.

§ 32. (Adressat, Form und Inhalt der Berufung)

Die Erklärung über die Berufung soll

a. demjenigen Verwaltungsorgan gegenüber erhoben werden, das den Beschluß erlassen hat; falls die mündliche Berufung erlaubt ist, ist die Erklärung von dem betreffenden Verwaltungsorgan schriftlich abzufassen;

b. von dem Berufungsführer oder sienem Bevollmächtigten unterzeichnet sein;

c. den Beschluß angeben, gegen den sich die Berufung richtet, und falls erforderlich, Angaben zur Beurteilung des Berufungsrechtes und über die Einhaltung der Berufungsfrist enthalten;

d. die Änderung angeben, die in dem Beschluß gewünscht wird, über den Berufung eingelegt wird.

Die Erklärung soll auch die Gründe angeben, auf welche sich die Berufung stützt.

Enthält die Erklärung über die Berufung Fehler oder Mängel, so setzt das Verwaltungsorgan eine kurze Frist für ihre Berichtigung oder Ausfüllung. Telegraphische Berufungen müssen umgehend schriftlichbestätigt werden.

§ 33. (Die Berufungsbehandlung)

Die Unterinstanz kann den Beschluß aufheben oder abändern, falls sie die Berufung für begründet erachtet. Im entgegengesetzten Fall soll sie die Sache vorbereiten und ohne Aufschub die Berufungserklärung mit den Akten an die Berufungsinstanz senden. Dies gilt jedoch nicht für Schriftstücke der in § 18 Abs. 2 angegebenen Art, abgesehen von Parteiaussagen und tatsächlichen Auskünften von Bedeutung für die Entscheidung. Die Unterinstanz kann auch selbst eine Erklärung über die Berufung abgeben.

Ist jemand als Gegenpartei aufgetreten oder ist er als Gegenpartei zu betrachten, so soll, soweit möglich, eine Erklärung von ihm eingeholt werden. Der Betreffende ist auf alle Fälle spätestens bei der Übersendung von der Berufung zu benachrichtigen.

Im übrigen legt die Berufungsinstanz die Berufungssache nach den Regeln dieses Gesetzes klar.

Während der Berufungsbehandlung sind die Parteien auf die Akten in der Sache insoweit aufmerksam zu machen, als anzunehmen ist, daß diese Bedeutung für die Entscheidung besitzen, es ist ihnen Gelegenheit zu geben, sich

binnen einer näher bezeichneten Frist zu äußern. Die in den §§ 18 und 19 festgesetzten Beschränkungen gelten auch bei der Berufungsbehandlung.

§ 34. (Aufschiebende Wirkung der Berufung)

Die Berufung hat aufschiebende Wirkung, wenn entweder das Gesetz es bestimmt oder die Unterinstanz oder die Berufungsinstanz beschließt, daß die Vollstreckung des Beschlusses ganz oder teilweise aufgeschoben werden soll, bis die Berufung entschieden ist.

Für einen solchen Aufschub können Bedingungen gestellt werden.

§ 35. (Abänderungsrecht des übergeordneten Verwaltungsorgans)

Wenn nicht anderes bestimmt ist, kann eine Berufungsinstanz oder deren übergeordnetes Verwaltungsorgan von Amts wegen beschließen den Beschluß einer Unterinstanz zur Überprüfung und etwaigen Abänderung aufzugreifen.

Handelt es sich um einen gültigen begünstigenden Beschluß, so muß der Beschluß in bezug auf eine solche Überprüfung der Unterinstanz vor Ablauf der Berufungsfrist schriftlich zugesandt werden; die Meldung von einer Abänderung, die darauf hinausläuft, Rechte oder Vorteile, die einer Partei zugestanden sind, zu verweigern, zu entziehen oder einzuschränken, muß dieser binnen 3 Monaten nach dem Erlaß des Beschlusses der Unterinstanz schriftlich zugesandt werden.

Wenn nicht anderes bestimmt ist, können auch Beschlüsse in Berufungssachen zur Überprüfung und etwaigen Abänderung von einem übergeordneten Verwaltungsorgan von Amts wegen aufgegriffen werden. Handelt es sich um einen Beschluß der in Abs. 1 angegebenen Art, so muß der betreffenden Partei die Meldung von einer derartigen Abänderung binnen 3 Wochen nach dem Erlaß des Beschlusses der Berufungsinstanz schriftlich zugesandt werden.

Die Bestimmungen der §§ 30, 33 und 34 gelten entsprechend, soweit sie passen. Das Verwaltungsorgan, das einen Beschluß der in Abs. 2 angegebenen Art erlassen hat, kann jedoch nicht selbst den Beschluß aufheben oder ihn zum Nachteil für jemandes Recht abändern.

Kapitel VII: Administrative Rechtsvorschriften

§ 36. (Vorhergehende Benachrichtigung)

Ehe eine administrative Rechtsvorschrift erlassen, abgeändert oder auf-

gehoben wird, ist öffentlichen und privaten Institutionen und Organisationen derjenigen Gewerbe, Berufe oder Interessengruppen, für welche diese Vorschrift gelten soll oder gilt oder deren Interessen besonders berührt werden, Gelegenheit zu geben, sich zu äußern. Soweit es zur allgemeinen Erhellung der Sache erforderlich ist, soll auch versucht werden, Erklärungen von anderen einzuholen.

Das Verwaltungsorgan bestimmt, in welcher Weise die vorhergehende Benachrichtigung stattfinden soll; es kann für die Abgabe von Erklärungen eine Frist setzen.

Die vorhergehende Benachrichtigung kann unterbleiben, soweit sie

a. praktisch nicht durchführbar ist oder

b. die Durchführung der Vorschrift erschweren oder deren Effektivität schwächen kann oder

c. als offenbar unnötig anzusehen ist.

§ 37. (Erklärungen von Interessenten)

Erklärungen sind schriftlich abzugeben. Das Verwaltungsorgan kann im Einzelfall darin einwilligen, daß eine Erklärung mündlich abgegeben wird. Eignet sich die Sache dazu, so kann das Verwaltungsorgan bestimmen, daß die Verhandlungen in der Sache in Sitzungen stattfinden sollen.

§ 38. (Formerfordernisse und Bekanntmachung)

Eine administrative Rechtsvorschrift soll

a. einen ausdrücklichen Hinweis auf die Bestimmung oder Bestimmungen enthalten, welche dem Verwaltungsorgan die Rechtsgrundlage für den Erlaß der Vorschrift geben;

b. das Verwaltungsorgan benennen, das die Vorschrift erlassen hat;

c. im norwegischen Gesetzanzeiger ('Norsk Lovtidend') oder einer anderen allgemeinen öffentlichen Publikation für die generellen Beschlüsse der Verwaltung bekanntgemacht werden;

d. in der Bekanntmachung als Rechtsvorschrift bezeichnet werden.

Wenn praktische Rücksichten es erfordern, kann die Bekanntmachung auf eine kurze Beschreibung der Vorschrift nebst einer Auskunft darüber, wo der Text erhältlich oder zu finden ist, beschränkt werden.

Knüpft eine Vorschrift an ein bestimmtes Ereignis an oder soll sie nur für kurze Zeit gelten und ist eine Bekanntmachung gemäß Abs. 1 Buchstabe c) nicht zweckmäßig, so kann die Bekanntmachung statt dessen in anderer Weise stattfinden. Das gleiche kann der König für Sachgebiete oder sonstige Fälle bestimmen, in denen die Bekanntmachung nach den Regeln des Abs. 1 Buchstabe c) auf Grund der Art, des Inhalts oder Wirkungsbereichs der Vorschrift nicht zweckmäßig ist.

§ 39. (Wirkung der versäumten Bekanntmachung)

Eine administrative Rechtsvorschrift kann Einzelpersonen gegenüber nicht geltend gemacht werden, ehe sie gemäß § 38 bekanntgemacht worden ist, es sei denn, es wird nachgewiesen, entweder daß das Verwaltungsorgan die Vorschrift in anderer vertretbarer Weise der Öffentlichkeit oder den betreffenden Gewerben, Berufen, Interessengruppen oder demjenigen, dem gegenüber die Vorschrift geltend gemacht wird, bekanntgegeben hat, oder daß der Betreffende von der Vorschrift Kenntnis erhalten hat.

§ 40. (Zulässigkeit der Abweichung von Rechtsvorschriften)

Von einer Rechtsvorschrift kann ein Verwaltungsorgan nicht abweichen, es sei denn, daß die Vorschrift oder das ihr zu Grunde liegende Gesetz dies zulassen.

Kapitel VIII: Verschiedene Bestimmungen

§ 41. (Die Wirkung von Verfahrensfehlern)

Sind bei der Behandlung einer Sache, die einen Beschluß gegen einzelne betrifft, die in diesem Gesetz oder auf der Grundlage dieses Gesetzes erlassenen Regeln über das Verfahren nicht eingehalten worden, so ist dem Fehler nur dann Bedeutung beizumessen, falls es wahrscheinlich ist, daß er auf den Inhalt des Beschlusses bestimmend eingewirkt haben kann. Wenn nicht anderes besonders bestimmt ist, gilt das gleiche in bezug auf Verfahrensregeln für Verwaltungssachen, die in oder auf der Grundlage von einem anderen Gesetz erlassen sind.

§ 42. (Aufschiebende Wirkung von gerichtlichen Klagen)

Beabsichtigt eine Partei, zur Überprüfung der Gesetzlichkeit des Beschlusses gerichtliche Klage zu erheben, oder hat sie gerichtliche Klage erhoben, so kann das Verwaltungsorgan, das den Beschluß erlassen hat, auf Antrag bestimmen, daß die Vollstreckung aufgeschoben werden soll, bis ein Urteil in der Sache ergangen ist oder bis ein endgültiges Urteil vorliegt, falls dies billig und vertretbar gefunden wird. Für den Aufschub können Bedingungen gestellt werden.

Die Ablehnung eines Antrags der im obigen Absatz angegebenen Art ist zu begründen. Die Begründung ist gleichzeitig mit der Ablehnung zu geben.

§ 43. (Inkrafttreten)

Der Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes wird durch ein besonderes Gesetz festgesetz.

Übersetzung aus dem Norwegischen
von Advokat Erich Lund, Oslo

Oostenrijk

Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz.

Wet van 21 juli 1925, in werking getreden
op 1 januari 1926, herzien in 1948.

Artikel XI

(1) Die Vorschriften der §§ 69 bis 72 des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes und des § 52 des Verwaltungsstrafgesetzes finden auch Anwendung, wenn das Verfahren, das wieder aufgenommen werden soll oder in dem der Grund zur Wiedereinsetzung gelegen ist, noch vor Wirksamkeitsbeginn der Verwaltungsverfahrensgesetze abgeschlossen worden ist.

(2) Gegenstandslos. *(Artikel 2 Abs. 2 der Kundmachung.)*
(3) Gegenstandslos. *(Artikel 2 Abs. 2 der Kundmachung.)*
(4) Gegenstandslos. *(Artikel 2 Abs. 2 der Kundmachung.)*
(5) Gegenstandslos. *(Artikel 2 Abs. 2 der Kundmachung.)*

Artikel XII

(1) Dieses Gesetz ist in seinem ursprünglichen Wortlaut am 1. Jänner 1926, die durch die Bestimmungen der Verwaltungsverfahrensgesetz-Novelle 1948, BGBl. Nr. 49, geänderten Bestimmungen hinsichtlich der Strafsätze der Artikel VII und VIII sind am 28. März 1948 in Kraft getreten. *(BGBl. Nr. 49/1948.)*

(2) Gegenstandslos. *(Artikel 2 Abs. 2 der Kundmachung.)*
(3) Mit der Vollziehung ist die Bundesregierung betraut.

Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz –AVG. 1950

(Wiederverlautbarungskundmachung vom 23. Mai 1950 BGBl. Nr. 172 Anlage 2)

I. Teil: Allgemeine Bestimmungen

1. Abschnitt: Behörden

Zuständigkeit

§ 1. Die sachliche und örtliche Zuständigkeit der Behörden richtet sich nach den Vorschriften über ihren Wirkungsbereich und nach den Verwaltungsvorschriften.

§ 2. Enthalten die im § 1 erwähnten Vorschriften über die sachliche Zuständigkeit keine Bestimmungen, so sind in den Angelegenheiten der Bundesverwaltung in erster Instanz die Bezirksverwaltungsbehörden (Bundespolizeibehörden), in zweiter Instanz der Landeshauptmann und in dritter Instanz das Bundesministerium für Inneres sachlich zuständig.

(StGBl. Nr. 94/1945 in der Fassung BGBl. Nr. 142/1946, Abschnitt II A § 3 Abs. 2 Z. 2 letzter Satz, C § 15 Abs. 2.)

§ 3. Soweit die im § 1 erwähnten Vorschriften über die örtliche Zuständigkeit nichts bestimmen, richtet sich diese

a. in Sachen, die sich auf ein unbewegliches Gut beziehen: nach der Lage des Gutes;

b. in Sachen, die sich auf den Betrieb einer Unternehmung oder sonstigen dauernden Tätigkeit beziehen: nach dem Ort, an dem das Unternehmen betrieben oder die Tätigkeit ausgeübt wird oder werden soll;

c. in sonstigen Sachen: zunächst nach dem Wohnsitz (Sitz) des Beteiligten, und zwar im Zweifelsfalle des belangten oder verpflichteten Teiles, dann nach seinem Aufenthalt, schließlich nach seinem letzten Wohnsits (Sitz) im Inlande, wen aber keiner dieser Zuständigkeitsgründe in Betracht kommen kann oder Gefahr im Verzuge ist, nach dem Anlaß zum Einschreiten; kann jedoch auch danach die Zuständigkeit nicht bestimmt werden, so ist die sachlich in Betracht kommende oberste Behörde zuständig. *(Verordnung Deutsches RGBl. I S. 1072/1939, GBl. f. d. L. Ö. Nr. 840/1939.)*

§ 4. *(1)* Ist gemäß den im § 1 erwähnten Vorschriften die örtliche Zuständigkeit mehrerer Behörden gegeben und für diesen Fall nicht anderes bestimmt oder begründen die im § 3 unter lit. a und b angeführten Umstände die örtliche Zuständigkeit mehrerer Behörden, so haben diese Behörden einvernehmlich vorzugehen.

(2) Gelangen sie in der Sache zu keinem Einvernehmen, so geht die Zuständigkeit auf die sachlich in Betracht kommende Oberbehörde und, wenn danach

verschiedene Behörden berufen sind und auch diese sich nicht zu einigen vermögen, auf die sachlich in Betracht kommende gemeinsame Oberbehörde über.

(3) Bei Gefahr im Verzuge hat jede der im Abs. 1 bezeichneten Behörden in ihrem Amtsbereiche die notwendigen Amtshandlungen unter gleichzeitiger Verständigung der anderen Behörden vorzunehmen.

§ 5. *(1)* Über Zuständigkeitsstreite zwischen Behörden entscheidet die sachlich in Betracht kommende gemeinsame Oberbehörde.

(2) Die Bestimmung des § 4 Abs. 3 gilt auch in diesem Falle.

§ 6. *(1)* Die Behörde hat ihre sachliche und örtliche Zuständigkeit von Amts wegen wahrzunehmen; langen bei ihr Anbringen ein, zu deren Behandlung sie nicht zuständig ist, so hat sie diese ohne unnötigen Aufschub auf Gefahr des Einschreiters an die zuständige Stelle weiterzuleiten oder den Einschreiter an diese zu weisen.

(2) Durch Vereinbarung der Parteien kann die Zuständigkeit der Behörde weder begründet noch geändert werden.

Befangenheit von Verwaltungsorganen

§ 7. *(1)* Verwaltungsorgane haben sich der Ausübung ihres Amtes zu enthalten und ihre Vertretung zu veranlassen:

1. in Sachen, an denen sie selbst, der andere Eheteil, ein Verwandter oder Verschwägerter in auf- oder absteigender Linie, ein Geschwisterkind oder eine Person, die noch näher verwandt oder im gleichen Grade verschwägert ist, beteiligt sind;

2. in Sachen ihrer Wahl- oder Pflegeeltern, Wahl- oder Pflegekinder, ihres Mündels oder Pflegebefohlenen;

3. in Sachen, in denen sie als Bevollmächtigte einer Partei bestellt waren oder noch bestellt sind;

4. wenn sonstige wichtige Gründe vorliegen, die geeignet sind, ihre volle Unbefangenheit in Zweifel zu setzen;

5. im Berufungsverfahren, wenn sie an der Erlassung des angefochtenen Bescheides in unterer Instanz mitgewirkt haben.

(2) Bei Gefahr im Verzuge hat, wenn die Vertretung durch ein anderes Verwaltungsorgan nicht sogleich bewirkt werden kann, auch das befangene Organ die unaufschiebbaren Amtshandlungen selbst vorzunehmen.

2. Abschnitt: Beteiligte und deren Vertreter

Beteiligte; Parteien

§ 8. Personen, die eine Tätigkeit der Behörde im Anspruch nehmen oder auf die sich die Tätigkeit der Behörde bezieht, sind Beteiligte und, insoweit sie an der Sache vermöge eines Rechtsanspruches oder eines rechtlichen Interesses beteiligt sind, Parteien.

Rechts- und Handlungsfähigkeit

§ 9. Insoweit die persönliche Rechts- und Handlungsfähigkeit von Beteiligten in Frage kommt, ist sie von der Behörde, wenn in den Verwaltungsvorschriften nicht anderes bestimmt ist, nach den Vorschriften des bürgerlichen Rechtes zu beurteilen.

Vertreter

§ **10.***(1)* Die Beteiligten und ihre gesetzlichen Vertreter können sich, sofern nicht ihr persönliches Erscheinen ausdrücklich gefordert wird, durch eigenberechtigte Personen vertreten lassen, die sich durch eine schriftliche Vollmacht auszuweisen haben. Vor der Behörde kann eine Vollmacht auch mündlich erteilt werden; zu ihrer Beurkundung genügt ein Aktenvermerk.

(2) Inhalt und Umfang der Vertretungsbefugnis richten sich nach den Bestimmungen der Vollmacht; hierüber auftauchende Zweifel sind nach den Vorschriften des bürgerlichen Rechtes zu beurteilen. Die Behörde hat die Behebung etwaiger Mängel unter sinngemäßer Anwendung der Bestimmungen des § 13 Abs. 3 von Amts wegen zu veranlassen.

(3) Als Bevollmächtigte sind solche Personen nicht zuzulassen, die unbefugt die Vertretung anderer zu Erwerbszwecken betreiben.

(4) Die Behörde kann von einer ausdrücklichen Vollmacht absehen, wenn es sich um die Vertretung durch amtsbekannte Familienmitglieder, Haushaltungsangehörige, Angestellte oder durch amtsbekannte Funktionäre von beruflichen oder anderen Organisationen handelt und Zweifel über Bestand und Umfang der Vertretungsbefugnis nicht obwalten.

(5) Die Beteiligten können sich eines Rechtsbeistandes bedienen und auch in seiner Begleitung vor Amt erscheinen.

(6) Die Bestellung eines Bevollmächtigten schließt nicht aus, daß der Vollmachtgeber im eigenen Namen Erklärungen abgibt.

§ **11.** *(1)* Soll von Amts wegen oder auf Antrag gegen einen handlungsunfähigen Beteiligten, der eines gesetzlichen Vertreters entbehrt, oder gegen eine Person, deren Aufenthalt unbekannt ist, eine Amtshandlung vorgenommen werden, so kann die Behörde, wenn die Wichtigkeit der Sache es erfordert, auf Kosten des Beteiligten durch ein in ihrem Amtsbereich gelegenes Bezirksgericht einen Kurator (Beistand) bestellen lassen.

(2) Der gerichtlich bestellte Kurator (Beistand) hat die Stellung eines gesetzlichen Vertreters.

§ **12.** Die Vorschriften dieses Gesetzes über die Beteiligten sind auch auf deren gesetzliche Vertreter und Bevollmächtigte zu beziehen.

3. Abschnitt: Verkehr zwischen Behörden und Beteiligten

Anbringen

§ **13.** *(1)* Anträge, Gesuche, Anzeigen, Beschwerden und sonstige Mitteilungen können, sofern in den Verwaltungsvorschriften nicht anderes bestimmt ist, bei der Behörde schriftlich oder telegraphisch und, soweit es der Natur der Sache nach tunlich erscheint, auch mündlich angebracht werden. Rechtsmittel und Eingaben, die an eine Frist gebunden sind oder durch die der Lauf einer Frist bestimmt wird, sind schriftlich oder telegraphisch einzubringen.

(2) Zur Entgegennahme mündlicher Anbringen ist die Behörde, außer bei Gefahr im Verzuge, nur während der für den Parteienverkehr bestimmten Zeit, zur Entgegennahme schriftlicher Eingaben nur während der Amtsstunden verpflichtet. Die Amtsstunden und die für den Parteienverkehr bestimmte Zeit sind bei der Behörde durch Anschlag kundzumachen.

(3) Formgebrechen schriftlicher Eingaben wie auch das Fehlen einer Unterschrift berechtigen an sich die Behörde noch nicht zur Zurückweisung; sie hat deren Behebung von Amts wegen zu veranlassen und kann dem Einschreiter die Behebung der Formgebrechen oder die schriftliche Bestätigung tele-

graphischer oder mündlicher Anbringen mit der Wirkung auftragen, daß das Anbringen nach fruchtlosem Ablauf einer gleichzeitig zu bestimmenden Frist nicht mehr berücksichtigt wird. Wird das Formgebrechen rechtzeitig behoben, so gilt die Eingabe als ursprünglich richtig eingebracht.

(4) Die Behörde ist nicht verpflichtet, Anbringen, die sich auf keine bestimmte Angelegenheit beziehen, in Verhandlung zu nehmen.

Niederschriften

§ 14. *(1)* Mündliche Anbringen von Beteiligten sind erforderlichenfalls ihrem wesentlichen Inhalt nach in einer Niederschrift festzuhalten. Niederschriften über Verhandlungen (Verhandlungsschriften) sind derart abzufassen, daß bei Weglassung alles nicht zur Sache Gehörigen der Verlauf und Inhalt der Verhandlung richtig und verständlich wiedergegeben wird.

(2) Jede von der Behörde aufgenommene Niederschrift hat außerdem zu enthalten:

a. Ort, Zeit und Gegenstand der Verhandlung und, wenn schon frühere darauf bezügliche Verhandlungen vorliegen, erforderlichenfalls eine kurze Darstellung des dermaligen Standes der Sache;

b. die Benennung der Behörde und die Namen des Leiters der Amtshandlung und der sonst mitwirkende amtlichen Organe, der anwesenden Beteiligten und ihrer Vertreter sowie der etwa vernommenen Zeugen und Sachverständigen;

c. die eigenhändige Unterschrift des die Amtshandlung leitenden Organes.

(3) Jede Niederschrift ist den vernommenen oder sonst beigezogenen Personen, wenn sie nicht darauf verzichten, vorzulesen und von ihnen durch Beisetzung ihrer eigenhändigen Unterschrift zu bestätigen. Kann eine Person nicht oder nur mittels Handzeichens fertigen, hat sie die Fertigung verweigert oder sich vor Abschluß der Niederschrift oder des ihre Aussage enthaltenden Teiles der Niederschrift entfernt, so ist unter Angabe des Grundes, aus dem die Fertigung nicht erfolgte, die Richtigkeit der schriftlichen Wiedergabe von dem die Amtshandlung leitenden Organ ausdrücklich zu bestätigen.

(4) In dem einmal Niedergeschriebenen darf nichts Erhebliches ausgelöscht, zugesetzt oder verändert werden. Durchstrichene Stellen sollen noch lesbar bleiben. Erhebliche Zusätze oder Einwendungen des Vernommenen wegen behaupteter Unvollständigkeit oder Unrichtigkeit der Niederschrift sind in einem Nachtrag aufzunehmen und abgesondert zu bestätigen.

(5) Die Niederschrift kann, wenn kein Einwand erhoben wird, auch in Kurzschrift abgefaßt werden; sie ist nachträglich in Vollschrift zu übertragen.

§ **15.** Soweit nicht Einwendungen erhoben wurden, liefert eine gemäß den Bestimmungen des § 14 aufgenommene Niederschrift über den Verlauf und den Gegenstand der betreffenden Amtshandlung vollen Beweis. Der Gegenbeweis der Unrichtigkeit des bezeugten Vorganges bleibt zulässig.

Aktenvermerke

§ **16.** *(1)* Amtliche Wahrnehmungen und Mitteilungen, die der Behörde telephonisch zugehen, ferner mündliche Belehrungen, Aufforderungen und Anordnungen, über die keine schriftliche Ausfertigung erlassen wird, schließlich Umstände, die nur für den inneren Dienst der Behörde in Betracht kommen, sind, wenn nicht anderes bestimmt und kein Anlaß zur Aufnahme einer Niederschrift gegeben ist, erforderlichenfalls in einem Aktenvermerk kurz festzuhalten.

(2) Der Inhalt des Aktenvermerkes ist vom Amtsorgan durch Beisetzung von Datum und Unterschrift zu bestätigen.

Akteneinsicht

§ **17.** *(1)* Die Behörde hat, sofern die Verwaltungsvorschriften nicht anderes bestimmen, den Parteien die Einsicht und Abschriftnahme der Akten oder Aktenteile zu gestatten, deren Kenntnis zur Geltendmachung oder Verteidigung ihrer rechtlichen Interessen erforderlich ist.

(2) Von der Akteneinsicht ausgenommen sind Beratungsprotokolle, Amtsvorträge, Erledigungsentwürfe und sonstige Schriftstücke (Mitteilungen anderer Behörden, Meldungen, Berichte u. dgl.), deren Einsichtnahme durch die Parteien eine Schädigung berechtigter Interessen einer Partei oder dritter Personen oder eine Gefährdung der Aufgaben der Behörde herbeiführen oder den Zweck des Verfahrens beeinträchtigen würde.

(3) Allen an einem Verfahren beteiligten Parteien muß auf Verlangen die Akteneinsicht in gleichem Umfang gewährt werden.

(4) Gegen die Verweigerung der Akteneinsicht ist kein Rechtsmittel zulässig.

Erledigungen

§ 18. *(1)* Die Behörde hat Anbringen soviel als möglich, insbesondere im Falle von Belehrungen und vorläufigen informativen Verhandlungen mündlich oder telephonisch zu erledigen und den wesentlichen Inhalt der Amtshandlung, wenn nötig, in einer Niederschrift oder einem Aktenvermerk festzuhalten.

(2) Die Behörde und ihre Organe sind verpflichtet, zur möglichsten Förderung des mündlichen Verkehres auch die gelegentliche Anwesenheit der Beteiligten am Amtssitze zu benützen und bei Dienstreisen keine Gelegenheit außer acht zu lassen, um die geeigneten Erhebungen oder Vorkehrungen auf die einfachste und mindest kostspielige Weise zu veranlassen.

(3) Eine schriftliche Ausfertigung ist jedenfalls auszufolgen oder zuzustellen, wenn dies in den Verwaltungsvorschriften ausdrücklich angeordnet ist oder von der Partei verlangt wird. Die Ausfertigung kann auch telegraphisch erfolgen, wenn die Kosten von der Partei gedeckt werden.

(4) Alle schriftlichen Ausfertigungen müssen die Bezeichnung der Behörde enthalten sowie mit Datum und mit der Unterschrift dessen versehen sein, der die Erledigung genehmigt hat. An die Stelle der Unterschrift des Genehmigenden kann die Beglaubigung der Kanzlei treten, daß die Ausfertigung mit der Erledigung des betreffenden Geschäftsstückes übereinstimmt und das Geschäftsstück die eigenhändig beigesetzte Genhmigung aufweist. Das Nähere wird durch Verordnung geregelt.

(5) Für Bescheide gelten die Vorschriften des III. Teiles, für Ladungsbescheide überdies die Bestimmungen des § 19.

Ladungen

§ 19. *(1)* Die Behörde ist berechtigt, Personen, die in ihrem Amtsbereiche ihren Aufenthalt (Sitz) haben und deren Erscheinen nötig ist, vorzuladen.

(2) In der Ladung ist außer Ort und Zeit der Amtshandlung auch anzugeben, was den Gegenstand der Amtshandlung bildet, in welcher Eigenschaft der Geladene vor der Behörde erscheinen soll (als Beteiligter, Zeuge usw.) und welche Behelfe und Beweismittel mitzubringen sind. In der Ladung ist ferner bekanntzugeben, ob der Geladene persönlich zu erscheinen hat oder ob die Entsendung eines Vertreters genügt und welche Folgen an ein Ausbleiben geknüpft sind.

(3) Wer nicht durch Krankheit, Gebrechlichkeit oder sonstige begründete Hindernisse vom Erscheinen abgehalten ist, hat die Verpflichtung, der Ladung Folge zu leisten und kann zur Erfüllung dieser Pflicht durch Zwangsstrafen verhalten oder vorgeführt werden. Die Anwendung dieser Zwangsmittel ist nur zulässig, wenn sie in der Ladung angedroht waren und die Ladung zu eigenen Handen zugestellt war; sie obliegt den Vollstreckungsbehörden.

(4) Gegen die Ladung oder die Vorführung ist kein Rechtsmittel zulässig.

§ 20. *(1)* Steht die zu ladende Person in einem öffentlichen Amt oder Dienst oder im Dienst eines dem öffentlichen Verkehr dienenden Unternehmens und muß voraussichtlich zur Wahrung der Sicherheit oder anderer öffentlicher Interessen eine Stellvertretung während der Verhinderung dieser Person eintreten, so ist gleichzeitig deren vorgesetzte Stelle von der Ladung zu benachrichtigen.

(2) Die Vorführung eines Heeresangehörigen oder eines Beamten der Heeresverwaltung hat durch das vorgesetzte militärische Kommando (Dienststelle) zu erfolgen.

4. Abschnitt: Zustellungen

Art der Zustellung

§ 21. Die schriftlichen Ausfertigungen werden durch die Post, durch Organe der Behörde oder durch die Gemeinden zugestellt.

Ort der Zustellung

§ 22. *(1)* Die Zustellung hat in der Wohnung, in der gewerblichen Betriebsstätte, im Geschäftsraum oder am Arbeitsplatz der Person, der zugestellt werden soll (Empfänger), und bei Anwälten und Notaren in deren Kanzlei zu erfolgen; eine außerhalb dieser Räume vorgenommene Zustellung ist nur gültig, wenn die Annahme des Schriftstückes nicht verweigert wurde.

(2) In Ermangelung einer Wohnung (gewerbliche Betriebsstätte, Geschäftsraum, Arbeitsplatz) können Zustellungen vorgenommen werden, wo der Empfänger angetroffen wird.

Ersatzzustellung

§ 23. *(1)* Wird der Empfänger in der Wohnung (Kanzlei, gewerbliche Betriebs-

stätte, Geschäftsraum, Arbeitsplatz) nicht angetroffen, so kann an jeden daselbst befindlichen, dem Zusteller bekannten erwachsenen Angestellten oder zur Familie gehörigen Hausgenossen des Empfängers zugestellt werden.

(2) Werden auch solche Personen nicht angetroffen, so kann das zuzustellende Schriftstück dem in demselben Hause wohnenden Vermieter oder einer von diesem bestellten, ebenda wohnenden Aufsichtsperson eingehändigt werden, wenn diese Personen zur Annahme bereit sind.

(3) Die Behörde kann die Personen bezeichnen, an die eine Ersatzzustellung wegen ihres Interesses an der Sache nicht erfolgen darf.

(4) Ist die Zustellung auf diesem Wege nicht möglich, so ist das zuzustellende Schriftstück, wenn die Zustellung durch die Post zu vollziehen war, bei dem zuständigen Postamt, in allen anderen Fällen aber beim Gemeindeamt des Zustellungsortes zu hinterlegen. Diese Hinterlegung ist durch eine schriftliche Anzeige und nach Tunlichkeit auch durch mündliche Mitteilung an die Nachbarn bekanntzumachen. Die Anzeige ist in den für die Wohnung oder das Geschäfts-, Gewerbs- oder Kanzleilokal bestimmten Briefkasten einzuwerfen oder, wenn dies nicht möglich ist, an der Eingangstür zu befestigen. *(BGBl. Nr. 244/1948.)*

(5) Dies darf nur an einem Werktag geschehen, wenn die Zustellung in einem Geschäfts-, Gewerbs- oder Kanzleilokal vorzunehmen ist. *(BGBl. Nr. 244/1948).*

(6) Die vorschriftsmäßige Hinterlegung des zuzustellenden Schriftstückes hat die Wirkung der Zustellung. Die Beschädigung oder das Abreißen der Anzeige hat auf die Gültigkeit der Zustellung keinen Einfluß.

(7) Wenn der Empfänger seinen gewöhnlichen Aufenthaltsort nur vorübergehend verlassen hat und ihm das zuzustellenden Schriftstück nicht rechtzeitig nachgesendet werden kann, so ist es der Behörde zurückzustellen.

Zustellung zu eigenen Handen

§ 24. *(1)* Wenn es von der Behörde aus besonders wichtigen Gründen angeordnet wird, sind die schriftlichen Ausfertigungen zu eigenen Handen zuzustellen.

(2) Kann eine solche Zustellung nicht bewirkt werden, so ist der Empfänger

durch eine schriftliche Anzeige aufzufordern, zur Annahme des Schriftstückes zu einer ihm gleichzeitig zu bestimmenden Zeit in dem betreffenden Raum anwesend zu sein. Die Anzeige ist in der Wohnung oder in dem Geschäfts-, Gewerbs- oder Kanzleilokal zurückzulassen oder, falls diese Räumlichkeiten verschlossen sind, in den dort befindlichen Briefkasten einzuwerfen oder, wenn dies nicht möglich ist, an der Eingangstür zu befestigen. Dies darf nur an einem Werktag geschehen, wenn die Zustellung in einem Geschäfts-, Gewerbs- oder Kanzleilokal vorzunehmen ist. Die Beschädigung oder das Abreißen der schriftlichen Aufforderung ist auf die Gültigkeit des Vorgangs ohne Einfluß. Wird dieser Aufforderung nicht entsprochen, so ist nach § 23 Abs. 4 bis 6 vorzugehen. *(BGBl. Nr. 244/1948.)*

(3) Die Vorschrift des § 23 Abs. 7 findet Anwendung.

Zustellnachweis

§ 25. *(1)* Der Vollzug der Zustellung ist von dem Zusteller zu beurkunden (Zustellschein). Der Zustellschein ist an die Behörde zurückzuleiten.

(2) Von der Beigabe eines Zustellscheines kann bei Schriftstücken, die nicht zu eigenen Handen zuzustellen sind, abgesehen werden, wenn die Behörde den Nachweis der Zustellung für entbehrlich hält.

Bestimmungen für besondere Fälle

§ 26. *(1)* Ist eine im Inland wohnende Person zum Empfang der für einen Beteiligten bestimmten Schriftstücke ermächtigt, so erfolgen die Zustellungen an diese.

(2) Haben mehrere Beteiligte aus eigenem Antrieb oder infolge behördlicher Aufforderung einen gemeinsamen Vertreter oder Bevollmächtigten, so wird mit der Zustellung einer einzigen Ausfertigung des Schriftstückes an diesen die Zustellung an alle Beteiligten vollzogen. Wird ein Gesuch oder ein sonstiges schriftliches Anbringen von mehreren Beteiligten gemeinsam eingebracht, so gilt im Zweifel derjenige, dessen Unterschrift an erster Stelle steht, als gemeinsamer Zustellungsbevollmächtigter. Hat ein Beteiligter mehrere zur Empfangnahme von Schriftstücken ermächtigte Vertreter, so ist die Zustellung vollzogen, wenn sie an einen dieser Vertreter erfolgte.

(3) Einer Partei, die außerhalb des Bereiches der in erster Instanz zur Amtshandlung berufen Behörde wohnt, kann von dieser aufgetragen werden,

innerhalb einer gleichzeitig zu bestimmenden Frist für eine bestimmte oder für alle bei dieser Behörde anhängig werdenden, die betreffenden Angelegenheiten einen im Bereiche der Behörde wohnhaften Zustellungsbevollmächtigten namhaft zu machen.

§ 27. Wird die Annahme eines Schriftstückes von einer Person, der gültig zugestellt werden kann, verweigert, so ist das Schriftstück am Zustellungsorte zurückzulassen oder, falls dies nicht möglich ist, bei dem zuständigen Postamt oder Gemeindeamt zu hinterlegen. Die Zurücklassung oder Hinterlegung hat die Wirkung der Zustellung.

§ 28. *(1)* Eine Partei, die während eines Verfahrens ihre Wohnung ändert, hat dies der Behörde mitzuteilen.

(2) Die Unterlassung dieser Mitteilung hat zur Folge, daß alle weiteren, die Verwaltungssache betreffenden Zustellungen am Bisherigen Wohnort nach den Vorschriften des § 23 Abs. 4 jedoch ohne die dort vorgesehene schriftliche Anzeige vorgenommen werden können, falls die neue Wohnung nicht ohne Schwierigkeit festgestellt werden kann.

§ 29. *(1)* Zustellungen an Personen, deren Wohnung unbekannt ist, oder an eine Mehrheit von Personen, die der Behörde nicht bekannt sind, können, wenn kein Vertreter bestellt ist, durch öffentliche Bekanntmachung erfolgen und gelten, sofern in den Verwaltungsvorschriften nicht anderes bestimmt ist, als vollzogen, wenn seit dem Anschlag an der Amtstafel der Behörde zwei Wochen verstrichen sind.

(2) Der Behörde bleibt es anheimgestellt, die öffentliche Bekanntmachung in ortsüblicher oder anderer Weise zu ergänzen.

§ 30. Alle einer Person zuzustellenden Schriftstücke sind dieser unmittelbar bei der Behörde gegen schriftliche Empfangsbestätigung auszufolgen, wenn sie sich zur Empfangnahme des Schriftstückes einfindet, bevor das Schriftstück der Post übergeben oder die sonst zum Vollzuge der Zustellung nötige Einleitung getroffen ist.

Mängel der Zustellung

§ 31. Unterlaufen bei der Zustellung Mängel, so gilt sie als in dem Zeitpunkte vollzogen, in dem das Schriftstück der Person, für die es bestimmt ist (Empfänger), tatsächlich zugekommen ist.

5. Abschnitt: Fristen

§ 32. *(1)* Bei der Berechnung von Fristen, die nach Tagen bestimmt sind, wird der Tag nicht mitgerechnet, in den der Zeitpunkt oder die Ereignung fällt, wonach sich der Anfang der Frist richten soll.

(2) Nach Wochen, Monaten oder Jahren bestimmte Fristen enden mit dem Ablaufe desjenigen Tages der letzten Woche oder des letzten Monates, der durch seine Benennung oder Zahl dem Tag entspricht, an dem die Frist begonnen hat. Fehlt dieser Tag in dem letzten Monate, so endet die Frist mit Ablauf des letzten Tages dieses Monates.

§ 33. *(1)* Der Beginn und Lauf einer Frist wird durch Sonn- oder Feiertage nicht behindert.

(2) Fällt das Ende einer Frist auf einen Sonn- oder Feiertag, so ist der nächste Werktag als letzter Tag der Frist anzusehen..

(3) Die Tage des Postenlaufes werden in die Frist nicht eingerechnet.

(4) Durch Gesetz oder Verordnung festgesetzte Fristen können, wenn nicht ausdrücklich anderes bestimmt ist, nicht geändert werden.

6. Abschnitt: Ordnungs- und Mutwillensstrafen

Ordnungsstrafen

§ 34. *(1)* Das Verwaltungsorgan, das eine Verhandlung, Vernehmung, einen Augenschein oder eine Beweisaufnahme leitet, hat für die Aufrechterhaltung der Ordnung und für die Wahrung des Anstandes zu sorgen.

(2) Personen, die die Amtshandlung stören oder durch ungeziemendes Benehmen den Anstand verletzen, sind zu ermahnen; bleibt die Ermahnung erfolglos, so kann ihnen nach vorausgegangener Androhung das Wort entzogen, ihre Entfernung verfügt und ihnen die Bestellung eines Bevollmächtigten aufgetragen werden oder gegen sie eine Ordnungsstrafe bis 1000 S und, falls diese nicht einbringlich ist, Haft bis zu drei Tagen verhängt werden. Bei erschwerenden Umständen ist die selbständige oder gleichzeitige Verhängung einer Haftstrafe bis zur angegebenen Dauer zulässig. *(BGBl. Nr. 49/1948, § 2.) (BGBl. Nr. 275/1964.)*

(3) Die gleichen Ordnungsstrafen können von der Behörde gegen Personen

verhängt werden, die sich in schriftlichen Eingaben einer beleidigenden Schreibweise bedienen.

(4) Gegen öffentliche Organe, die in Ausübung ihres Amtes als Vertreter einschreiten und einem Disziplinarrecht nicht unterstehen, verhängte Ordnungsstrafen dürfen nicht in Haft umgewandelt werden. Gegen öffentliche Organe und gegen Bevollmächtigte, die zur berufsmäßigen Parteienvertretung befugt sind, ist, wenn sie einem Disziplinarrecht unterstehen, keine Ordnungsstrafe zu verhängen, sondern lediglich die Anzeige an die Disziplinarbehörde zu erstatten.

(5) Die Verhängung einer Ordnungsstrafe schließt die strafgerichtliche Verfolgung wegen derselben Handlung nicht aus.

Mutwillensstrafen

§ 35. Gegen Personen, die offenbar mutwillig die Tätigkeit der Behörde in Anspruch nehmen oder in der Absicht einer Verschleppung der Angelegenheit unrichtige Angaben machen, kann die Behörde eine Mutwillensstrafe bis 1000 S und im Falle der Uneinbringlichkeit Haft bis zu drei Tagen verhängen. *(BGBl. Nr. 49/1948, § 2.) (BGBl. Nr. 275/1964.)*

Widmung und Vollzug der Ordnungs- und Mutwillensstrafen; Rechtsmittel

§ 36.*(1)* Die Ordnungs- und Mutwillenstrafen fließen der Gebietskörperschaft zu, die den Aufwand der Behörde zu tragen hat. Die §§ 12, 54, und 67 des Verwaltungsstrafgesetzes finden auf Ordnungs- und Mutwillensstrafen Anwendung.

(2) Gegen den Bescheid, mit dem eine Ordnungs- oder Mutwillensstrafe verhängt wird, ist Berufung ohne aufschiebende Wirkung an die vorgesetzte Behörde zulässig, die endgültig entscheidet.

II. Teil: Ermittlungsverfahren

1. Abschnitt: Zweck und Gang des Ermittlungsverfahrens

Allgemeine Grundsätze

§ 37. Zweck des Ermittlungsverfahrens ist, den für die Erledigung einer Verwaltungssache maßgebenden Sachverhalt festzustellen und den Parteien Gelegenheit zur Geltendmachung ihrer Rechte und rechtlichen Interessen zu geben.

§ 38. Sofern die Gesetze nicht anderes bestimmen, ist die Behörde berechtigt, im Ermittlungsverfahren auftauchenden Vorfragen, die als Hauptfragen von anderen Verwaltungsbehörden oder von den Gerichten zu entscheiden wären, nach der über die maßgebenden Verhältnisse gewonnenen eigenen Anschauung zu beurteilen und diese Beurteilung ihrem Bescheide zugrunde zu legen. Sie kann aber auch das Verfahren bis zur rechtskräftigen Entscheidung der Vorfrage aussetzen, wenn die Vorfrage schon den Gegenstand eines anhängigen Verfahrens bei der zuständigen Behörde bildet oder ein solches Verfahren gleichzeitig anhängig gemacht wird.

§ 39. *(1)* Für die Durchführung des Ermittlungsverfahrens sind die Verwaltungsvorschriften maßgebend.

(2) Soweit die Verwaltungsvorschriften hierüber keine Anordnungen enthalten, hat die Behörde von Amts wegen vorzugehen und unter Beobachtung der in diesem Teile des Gesetzes enthaltenen Vorschriften den Gang des Ermittlungsverfahrens zu bestimmen; sie kann insbesondere auch eine mündliche Verhandlung nach den Bestimmungen der §§ 40 bis 44 von Amts wegen oder auf Antrag durchführen. Gegen die Ablehnung eines solchen Antrages ist kein Rechtsmittel zulässig. Die Behörde hat sich bei allen diesen Verfügungen von Rücksichten auf möglichste Zweckmäßigkeit, Raschheit, Einfachheit und Kostenersparnis leiten zu lassen.

Mündliche Verhandlung

§ 40. *(3)* Mündliche Verhandlungen sind unter Zuziehung aller bekannten Beteiligten sowie der erforderlichen Zeugen und Sachverständigen vorzunehmen und, sofern sie mit einem Augenschein verbunden sind, womöglich an Ort und Stelle, sonst am Sitze der Behörde oder an dem Ort abzuhalten, der nach der Sachlage am zweckmäßigsten erscheint.

(2) Die Behörde hat darüber zu wachen, daß die Vornahme eines Augenscheines nicht zur Verletzung eines Kunst-, Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses mißbraucht werde.

§ 41. *(1)* Die Anberaumung einer mündlichen Verhandlung hat durch persönliche Verständigung der bekannten Beteiligten zu erfolgen und wird nach Bedarf überdies noch durch Anschlag in der Gemeinde oder durch Verlautbarung in der für amtliche Kundmachungen im Lande bestimmten Zeitung bekanntgemacht.

(2) Die Verhandlung ist so anzuberaumen, daß die Teilnehmer rechtzeitig und vorbereitet erscheinen können. Die Verständigung (Kundmachung) über die Anberaumung der Verhandlung hat die für Ladungen vorgeschriebenen Angaben einschließlich des Hinweises auf die gemäß § 42 eintretenden Folgen zu enthalten. Falls für Zwecke der Verhandlung Pläne oder sonstige Behelfe zur Einsicht der Beteiligten aufzulegen sind, ist dies bei Anberaumung der Verhandlung unter Angabe von Zeit und Ort der Einsichtnahme bekanntzugeben.

§ 42. *(1)* Wurde eine mündliche Verhandlung durch Anschlag in der Gemeinde oder auch durch Verlautbarung in der für amtliche Kundmachungen im Lande bestimmten Zeitung bekanntgemacht, so hat dies zur Folge, daß Einwendugen, die nicht spätestens am Tage vor Beginn der Verhandlung bei der Behörde oder während der Verhandlung vorgebracht werden, keine Berücksichtigung finden und die Beteiligten dem Parteiantrag, dem Vorhaben oder der Maßnahme, die den Gegenstand der Verhandlung bilden, als zustimmend angesehen werden.

(2) Im Falle einer nur durch Verständigung der Beteiligten anberaumten Verhandlung erstreckt sich die im Abs. 1 bezeichnete Rechtsfolge bloß auf die Beteiligten, die rechtzeitig die Verständigung von der Anberaumung der Verhandlung erhalten haben.

(3) Versäumt derjenige, über dessen Ansuchen das Verfahren eingeleitet wurde, die Verhandlung, so kann sie entweder in seiner Abwesenheit durchgeführt oder auf seine Kosten auf einen anderen Termin verlegt werden.

§ 43. *(1)* Das mit der Leitung der mündlichen Verhandlung betraute Verwaltungsorgan (Verhandlungsleiter) hat nach Eröffnung der Verhandlung sich von der Persönlichkeit der Erschienen zu überzeugen, ihre Stellung als Parteien oder sonst Beteiligte und die etwaige Vertretungsbefugnis zu prüfen und den Gegenstand der Verhandlung darzulegen.

(2) Der Verhandlungsleiter hat die Verhandlung unter steter Bedachtnahme auf ihren Zweck ohne Zulassung von Abschweifungen oder Weitläufigkeiten so zu führen, daß den Parteien das Recht auf Gehör gewahrt, anderen Beteiligten aber Gelegenheit geboten wird, bei Feststellung des Sachverhaltes mitzuwirken. An der Sache nicht beteiligte Personen dürfen in der Verhandlung nicht das Wort ergreifen.

(3) Jeder Partei muß insbesondere Gelegenheit geboten werden, alle zur Sache

gehörenden Gesichtspunkte vorzubringen und unter Beweis zu stellen, sich über die von anderen Beteiligten, den Zeugen und Sachverständigen vorgebrachten oder die als offenkundig behandelten Tatsachen sowie über die von anderen gestellten Anträge und über das Ergebnis amtlicher Erhebungen zu äußern.

(4) Der Verhandlungsleiter bestimmt die Reihenfolge, in der die Beteiligten zu hören, die Beweise aufzunehmen und die Ergebnisse früher aufgenommener Beweise oder Erhebungen vorzutragen und zu erörten sind. Er entscheidet über die Beweisanträge und hat offenbar unerhebliche Anträge zurückzuweisen.

(5) Dem Verhandlungsleiter steht auch die Befugnis zu, Verhandlungen nach Bedarf zu unterbrechen oder zu vertagen und den Zeitpunkt für die Fortsetzung der Verhandlung mündlich zu bestimmen.

(6) Stehen sich zwei oder mehrere Parteien mit einander widersprechenden Ansprüchen gegenüber, so hat der Verhandlungsleiter nach Tunlichkeit auf das Zustandekommen eines Ausgleiches dieser Ansprüche mit den öffentlichen und den von anderen Beteiligten geltend gemachten Interessen hinzuwirken.

§ **44.** *(1)* Über jede mündliche Verhandlung ist eine Verhandlungsschrift nach den Bestimmungen der §§ 14 und 15 aufzunehmen.

(2) Schriftliche Äußerungen und Mitteilungen von Beteiligten, Niederschriften über Beweise, die bis zum Schlusse der mündlichen Verhandlung, aber außerhalb dieser aufgenommen wurden, Berichte und schriftliche Sachverständigengutachten sind der Verhandlungsschrift anzuschließen. Dies ist in der Verhandlungsschrift zu vermerken. Teilnehmer an der mündlichen Verhandlung dürfen ihre Erklärungen jedoch nicht schriftlich abgeben.
(3) Sobald die zulässigen Vorbringungen aller Beteiligten aufgenommen und die Beweisaufnahmen beendet sind, hat der Verhandlungsleiter die Verhandlungsschrift, insoweit die Beteiligten nicht darauf verzichten, zu verlesen und die Verhandlung, gegebenfalls nach mündlicher Verkündung des Bescheides (§ 62 Abs. 2), für geschlossen zu erklären.

2. Abschnitt: Beweise

Allgemeine Grundsätze über den Beweis

§ **45.** *(1)* Tatsachen, die bei der Behörde offenkundig sind, und solche, für

deren Vorhandensein das Gesetz eine Vermutung aufstellt, bedürfen keines Beweises.

(2) Im übrigen hat die Behörde unter sorgfältiger Berücksichtigung der Ergebnisse des Ermittlungsverfahrens nach freier Überzeugung zu beurteilen, ob eine Tatsache als erwiesen anzunehmen ist oder nicht.

(3) Den Parteien ist Gelegenheit zu geben, von dem Ergebnis der Beweisaufnahme Kenntnis und dazu Stellung zu nehmen.

§ 46. Als Beweismittel kommt alles in Betracht, was zur Feststellung des maßgebenden Sachverhaltes geeignet und nach Lage des einzelnen Falles zweckdienlich ist.

Urkunden

§ 47. Die Beweiskraft von öffentlichen und Privaturkunden ist von der Behörde nach den Vorschriften der §§ 292 bis 296, 310 und 311 ZPO. zu beurteilen.

Zeugen

§ 48. Als Zeugen dürfen nicht vernommen werden:

1. Personen, die zur Mitteilung ihrer Wahrnehmungen unfähig sind oder die zur Zeit, auf die sich ihre Aussage beziehen soll, zur Wahrnehmung der zu beweisenden Tatsache unfähig waren;

2. Geistliche darüber, was ihnen in der Beichte oder sonst unter dem Siegel geistlicher Amtsverschwiegenheit anvertraut wurde;

3. Organe des Bundes, der Länder, Bezirke und Gemeinden, wenn sie durch ihre Aussage das ihnen obliegende Amtsgeheimnis verletzen würden, insofern sie der Pflicht zur Geheimhaltung nicht entbunden sind.

§ 49. *(1)* Die Aussage darf von einem Zeugen verweigert werden:

a. über Fragen, deren Beantwortung dem Zeugen, seinem Ehegatten, seinem Verwandten oder Verschwägerten in auf- oder absteigender Linie, seinem Geschwisterkind oder eine Person, die mit ihm noch näher verwandt oder im gleichen Grade verschwägert ist, ferner seinen Wahl- oder Pflegeeltern, Wahl- oder Pflegekindern, seinem Vormund oder Pflegebefohlenen einen unmittelbaren bedeutenden Vermögensnachteil oder die Gefahr einer straf-

gerichtlichen Verfolgung zuziehen oder zur Schande gereichen würde;

b. über Fragen, die er nicht beantworten könnte, ohne eine ihm obliegende staatlich anerkannte Pflicht zur Verschwiegenheit, von der er nicht gültig entbunden wurde, zu verletzen oder ein Kunst-, Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis zu offenbaren.

(2) Die zur berufsmäßigen Parteienvertretung befugten Personen können die Zeugenaussage auch darüber verweigern, was ihnen in ihrer Eigenschaft als Vertreter einer Partei von dieser anvertraut wurde.

(3) Wegen der Gefahr eines Vermögensnachteiles darf die Aussage über Geburten, Verheiratungen und Sterbefälle der im Abs 1 lit. a bezeichneten Personen nicht verweigert werden.

(4) Will ein Zeuge die Aussage verweigern, so hat er die Gründe seiner Weigerung glaubhaft zu machen.

(5) Einem Zeugen, der einer Ladung (§§ 19 und 20) ohne genügende Entschuldigung nicht Folge leistet oder die Aussage ohne Rechtfertigung verweigert, kann die Verpflichtung zum Ersatz aller durch seine Säumnis oder Weigerung verursachten Kosten auferlegt werden; gegen einen solchen Ausspruch ist die Berufung an die im Instanzenzug übergeordnete Behörde zulässig.

§ **50.** *(1)* Jeder Zeuge ist zu Beginn seiner Vernehmung über die für die Vernehmung maßgebenden persönlichen Verhältnisse zu befragen, erforderlichenfalls über die gesetzlichen Weigerungsgründe zu belehren und zu ermahnen, daß er die Wahrheit anzugeben habe und nichts verschweigen dürfe; er ist auch auf die strafrechtlichen Folgen einer falschen Aussage aufmerksam zu machen und mit Handschlag zur Angabe der Wahrheit zu verpflichten.

(2) Öffentliche Organe, die einen Diensteid oder eine Angelobung geleistet haben, sind als Zeugen über ihre dienstlichen Wahrnehmungen unter Erinnerung an ihren Diensteid oder ihre Angelobung zu vernehmen.

Vernehmung von Beteiligten

§ **51.** Die Bestimmungen der §§ 48 und 49 finden auch auf die Vernehmung von Beteiligten zum Zwecke der Beweisführung Anwendung, doch gilt der Weigerungsgrund des § 49 Abs. 1 lit. a wegen Gefahr eines Vermögensnachteiles nicht.

Sachverständige

§ 52. *(1)* Wird die Aufnahme eines Beweises durch Sachverständige notwendig, so sind die der Behörde beigegebenen oder zur Verfügung stehenden amtlichen Sachverständigen (Amtssachverständige) beizuziehen.

(2) Die Behörde kann aber ausnahmsweise andere geeignete Personen als Sachverständige heranziehen und beeiden, wenn Amtssachverständige nicht zur Verfügung stehen oder es mit Rücksicht auf die Besonderheit des Falles geboten erscheint. Der Bestellung zum Sachverständigen hat Folge zu leisten, wer zur Erstattung von Gutachten der erforderten Art öffentlich bestellt ist oder wer die Wissenschaft, die Kunst oder das Gewerbe, deren Kenntnis die Voraussetzung der geforderten Begutachtung ist, öffentlich als Erwerb ausübt oder zu deren Ausübung öffentlich angestellt oder ermächtigt ist. Auf solche Sachverständige finden die Vorschriften der §§ 49 und 50 sinngemäß Anwendung.

§ 53. *(1)* Auf Amtssachverständige sind die Bestimmungen des § 7 anzuwenden. Andere Sachverständige sind ausgeschlossen, wenn einer der Gründe des § 7 Abs. 1 Z. 1 bis 3 und 5 zutrifft; außerdem können sie von einer Partei abgelehnt werden, wenn diese Umstände glaubhaft macht, die die Unbefangenheit oder Fachkunde des Sachverständigen in Zweifel stellen: Die Ablehnung kann vor der Vernehmung des Sachverständigen, später aber nur dann erfolgen, wenn die Partei glaubhaft macht, daß sie den Ablehnungsgrund vorher nicht erfahren oder wegen eines für sie unübersteiglichen Hindernisses nicht rechtzeitig geltend machen konnte.

(2) Über den Ablehnungsantrag entscheidet die Behörde endgültig.

Augenschein

§ 54. Zur Aufklärung der Sache kann die Behörde auf Antrag oder von Amts wegen auch einen Augenschein, nötigenfalls mit Zuziehung von Sachverständigen, vornehmen.

Mittelbare Beweisaufnahmen und Erhebungen

§ 55. *(1)* Die Behörde kann Beweisaufnahmen auch durch ersuchte oder beauftragte Verwaltungsbehörden oder einzelne dazu bestimmte amtliche Organe vornehmen lassen oder durch sonstige Erhebungen ersetzen oder ergänzen. Insbesondere können Amtssachverständige außer dem Falle einer mündlichen Verhandlung mit der selbständigen Vornahme eines Augenscheines betraut werden.

(2) Die Gerichte dürfen um die Aufnahme von Beweisen nur in den gesetzlich besonders bestimmten Fällen ersucht werden.

III. Teil: Bescheide

Erlassung von Bescheiden

§ **56.** Der Erlassung eines Bescheides (Entscheidung oder Verfügung) hat, wenn es sich nicht um eine Ladung (§ 19) oder einen Bescheid nach § 57 handelt, die Feststellung des maßgebenden Sachverhaltes, soweit er nicht von vornherein klar gegeben ist, nach den Vorschriften der §§ 37 und 39 voranzugehen.

§ **57.** *(1)* Wenn es sich um die Vorschreibung von Geldleistungen nach einem gesetzlich, statutarisch oder tarifmäßig feststehenden Maßstab oder bei Gefahr im Verzug um unaufschiebbare Maßnahmen handelt, ist die Behörde berechtigt, einen Bescheid auch ohne vorausgegangenes Ermittlungsverfahren zu erlassen.

(2) Gegen einen nach Abs. 1 erlassenen Bescheid kann bei der Behörde, die den Bescheid erlassen hat, binnen zwei Wochen Vorstellung erhoben werden. Die Vorstellung hat nur dann aufschiebende Wirkung, wenn sie gegen die Vorschreibung einer Geldleistung gerichtet ist.

(3) Die Behörde hat binnen zwei Wochen nach Einlangen der Vorstellung das Ermittlungsverfahren einzuleiten, widrigenfalls der angefochtene Bescheid von Gesetzes wegen außer Kraft tritt. Auf Verlangen der Partei ist das Außerkrafttreten des Bescheides schriftlich zu bestätigen.

Inhalt und Form der Bescheide

§ **58.** *(1)* Jeder Bescheid ist ausdrücklich als solcher zu bezeichnen und hat den Spruch und, sofern es sich nicht um den Bescheid eines Bundesministeriums oder einer Landesregierung handelt, die Rechtsmittelbelehrung zu enthalten.

(2) Bescheide sind zu begründen, wenn dem Standpunkte der Partei nicht vollinhaltlich Rechnung getragen oder über Einwendungen oder Anträge von Beteiligten abgesprochen wird.

(3) Im übrigen gelten auch für Bescheide die Vorschriften des § 18 Abs. 4.

§ 59. *(1)* Der Spruch hat die in Verhandlung stehende Angelegenheit und alle die Hauptfrage betreffenden Parteienanträge, ferner die allfällige Kostenfrage in möglichst gedrängter, deutlicher Fassung und unter Anführung der angewendeten Gesetzesbestimmungen, und zwar in der Regel zur Gänze, zu erledigen. Läßt der Gegenstand der Verhandlung eine Trennung nach mehreren Punkten zu, so kann, wenn dies zweckmäßig erscheint, über jeden dieser Punkte, sobald er spruchreif ist, gesondert abgesprochen werden.

(2) Wird die Verbindlichkeit zu einer Leistung oder zur Herstellung eines bestimmten Zustandes ausgesprochen, so ist in dem Spruche zugleich auch eine angemessene Frist zur Ausführung der Leistung oder Herstellung zu bestimmen.

§ 60. In der Begründung sind die Ergebnisse des Ermittlungsverfahrens, die bei der Beweiswürdigung maßgebenden Erwägungen und die darauf gestützte Beurteilung der Rechtsfrage klar und übersichtlich zusammenzufassen.

§ 61. *(1)* Die Rechtsmittelbelehrung hat anzugeben, ob der Bescheid noch einem weiteren Rechtszug unterliegt oder nicht und bejahendenfalls innerhalb welcher Frist und bei welcher Behörde die Berufung einzubringen ist.

(2) Enthält ein Bescheid fälschlich keine Rechtsmittelbelehrung oder fälschlich die Erklärung, daß kein Rechtsmittel zulässig sei, oder ist keine oder eine kürzere als die gesetzliche Rechtsmittelfrist angegeben, so gilt die Berufung als rechtzeitig, wenn sie innerhalb der gesetzlichen Frist eingebracht wurde.

(3) Ist in dem Bescheid eine längere als die gesetzliche Frist angegeben, so ist die innerhalb der angegebenen Frist eingebrachte Berufung rechtzeitig.

(4) Enthält der Bescheid keine oder eine unrichtige Angabe über die Behörde, bei welcher die Berufung einzubringen ist, so ist die Berufung auch dann richtig eingebracht, wenn sie bei der Behörde, die den Bescheid ausgefertigt hat, oder bei der angegebenen Behörde eingebracht wurde.

§ 62. *(1)* Wenn in den Verwaltungsvorschriften nicht anderes bestimmt ist, können Bescheide sowohl schriftlich als auch mündlich erlassen werden.

(2) Der Inhalt und die Verkündung eines mündlichen Bescheides ist, wenn die Verkündung bei einer mündlichen Verhandlung erfolgt, am Schlusse der Verhandlungsschrift, in anderen Fällen in einer besonderen Niederschrift zu beurkunden.

(3) Eine schriftliche Ausfertigung des mündlich verkündeten Bescheides ist den bei der Verkündung nicht anwesenden und jenen Parteien zuzustellen, die spätestens drei Tage nach der Verkündung eine Ausfertigung verlangen; über dieses Recht ist die Partei bei Verkündung des mündlichen Bescheides zu belehren.

(4) Die Berichtigung von Schreib- und Rechnungsfehlern oder anderen offenbar auf einem Versehen beruhenden Unrichtigkeiten in Bescheiden kann die Behörde jederzeit von Amts wegen vornehmen.

IV. Teil: Rechtsschutz

1. Abschnitt: Berufung

§ 63. *(1)* Der Instanzenzug und das Recht zur Einbringung der Berufung (Rekurs, Beschwerde) und sonstiger Rechtsmittel (Vorstellung) richtet sich, abgesehen von den in diesem Gesetz besonders geregelten Fällen, nach den Verwaltungsvorschriften.

(2) Gegen nur das Verfahren betreffenden Anordnungen ist eine abgesonderte Berufung nicht zulässig. Sie können erst in der Berufung gegen den die Angelegenheit erledigenden Bescheid angefochten werden.

(3) Die Berufung hat den Bescheid zu bezeichnen, gegen den sie sich richtet, und einen begründeten Berufungsantrag zu enthalten.

(4) Eine Berufung ist nicht mehr zulässig, wenn die Partei nach Zustellung oder Verkündung des Bescheides ausdrücklich auf die Berufung verzichtet hat.

(5) Die Berufung ist von der Partei schriftlich oder telegraphisch binnen zwei Wochen bei der Behörde einzubringen, die den Bescheid in erster Instanz erlassen hat. Die Frist beginnt für jede Partei mit der an sie erfolgten Zustellung der schriftlichen Ausfertigung des Bescheides, im Falle bloß mündlicher Verkündung mit dieser.

§ 64. *(1)* Rechtzeitig eingebrachte Berufungen haben aufschiebende Wirkung.

(2) Die Behörde kann die aufschiebende Wirkung ausschließen, wenn die vorzeitige Vollstreckung im Interesse einer Partei oder des öffentlichen Wohles wegen Gefahr im Verzuge dringend geboten ist. Ein solcher Ausspruch ist tunlichst schon in den über die Hauptsache ergehenden Bescheid aufzunehmen.

§ 65. Werden in einer Berufung neue Tatsachen oder Beweise die der Behörde erheblich scheinen, vorgebracht, so hat sie hiervon unverzüglich den etwaigen Berufungsgegnern Mitteilung zu machen und ihnen Gelegenheit zu geben, binnen angemessener, zwei Wochen nicht übersteigender Frist von dem Inhalte der Berufung Kenntnis zu nehmen und sich dazu zu äußern.

§ 66. *(1)* Notwendige Ergänzungen des Ermittlungsverfahrens hat die Berufungsbehörde durch die Behörde erster Instanz durchführen zu lassen oder selbst vorzunehmen.

(2) Ist der Berufungsbehörde vorliegende Sachverhalt so mangelhaft, daß die Durchführung oder Wiederholung einer mündlichen Verhandlung unvermeidlich erscheint, so kann die Berufungsbehörde den angefochtenen Bescheid beheben und die Angelegenheit zur neuerlichen Verhandlung und Erlassung eines neuen Bescheides an die Behörde erster Instanz verweisen.

(3) Die Berufungsbehörde kann jedoch die mündliche Verhandlung und unmittelbare Beweisaufnahme auch selbst durchführen, wenn hiermit ein Ersparnis an Zeit und Kosten verbunden ist.

(4) Außer dem im Abs. 2 erwähnten Fall hat die Berufungsbehörde, sofern die Berufung nicht als unzulässig oder verspätet zurückzuweisen ist, immer in der Sache selbst zu entscheiden. Sie ist berechtigt, sowohl im Spruch als auch hinsichtlich der Begründung (§ 60) ihre Anschauung an die Stelle jener der Unterbehörde zu setzen und demgemäß den angefochtenen Bescheid nach jeder Richtung abzuändern.

§ 67. Die Vorschriften des III. Teiles des gegenwärtigen Gesetzes gelten auch für die Bescheide der Berufungsbehörde, doch ist der Spruch auch dann zu begründen, wenn dem Berufungsantrag stattgegeben wird.

2. Abschnitt: Sonstige Abänderung von Bescheiden

Abänderung und Behebung von Amts wegen

§ 68. *(1)* Anbringen von Beteiligten, die außer den Fällen der §§ 69 und 71 die Abänderung eines der Berufung nicht oder nicht mehr unterliegenden Bescheides begehren, sind, wenn die Behörde nicht den Anlaß zu einer Verfügung gemäß den Abs. 2 bis 4 findet, wegen entschiedener Sache zurückzuweisen.

(2) Von Amts wegen können Bescheide, aus denen niemanden ein Recht erwachsen ist, sowohl von der Behörde, die den Bescheid erlassen hat, als auch in Ausübung des Aufsichtsrechtes von der sachlich in Betracht kommenden Oberbehörde aufgehoben oder abgeändert werden.

(3) Andere Bescheide kann in Wahrung des öffentlichen Wohles die Behörde, die den Bescheid in letzter Instanz erlassen hat, oder die sachlich in Betracht kommende Oberbehörde insoweit abändern, als dies zur Beseitigung von das Leben oder die Gesundheit von Menschen gefährdenden Mißständen oder zur Abwehr schwerer volkswirtschaftlicher Schädigungen notwendig und unvermeidlich ist. In allen diesen Fällen hat die Behörde mit möglichster Schonung erworbener Rechte vorzugehen.

(4) Außerdem können Bescheide von Amts wegen in Ausübung des Aufsichtsrechtes von der sachlich in Betracht kommenden Oberbehörde als nichtig erklärt werden, wenn der Bescheid

a. von einer unzuständigen Behörde oder von einer nicht richtig zusammengesetzten Kollegialbehörde erlassen wurde,

b. einen strafgesetzwidrigen Erfolg herbeiführen würde,

c. tatsächlich undurchführbar ist oder

d. an einem durch gesetzliche Vorschrift ausdrücklich mit Nichtigkeit bedrohten Fehler leidet.

(5) Nach Ablauf von drei Jahren nach dem im § 63 Abs. 5 bezeichneten Zeitpunkt ist eine Nichtigerklärung aus den Gründen des Abs. 4 lit. a nicht mehr zulässig.

(6) Die der Behörde in den Verwaltungsvorschriften eingeräumten Befugnisse zur Zurücknahme oder Einschränkung einer Berechtigung außerhalb eines Berufungsverfahrens bleiben unberührt.

(7) Auf die Ausübung des der Behörde gemäß den Abs. 2 bis 4 zustehenden Abänderungs- und Behebungsrechtes steht niemandem ein Anspruch zu. Mutwillige Aufsichtsbeschwerden und Abänderungsanträge sind nach § 35 zu ahnden.

Wiederaufnahme des Verfahrens

§ **69.** *(1)* Dem Antrag einer Partei auf Wiederaufnahme eines durch Bescheid

abgeschlossenen Verfahrens ist stattzugeben, wenn ein Rechtsmittel gegen den Bescheid nicht oder nicht mehr zulässig ist und:

a. der Bescheid durch Fälschung einer Urkunde, falsches Zeugnis oder eine andere gerichtlich strafbare Handlung herbeigeführt oder sonstwie erschlichen worden ist oder

b. neue Tatsachen oder Beweismittel hervorkommen, die im Verfahren ohne Verschulden der Partei nicht geltend gemacht werden konnten und allein oder in Verbindung mit dem sonstigen Ergebnisse des Verfahrens voraussichtlich einen im Hauptinhalte des Spruches anders lautenden Bescheid herbeigeführt hätten, oder

c. der Bescheid gemäß § 38 von Vorfragen abhängig war und nachträglich über eine solche Vorfrage von der hierfür zuständigen Behörde (Gericht) in wesentlichen Punkten anders entschieden wurde.

(2) Der Antrag auf Wiederaufnahme ist binnen zwei Wochen von dem Zeitpunkt an, in dem der Antragsteller nachweislich von dem Wiederaufnahmsgrunde Kenntnis erlangt hat, jedoch spätestens binnen drei Jahren nach der Zustellung oder mündlichen Verkündung des Bescheides bei der Behörde einzubringen, die den Bescheid in erster Instanz erlassen hat.

(3) Unter den Voraussetzungen des Abs. 1 kann die Wiederaufnahme des Verfahrens auch von Amts wegen verfügt werden. Nach Ablauf von drei Jahren nach Erlassung des Bescheides kann die Wiederaufnahme auch von Amts wegen nur mehr aus den Gründen des Abs. 1 lit. a stattfinden.

(4) Die Entscheidung über die Wiederaufnahme steht der Behörde zu, die den Bescheid in letzter Instanz erlassen hat.

§ **70.** *(1)* In dem die Wiederaufnahme bewilligenden oder verfügenden Bescheide ist, sofern nicht schon auf Grund der vorliegenden Akten ein neuer Bescheid erlassen werden kann, auszusprechen, inwieweit und in welcher Instanz das Verfahren wieder aufzunehmen ist.

(2) Frühere Erhebungen und Beweisaufnahmen, die durch die Wiederaufnahmsgründe nicht betroffen werden, sind keinesfalls zu wiederholen.

(3) Gegen die Ablehnung eines Antrages auf Wiederaufnahme steht dem Antragsteller das Recht der Berufung an die im Instanzenzug übergeordnete Behörde zu. Gegen die Bewilligung oder Verfügung der Wiederaufnahme ist eine abgesonderte Berufung nicht zulässig.

Wiedereinsetzung in den vorigen Stand

§ 71. *(1)* Gegen die Versäumung einer Frist oder einer mündlichen Verhandlung ist auf Antrag der Partei, die durch die Versäumung einen Rechtsnachteil erleidet, die Wiedereinsetzung in den vorigen Stand zu bewilligen, wenn:

a. die Partei glaubhaft macht, daß sie durch ein unvorhergesehenes oder unabwendbares Ereignis ohne ihr Verschulden verhindert war, die Frist einzuhalten oder zur Verhandlung zu erscheinen, oder

b. die Partei die Berufungsfrist versäumt hat, weil der Bescheid fälschlich die Angabe enthält, daß keine Berufung zulässig sei.

(2) Der Antrag auf Wiedereinsetzung muß binnen einer Woche nach Aufhören des Hindernisses oder nach dem Zeitpunkt, in dem die Partei von der Zulässigkeit der Berufung Kenntnis erlangt hat, gestellt werden.

(3) Im Falle der Versäumung einer Frist hat die Partei die versäumte Handlung gleichzeitig mit dem Wiedereinsetzungsantrag nachzuholen.

(4) Zur Entscheidung über den Antrag auf Wiedereinsetzung ist die Behörde berufen, bei der die versäumte Handlung vorzunehmen war oder die die versäumte Verhandlung angeordnet oder die unrichtige Rechtsmittelbelehrung erteilt hat.

(5) Gegen die Versäumung der Frist zur Stellung des Wiedereinsetzungsantrages findet keine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand statt.

(6) Die Behörde kann dem Antrag auf Wiedereinsetzung aufschiebende Wirkung beilegen.

(7) Der Wiedereinsetzungsantrag kann nicht auf Umstände gestützt werden, die die Behörde schon früher für unzureichend befunden hat, um die Verlängerung der versäumten Frist oder die Verlegung der versäumten Verhandlung zu bewilligen.

§ 72. *(1)* Durch die Bewilligung der Wiedereinsetzung tritt das Verfahren in die Lage zurück, in der es sich vor dem Eintritte der Versäumung befunden hat.

(2) Durch den Antrag auf Wiedereinsetzung gegen die Versäumung der münd-

lichen Verhandlung wird die Frist zur Anfechtung des infolge der Versäumung erlassenen Bescheides nicht verlängert.

(3) Hat eine Partei Wiedereinsetzung gegen die Versäumung der mündlichen Verhandlung beantragt und gegen den Bescheid Berufung eingelegt, so ist auf die Erledigung der Berufung erst einzugehen, wenn der Antrag auf Wiedereinsetzung abgewiesen worden ist.
(4) Gegen die Ablehnung eines Antrages auf Wiedereinsetzung steht dem Antragsteller das Recht der Berufung an die im Instanzenzug übergeordnete Behörde zu. Gegen die Bewilligung der Wiedereinsetzung ist kein Rechtsmittel zulässig.

3. Abschnitt: Entscheidungspflicht

§ 73. *(1)* Die Behörden sind verpflichtet, wenn in den Verwaltungsvorschriften nicht anderes bestimmt is, über Anträge von Parteien (§ 8) und Berufungen ohne unnötigen Aufschub, spätestens aber sechs Monate nach deren Einlangen den Bescheid zu erlassen.

(2) Wird der Partei innerhald dieser Frist der Bescheid nicht zugestellt, so geht auf ihr schriftliches Verlangen die Zuständigkeit zur Entscheidung an die sachlich in Betracht kommende Oberbehörde über. Ein solches Verlangen ist unmittelbar bei der Oberbehörde einzubringen. Das Verlangen ist abzuweisen, wenn die Verzögerung nicht ausschließlich auf ein Verschulden der Behörde zurückzuführen ist.

(3) Für die Oberbehörde beginnt der Lauf der im Abs. 1 bezeichneten Frist mit dem Tage des Einlangens des Parteiverlangens.

V. Teil: Kosten

Kosten der Beteiligten

§ 74. *(1)* Jeder Beteiligte hat die ihm im Verwaltungsverfahren erwachsenden Kosten selbst zu bestreiten.

(2) Inwiefern einem Beteiligten ein Kostenersatzanspruch gegen einen anderen Beteiligten zusteht, bestimmen die Verwaltungsvorschriften. Der Kostenersatzanspruch ist so zeitgerecht zu stellen, daß der Ausspruch über die Kosten in den Bescheid aufgenommen werden kann. Die Höhe der zu ersetzenden Kosten wird von der Behörde bestimmt und kann von dieser auch in einem Bauschbetrage festgesetzt werden.

Kosten der Behörden

§ 75. *(1)* Sofern sich aus den Bestimmungen der §§ 76 bis 78 nicht anderes ergibt, sind die Kosten für die Tätigkeit der Behörden im Verwaltungsverfahren von Amts wegen zu tragen.

(2) Die Heranziehung der Beteiligten zu anderen als den in den §§ 76 bis 78 vorgesehenen Leistungen, unter welchem Titel immer, ist unzulässig.

(3) Die gesetzlichen Bestimmungen über die Stempel- und Rechtsgebühren des Bundes bleiben unberührt.

§ 76. *(1)* Erwachsen der Behörde bei einer Amtshandlung Barauslagen, so hat dafür, sofern nach den Verwaltungsvorschriften nicht auch diese Auslagen von Amts wegen zu tragen sind, im allgemeinen die Partei aufzukommen, die um die Amtshandlung angesucht hat.

(2) Wurde jedoch die Amtshandlung durch das Verschulden eines anderen Beteiligten verursacht, so sind die Auslagen von diesem zu tragen. Wurde die Amtshandlung von Amts wegen angeordnet, so belasten die Auslagen den Beteiligten dann, wenn sie durch sein Verschulden herbeigeführt worden sind.

(3) Treffen die Voraussetzungen der vorangehenden Absätze auf mehrere Beteiligte zu, so sind die Auslagen auf die einzelnen Beteiligten angemessen zu verteilen.

(4) Ist eine Amtshandlung nicht ohne größere Barauslagen durchführbar, so kann die Partei, die um die Amtshandlung ansucht, zum Erlag eines entsprechenden Vorschusses verhalten werden.

§ 77. *(1)* Für Amtshandlungen der Behörden außerhalb des Amtes können Kommissionsgebühren eingehoben werden. Hinsichtlich der Verpflichtung zur Entrichtung dieser Gebühren finden die Bestimmungen des § 76 sinngemäß Anwendung.

(2) Die Kommissionsgebühren sind in Bauschbeträgen (nach Tarifen) oder, soweit keine Bauschbeträge (Tarife) festgesetzt sind, als Barauslagen nach den Vorschriften des § 76 aufzurechnen. Die Bauschbeträge (Tarife) sind nach der für die Amtshandlung aufgewendeten Zeit, nach der Entfernung des Ortes der Amtshandlung von Amte oder nach der Zahl der notwendigen Amtsorgane festzusetzen.

(3) Die Festsetzung der Bauschbeträge (Tarife) erfolgt durch Verordnung der Bundesregierung, für die Behörden der Länder, Bezirke und Gemeinden durch Verordnung der Landesregierung.

(4) Die Kommissionsgebühren sind von der Behörde, die die Amtshandlung vorgenommen hat, einzuheben und fließen der Gebietskörperschaft zu, die den Aufwand dieser Behörde zu tragen hat.

(5) Die durch die Entsendung von Amtsorganen anderen am Verfahren beteiligten Verwaltungsbehörden erwachsenden Kosten sind von der die Amtshandlung führenden Behörde in jedem Fall als Barauslagen im Sinne des § 76 zu behandeln; die von den Beteiligten eingehobenen Beträge sind der anderen Verwaltungsbehörde zu überweisen.

(6) Die Bestimmung des § 76 Abs. 4 gilt auch für die Kommissionsgebühren.

§ 78. *(1)* Den Parteien können für die Verleihung von Berechtigungen oder sonstige wesentlich in ihrem Privatinteresse liegende Amtshandlungen der Behörden besondere Verwaltungsabgaben auferlegt werden, sofern die Freiheit von derlei Abgaben nicht ausdrücklich durch Gesetz festgesetzt ist.

(2) In den Angelegenheiten der Bundesverwaltung (unmittelbare oder mittelbare Bundesverwaltung, übertragener Wirkungsbereich der Gemeinden in Bundesangelegenheiten) sind für das Ausmaß der Verwaltungsabgaben, abgesehen von den durch Gesetz besonders geregelten Fällen, durch Verordnung der Bundesregierung zu erlassende Tarife maßgebend, in denen die Abgaben mit festen Ansätzen, die nach objektiven Merkmalen abgestuft sein können, bis zum Höchstbetrag von 1500 S im einzelnen Fall festzusetzen sind.

(3) Das Ausmaß der Verwaltungsabgaben in den Angelegenheiten der Landes-, Bezirks- und Gemeindeverwaltung richtet sich nach den auf Grund des Finanz-Verfassunsgesetzes und des Finanzausgleichsgesetzes bestehenden landesgesetzlichen Vorschriften. *(BGBl. Nr. 36/1950.)*

(4) Die Verwaltungsabgaben sind von der in der Sache in erster Instanz zuständigen Behörde einzuheben und fließen der Gebietskörperschaft zu, die den Aufwand dieser Behörde zu tragen hat.

(5) Die Art der Einhebung is für die Bundesbehörden durch Verordnung der Bundesregierung, für die Behörden der Länder, Bezirke und Gemeinden durch Verordnung der Landesregierung zu regeln. *(BGBk, Nr. 49/1948, Artikel I § 3.)*

§ **79.** Die in den §§ 76 bis 78 vorgesehenen Leistungen sind nur insoweit einzuheben, als dadurch der notdürftige Unterhalt des Beteiligten und der Personen, für die er nach dem Gesetz zu sorgen hat, nicht gefährdet wird.

VI. Teil: Schlußbestimmungen

§ **80.** *(1)* Dieses Gesetz ist in seinem ursprünglichen Wortlaut am 1. Jänner 1926, die durch die Bestimmungen des § 3 Abs. 1 der Verwaltungsverfahrensgesetz-Novelle 1948, BGBl. Nr. 49, geänderten Bestimmungen sind am 13. März 1948, die durch die übrigen Bestimmungen dieser Novelle geänderten Bestimmungen am 28. März 1948 und die durch die Bestimmungen der Zweiten Verwaltungsverfahrensgesetz-Novelle 1948, BGBl. Nr. 244, geänderten Bestimmungen am 14. Jänner 1949 in Kraft getreten. *(BGBl. Nr. 49/1948 und Nr. 244/1948).*

(2) Gegenstandslos. *(Artikel 2 Abs. 2 der Kundmachung.)*

(3) Mit der Vollziehung ist die Bundesregierung betraut.

Verwaltungsvollstreckungsgesetz – VVG. 1950

(Wiederverlautbarungskundmachung von 23. Mai 1950
BGBl. Nr. 172 Anlage 4)

Allgemeine Grundsätze

§ **1.** *(1)* Den Bezirksverwaltungsbehörden obliegt nach den Bestimmungen dieses Gesetzes

1. die Vollstreckung der von ihnen selbst und von den ihnen übergeordneten Behörden erlassenen Bescheide;

2. soweit durch besondere Vorschriften nicht anderes bestimmt ist,

a. die Vollstreckung der von anderen Behörden des Bundes oder der Länder erlassenen Bescheide;

b. die Vollstreckung der von Gemeindebehörden – ausgenommen die Behörden der Städte mit eigenem Statut – erlassenen Bescheide (Entscheidungen, Verfügungen, Erkenntnisse u. dgl.) auf Ersuchen dieser Behörden;

3. die Einbringung von Geldleistungen, für die durch besondere Vorschriften die Einbringung im Verwaltungsweg (politische Exekution) gewährt ist.

(BGBl. Nr. 151/1949, Artikel I Z. 1, StGBl. Nr. 94/1945 in der Fassung BGBl. Nr. 142/1946, Abschnitt II C § 15 Abs. 2.)

(2) Die Bestimmungen des Abs. 1 Z. 1 und 2 gelten auch für die Bundespolizeibehörden innerhalb ihres Wirkungsbereiches. *(BGBl. Nr. 151/1949, Artikel I Z. 1.)*

Zweden

Förvaltningslagen

Wet van 4 juni 1971, in werking getreden op 1 januari 1972

(Vertaling: Mr. L. T. A. Rutges)

Zweden

BESTUURSWET

Het geldingsbereik van de wet

Par. 1

Deze wet geldt voor de afdoening van bestuurszaken door bestuursorganen. De wet geldt ook voor zaken bij een rechterlijke instantie indien de zaak besturende werkzaamheid van de rechterlijke instantie betreft.

Is bij wet of bij verordening van de Kroon of van de rijksdag een regeling gegeven die afwijkt van deze wet, dan geldt echter die regeling.

Par. 2

De wet geldt niet voor zaken te behandelen door:

1. De Kroon;

2. Communale bestuursorganen, indien in de zaak beslist wordt door besluiten waartegen communaal beroep of beroep bij een communale beroepsinstantie openstaat;

3. deurwaarders, indien de zaak de executerende werkzaamheid betreft;

4. de politie, het Openbaar Ministerie en douane-autoriteiten, indien de zaak het optreden ter voorkoming of vervolging van strafbare feiten betreft.

Par. 3

De bepalingen van de paragrafen 14–20 zijn slechts van toepassing voorzover het in kwestie gaat om de uitoefening van de bevoegdheid om te beslissen inzake privileges, rechten en plichten van individuele burgers, inzake disciplinaire bestraffing of enig ander vergelijkbaar feit.

De bepalingen van de paragrafen 14–20 zijn niet van toepassing:

1. in eerste instantiezaken wanneer het gaat om medische behandeling en tegen het besluit geen beroep openstaat of

2. wanneer de zaak een voorschrift van algemeen karakter betreft en het niet gaat om een behandeling naar aanleiding van beroep.

Algemene bepalingen

Par. 4

Hij die een zaak te behandelen heeft is partijdig:

1. indien de zaak hemzelf aangaat of zijn echtgenote, ouders, kinderen, broers of zusters of iemand die hem na-staat of indien naar verwachting het resultaat van de beslissing aanmerkelijk voordeel of schade met zich zal brengen voor hemzelf of voor iemand die hem na-staat;
2. indien hij of iemand die hem na-staat vertegenwoordiger is van degene die de zaak betreft of van iemand die naar verwachting aanmerkelijk voordeel of schade van het resultaat van de beslissing zal ondervinden
3. indien de zaak aanhangig is gemaakt bij een instantie op grond van beroep of verwijzing of op grond van toezichtuitoefening op een ander orgaan en deze tevoren bij het lagere orgaan heeft deelgenomen aan de uiteindelijke afdoening van een kwestie die de zaak raakt;
4. indien hij in de zaak is opgetreden als gemachtigde of tegen betaling bijstand heeft verleend;
5. indien anderszins zich een bijzondere omstandigheid voordoet die aanleiding kan zijn het vertrouwen in zijn onpartijdigheid in de zaak te schokken.

Van partijdigheid wordt afgezien wanneer de onpartijdigheidskwestie klaarblijkelijk van geen betekenis is.

Par. 5

Hij die partijdig is mag de zaak niet in behandeling nemen. Hij mag echter die maatregelen nemen die niet dan met bezwaarlijk oponthoud door een ander genomen kunnen worden.

Is iemand op de hoogte van een omstandigheid die hemzelf vermoedelijk partijdig maakt, dan moet hij deze eigener beweging te kennen geven.

Is de kwestie omtrent iemands partijdigheid gerezen en is geen ander in diens plaats getreden dan moet het bestuursorgaan zo spoedig mogelijk besluiten over de partijdigheid. Degene ten aanzien van wie de partijdigheidsvraag is gerezen, mag aan de behandeling van die kwestie slechts deelnemen

indien het orgaan niet zonder hem tot besluiten bevoegd is en een ander niet dan met bezwaarlijk oponthoud in zijn plaats kan treden.

Tegen het besluit in de partijdigheidsvraag is slechts beroep mogelijk in verband met het beroep tegen het besluit waardoor het orgaan in de zaak beslist.

Par. 6

Hij die in een zaak optreedt kan zich laten vertegenwoordigen of laten bijstaan. Hij die optreedt d.m.v. een gemachtigde is echter gehouden persoonlijk mede te werken indien het orgaan zulks verlangt.

Geeft de gemachtigde of de bijstandverlenende blijk van onkundigheid of onvermogen of is hij anderszins ongeschikt dan kan het orgaan hem als gemachtigde of bijstandverlenende in de zaak afwijzen.

Het beroep tegen het besluit van het orgaan tot afwijzing van de gemachtigde of de bijstandverlenende kan geschieden volgens dezelfde procedure die geldt voor het beroep tegen het besluit waardoor het orgaan in de zaak beslist.

Par. 7

Schriftelijke stukken worden als bij het orgaan binnengekomen beschouwd op de dag dat de stukken of een bericht betreffende gefrankeerde verzending waarbij de stukken zijn ingesloten het orgaan heeft bereikt of aan een bevoegd ambtenaar ter hand zijn gesteld. Wordt een orgaan speciaal ervan in kennis gesteld dat een telegram voor het orgaan bij het telegraafkantoor is aangekomen, dan wordt het telegram beschouwd te zijn binnengekomen reeds op het moment waarop de kennisgeving een bevoegd ambtenaar heeft bereikt.

Is het aannemelijk dat stukken of bericht daaromtrent op een bepaalde dag zijn gedeponeerd ten kantore van het orgaan of voor het orgaan op het postkantoor toegankelijk zijn geworden, dan worden ze beschouwd te zijn binnengekomen op die dag, indien ze op de eerstvolgende werkdag aan een bevoegd ambtenaar ter hand zijn gesteld.

Telegrammen of andere mededelingen die niet zijn ondertekend moeten door de afzender worden bekrachtigd d.m.v. een eigenhandig ondertekend stuk indien het orgaan zulks verlangt.

Par. 8

Is een verzoek- of beroepschrift of een ander schriftelijk stuk, afkomstig van iemand die de zaak aangaat onvolledig en kan het gebrek op eenvoudige wijze worden verholpen dan is het orgaan gehouden hem behulpzaam te zijn indien de betrokkene slechts dan zijn rechten kan verdedigen.

Par. 9

Wanneer een orgaan te doen heeft met iemand die de Zweedse taal niet beheerst of aan ernstige gehoor- of spraakstoornissen lijdt, kan het orgaan bij behoefte daaraan van een tolk gebruik maken.

Par. 10

Vóórdat een orgaan advies van een ander inwint moet het orgaan de noodzaak van die maatregel ampel overwegen. Moet advies ingewonnen worden van meerdere instanties of personen dan moet dit gelijktijdig geschieden, voorzover niet bijzondere redenen tot een andere procedure aanleiding geven. Tenzij zulks onnodig is wordt in het verzoek om advies aangegeven in welk opzicht en binnen welke termijn advies verlangd wordt en tegelijkertijd in hoeverre de geadresseerde zijnerzijds advies van nog anderen behoort in te winnen.

Par. 11

Tegen een besluit waartegen beroep mogelijk is kan worden opgekomen door degene die het besluit aangaat, indien dat besluit voor hem nadelig is.

Par. 12

Beroep tegen het besluit van een bestuursorgaan wordt ingesteld doordat men een beroepschrift doet toekomen aan het bestuursorgaan of de rechterlijke instantie die het beroep moet behandelen. In het beroepschrift moet het besluit waarvan in beroep wordt gegaan worden aangegeven.

Het beroepschrift moet zijn ontvangen binnen drie weken vanaf de dag waarop klager kennis kreeg van het besluit. Bij besluiten die een algemeen voorschrift inhouden en waarvan niet in de wettelijke voorgeschreven vorm wordt kennis gegeven, wordt de beroepstermijn gerekend vanaf de dag waarop het besluit werd bekend gemaakt. Is het besluit meer dan eens bekendgemaakt, dan wordt de beroepstermijn gerekend vanaf de dag van de laatste bekendmaking.

Beroep dat niet te rechter tijd is ingesteld wordt niet in behandeling genomen. Is het beroepschrift vòòr het verlopen van de beroepstermijn binnengekomen bij het orgaan dat het besluit waarvan in beroep wordt gekomen heeft medegedeeld, dan wordt het beroep toch in behandeling genomen.

Par. 13

Het orgaan dat een beroep moet behandelen kan bepalen dat het besluit waarvan in beroep is gekomen, indien dat anders tot directe nakoming zou verplichten, voorlopig niet zal gelden.

Bijzondere bepalingen voor bepaalde gevallen

Par. 14

Verzoeker, klager of een andere partij heeft het recht om kennis te nemen van hetgeen in de zaak is aangevoerd met de beperkingen die volgen uit par. 39, tweede lid, van de wet inzake de beperkingen van het recht op inzage in overheidsdocumenten of uit deze paragraaf.

Een orgaan mag weigeren ander materiaal dan overheidsdocumenten af te geven op dezelfde gronden als die krachtens bovengenoemde wetsbepaling gelden voor overheidsdocumenten. Wordt zulk materiaal toch afgegeven, dan zal het orgaan, indien zulks nodig is voorbehoud maken omtrent de wijze van gebruik ervan.

Heeft het orgaan geweigerd akten of iets anders wat aan de zaak is toegevoegd af te geven, dan zal het orgaan de partij op andere wijze inlichten omtrent het materiaal, voorzover zulks nodig is om zijn recht geldend te kunnen maken en dit geschieden kan zonder ernstige schade voor het belang dat aanleiding is geweest tot de weigering van de afgifte van het materiaal. Het orgaan zal zonodig bepalen dat degene die zodanige inlichting krijgt niet zonder toestemming mag openbaren wat hem ter kennis is gekomen.

Par. 15

Een zaak mag niet worden beslist, zonder dat verzoeker, klager of een andere partij in kennis is gesteld van hetgeen in de zaak is aangevoerd door een ander dan hemzelf en hem gelegenheid is gegeven zich daarover te uiten. Een orgaan mag echter een zaak beslissen zonder dat zulks is geschied:

1. indien de maatregelen klaarblijkelijk onnodig zijn;

2. indien de zaak betreft aanstelling of benoeming, aanneming voor vrijwillig onderricht, afgifte van getuigschriften, toekenning van onderzoekbijdragen of soortgelijke zaken en het niet de behandeling van deze zaken in beroep betreft;

3. indien er gevaar bestaat dat de uitvoering van het besluit in belangrijke mate zal worden bemoeilijkt;

4. indien de beslissing in de zaak geen uitstel kan lijden.

Het in kennis stellen volgens het eerste lid kan geschieden door middel van betekening.

De bepaling in par. 14 betreffende de beperking van het recht op kennisname van hetgeen in de zaak is aangevoerd vindt overeenkomstige toepassing op de inkennisstelling van het eerste lid.

Par. 16

Wil verzoeker, klager of een andere partij mondeling inlichtingen verschaffen in de zaak, dan moet hem gelegenheid worden gegeven dat te doen, indien zulks kan geschieden zonder de geregelde gang van zaken bij het orgaan te verstoren. Zulke inlichtingen worden door of vanwege het orgaan opgetekend in de mate zulks nodig is.

Par. 17

Het besluit waardoor een orgaan in een zaak beslist, moet de beweegredenen inhouden die voor dat besluit bepalend zijn geweest.

De beweegredenen mogen echter geheel of ten dele achterwege worden gelaten:

1. indien het besluit niet tegen het verlangen van een partij ingaat of het anderszins klaarblijkelijk onnodig is inlichtingen omtrent de beweegredenen te verschaffen;

2. indien het besluit betreft aanstelling of benoeming, aanneming voor vrijwillig onderwijs, afgifte van getuigschriften, toekenning van onderzoeksubsidies of soortgelijke zaken;

3. indien dit noodzakelijk is met het oog op de veiligheid van het rijk, de onschendbaarheid van het privé-leven, het te respecteren economische belang van een individuele burger of een vergelijkbare situatie of

4. indien de zaak een dusdanige spoed vereist dat de tijd ontbreekt om de beweegredenen te ontvouwen.

Is de motivering achterwege gebleven dan behoort het orgaan, als zulks

mogelijk is, op verzoek van een partij achteraf inlichtingen dienaangaande te verschaffen.

Par. 18

Verzoeker, klager of een andere belanghebbende moet worden ingelicht aangaande de inhoud van het besluit waardoor het orgaan in een zaak beslist, tenzij dat klaarblijkelijk onnodig is. Is het besluit klaarblijkelijk in zijn nadeel dan moet hij tevens worden ingelicht aangaande hetgeen hij in acht moet nemen bij beroep tegen het besluit en aangaande eventuele afwijkende meningen, die in de notulen of in een ander schriftelijk stuk zijn opgetekend. De inlichtingen kunnen verschaft worden d.m.v. betekening.

Het eerste lid vindt gelijkelijk toepassing indien een ander die tegen het besluit in beroep kan komen verzoekt schriftelijk daarvan kennis te krijgen.

Par. 19

Voordat een orgaan een besluit corrigeert dat op grond van schrijffouten, rekenfouten of andere dergelijke vergissingen klaarblijkelijk onjuistheden bevat, moet aan belanghebbende gelegenheid worden gegeven zich daarover uit te spreken, tenzij dat onnodig is.

Par. 20

Hij die opzettelijk het voorbehoud of de voorschriften gegeven krachtens par. 14 of par. 15, derde lid overtreedt, wordt veroordeeld tot een geldboete of een gevangenisstraf van ten hoogste één jaar, indien de handeling niet strafbaar is volgens het Wetboek van Strafrecht.

(vertaling Mr. L. T. A. Rutges)

Zwitserland

Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren

Wet van 20 december 1968, in werking getreden op 1 oktober 1969

Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren

(Vom 20. Dezember 1968)

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

gestützt auf Artikel 103 der Bundesverfassung[1]),
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 24. September 1965[2]),
beschliesst:

Erster Abschnitt: Geltungsbereich und Begriffe

Art. 1

A. Geltungsbereich
I. Grundsatz

[1] Dieses Gesetz findet Anwendung auf das Verfahren in Verwaltungssachen, die durch Verfügungen von Bundesverwaltungssachen, die durch erster Instanz oder auf Beschwerde zu erledigen sind.

[2] Als Behörden im Sinne von Absatz 1 gelten:
a. der Bundesrat;
b. seine Departemente, die Bundeskanzlei und die ihnen unterstellten Dienstabteilungen, Betriebe, Anstalten und anderen Amtsstellen der Bundesverwaltung;
c. die autonomen eidgenössischen Anstalten oder Betriebe;
d. die eidgenössischen Kommissionen;
e. andere Instanzen oder Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung, soweit sie in Erfüllung ihnen übertragener öffentlichrechtlicher Aufgaben des Bundes verfügen.

[3] Auf das Verfahren letzter kantonaler Instanzen, die gestützt auf öffentliches Recht des Bundes nicht endgültig verfügen, finden lediglich Anwendung die Artikel 34–38 und 61 Absätze 2 und 3 über die Eröffnung von Verfügungen und Artikel 55 Absätze 2 und 4 über den Entzug der aufschiebenden Wirkung.

Art. 2

II. Ausnahmen
1. Teilweise Anwendbarkeit

[1] Auf das Steuerverfahren finden die Artikel 12–19 und 30–33 keine Anwendung.

AS 1969 737
[1]) **SR 101**
[2]) **BBl 1965 II** 1348

[2] Auf das Verfahren der Abnahme von Berufs-, Fach- und anderen Fähigkeitsprüfungen finden die Artikel 4–6, 10, 34, 35, 37 und 38 Anwendung.

[3] Auf das Verfahren der Schätzungskommissionen für die Enteignung finden die Artikel 20–24 Anwendung.

Art. 3

2. Unanwendbarkeit

Dieses Gesetz findet keine Anwendung auf:

a. das Verfahren von Behörden im Sinne von Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe *e*, soweit gegen ihre Verfügungen die Beschwerde unmittelbar an eine Bundesbehörde unzulässig ist;

b. das erstinstanzliche Verfahren der erstmaligen Begründung des Dienstverhältnisses von Bundespersonal, der Beförderung von Bundespersonal, der Dienstbefehle an Bundespersonal und das Verfahren der Ermächtigung zur Strafverfolgung gegen Bundespersonal;

c. das erstinstanzliche Verwaltungsstrafverfahren und das gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren;

d. das Verfahren der Militärstrafrechtspflege einschliesslich der Militärdisziplinarrechtspflege,

das militärische sanitarische Untersuchungsverfahren, das erstinstanzliche Verfahren in anderen militärischen Kommandosachen, soweit es sich nicht um Verfügungen im Sinne der Artikel 17–19 der Militärorganisation vom 12. April 1907[1]) oder um ähnliche verwaltungsrechtliche Sanktionen handelt,

das erstinstanzliche militärische Schatzungsverfahren;

e. das Verfahren der Zollabfertigung;

f. das erstinstanzliche Verfahren in anderen Verwaltungssachen, wenn deren Natur die Erledigung auf der Stelle durch sofort vollstreckbare Verfügung erfordert.

Art. 4

III. Ergänzende Bestimmungen

Bestimmungen des Bundesrechts, die ein Verfahren eingehender regeln, finden Anwendung, soweit sie den Bestimmungen dieses Gesetzes nicht widersprechen.

Art. 5

B. Begriffe
I. Verfügungen

[1] Als Verfügungen gelten Anordnungen der Behörden im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und zum Gegenstand haben:

[1]) **SR 510.10**

a. Begründung, Änderung oder Aufhebung von Rechten oder Pflichten;

b. Feststellung des Bestehens, Nichtbestehens oder Umfanges von Rechten oder Pflichten;

c. Abweisung von Begehren auf Begründung, Änderung, Aufhebung oder Feststellung von Rechten oder Pflichten, oder Nichteintreten auf solche Begehren.

[2] Als Verfügungen gelten auch Vollstreckungsverfügungen (Art. 41 Abs. 1 Buchst. *a* und *b*), Zwischenverfügungen (Art. 45), Einspracheentscheide (Art. 30 Abs. 2 Buchst. *b*, 46 Buchst. *b*, und 74 Buchst. *b*), Beschwerdeentscheide (Art. 61 und 70), Entscheide im Rahmen einer Revision (Art. 68) und die Erläuterung (Art. 69).

[3] Erklärungen von Behörden über Ablehnung oder Erhebung von Ansprüchen, die auf dem Klageweg zu verfolgen sind, gelten nicht als Verfügungen.

Art. 6

II. Parteien

Als Parteien gelten Personen, deren Rechte oder Pflichten die Verfügung berühren soll, und andere Personen, Organisationen oder Behörden, denen ein Rechtsmittel gegen die Verfügung zusteht.

Zweiter Abschnitt: Allgemeine Verfahrensgrundsätze

Art. 7

A. Zuständigkeit
I. Prüfung

[1] Die Behörde prüft ihre Zuständigkeit von Amtes wegen.

[2] Die Begründung einer Zuständigkeit durch Einverständnis zwischen Behörde und Partei ist ausgeschlossen.

Art. 8

II. Überweisung und Meinungsaustausch

[1] Die Behörde, die sich als unzuständig erachtet, überweist die Sache ohne Verzug der zuständigen Behörde.

[2] Erachtet die Behörde ihre Zuständigkeit als zweifelhaft, so pflegt sie darüber ohne Verzug einen Meinungsaustausch mit der Behörde, deren Zuständigkeit in Frage kommt.

Art. 9

III. Streitigkeiten

[1] Die Behörde, die sich als zuständige erachtet, stellt dies durch Verfügung fest, wenn eine Partei die Zuständigkeit bestreitet.

[2] Die Behörde, die sich als unzuständig erachtet, tritt durch Verfügung auf die Sache nicht ein, wenn eine Partei die Zuständigkeit behauptet.

[3] Kompetenzkonflikte zwischen Behörden, ausgenommen Kompetenzkonflikte mit dem Bundesgericht, dem Eidgenössischen Versicherungsgericht oder mit kantonalen Behörden, beurteilt die gemeinsame Aufsichtsbehörde, im Zweifel der Bundesrat.

Art. 10

B. Ausstand

[1] Personen, die eine Verfügung zu treffen oder diese vorzubereiten haben, treten in Ausstand, wenn sie:

a. in der Sache ein persönliches Interesse haben;

b. mit einer Partei in gerader Linie oder in der Seitenlinie bis zum dritten Grade verwandt oder verschwägert oder durch Ehe, Verlobung oder Kindesannahme verbunden sind;

c. Vertreter einer Partei sind oder für eine Partei in der gleichen Sache tätig waren;

d. aus anderen Gründen in der Sache befangen sein könnten.

[2] Ist der Ausstand streitig, so entscheidet darüber die Aufsichtsbehörde oder, wenn es sich um den Ausstand eines Mitgliedes einer Kollegialbehörde handelt, diese Behörde unter Ausschluss des betreffenden Mitgliedes.

Art. 11

C. Vertretung und Verbeiständung

[1] Auf jeder Stufe des Verfahrens kann die Partei sich, wenn sie nicht persönlich zu handeln hat, vertreten oder, soweit die Dringlichkeit einer amtlichen Untersuchung es nicht ausschliesst, verbeiständen lassen; der Vertreter oder Beistand muss in bürgerlichen Ehren und Rechten stehen.

[2] Die Behörde kann den Vertreter auffordern, sich durch schriftliche Vollmacht auszuweisen.

[3] Solange die Partei die Vollmacht nicht widerruft, macht die Behörde ihre Mitteilungen an den Vertreter.

Art. 12

D. Feststellung des Sachverhaltes
I. Grundsatz

Die Behörde stellt den Sachverhalt vom Amtes wegen fest und bedient sich nötigenfalls folgender Beweismittel:

a. Urkunden;

b. Auskünfte der Parteien;

c. Auskünfte oder Zeugnis von Drittpersonen;

d. Augenschein;
e. Gutachten von Sachverständigen.

Art. 13

II. Mitwirkung der Parteien

[1] Die Parteien sind verpflichtet, an der Feststellung des Sachverhaltes mitzuwirken:
a. in einem Verfahren, das sie durch ihr Begehren einleiten;
b. in einem anderen Verfahren, soweit sie darin selbständige Begehren stellen;
c. soweit ihnen nach einem anderen Bundesgesetz eine weitergehende Auskunfts- oder Offenbarungspflicht obliegt.

[2] Die Behörde braucht auf Begehren im Sinne von Absatz 1 Buchstabe *a* oder *b* nicht einzutreten, wenn die Parteien die notwendige und zumutbare Mitwirkung verweigern.

Art. 14

III. Zeugeneinvernahme
1. Zuständigkeit

[1] Lässt sich ein Sachverhalt auf andere Weise nicht hinreichend abklären, so können folgende Behörden die Einvernahme von Zeugen anordnen:
a. der Bundesrat und seine Departemente;
b. die Justizabteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements;
c. die eidgenössischen Rekurs- und Schiedskommissionen.

[2] Die Behörden im Sinne von Absatz 1 Buchstaben *a* und *b* beauftragen mit der Zeugeneinvernahme einen dafür geeigneten Beamten.

[3] Die Behörden im Sinne von Absatz 1 Buchstabe *a* können Personen ausserhalb einer Behörde, die mit einer amtlichen Untersuchung beauftragt sind, zur Zeugeneinvernahme ermächtigen.

Art. 15

2. Zeugnispflicht

Jedermann ist zur Ablegung des Zeugnisses verpflichtet.

Art. 16

3. Zeugnisverweigerungsrecht

[1] Das Recht der Zeugnisverweigerung bestimmt sich nach Artikel 42 Absätze 1 und 3 des Bundesgesetzes vom 4. Dezember 1947[1]) über den Bundeszivilprozess (Zivilprozessordnung).

[2] Der Träger eines Berufs- oder Geschäftsgeheimnisses im Sinne von Artikel 42 Absatz 2 der Zivilprozessordnung[1]) kann das Zeugnis verweigern, soweit ihn nicht ein anderes Bundes-

[1]) SR 273

gesetz zum Zeugnis verpflichtet.

[3] Handelt es sich nicht um die Abklärung des Sachverhaltes in einem Verfahren auf dem Gebiete der inneren oder äusseren Sicherheit des Landes, so können folgende an der Veröffentlichung von Informationen beteiligte Personen das Zeugnis über Inhalt und Quelle ihrer Informationen verweigern:

a. Redaktoren, Mitarbeiter, Verleger und Drucker periodischer Druckschriften sowie ihre Hilfspersonen;

b. Redaktoren, Mitarbeiter und Programmverantwortliche von Radio und Fernsehen sowie ihre Hilfspersonen.

Art. 17

4. Andere Verpflichtungen von Zeugen

Wer als Zeuge einvernommen werden kann, hat auch an der Erhebung anderer Beweise mitzuwirken; er hat insbesondere die in seinen Händen befindlichen Urkunden vorzulegen.

Art. 18

5. Rechte der Parteien

[1] Die Parteien haben Anspruch darauf, den Zeugeneinvernahmen beizuwohnen und Ergänzungsfragen zu stellen.

[2] Zur Wahrung wesentlicher öffentlicher oder privater Interessen kann die Zeugeneinvernahme in Abwesenheit der Parteien erfolgen und diesen die Einsicht in die Einvernahmeprotokolle verweigert werden.

[3] Wird ihnen die Einsicht in die Einvernahmeprotokolle verweigert, so findet Artikel 28 Anwendung.

Art. 19

IV. Ergänzende Bestimmungen

Auf das Beweisverfahren finden ergänzend die Artikel 37, 39–41 und 43–61 der Zivilprozessordung[1]) sinngemäss Anwendung; an die Stelle der Straffolgen, die die Zivilprozessordnung gegen säumige Parteien oder Dritte vorsieht, tritt die Straffolge nach Artikel 60 dieses Gesetzes.

Art. 20

E. Fristen
I. Berechnung

[1] Berechnet sich eine Frist nach Tagen und bedarf sie der Mitteilungen an die Parteien, so beginnt sie an dem auf ihre Mitteilung folgenden Tage zu laufen.

[2] Bedarf sie nicht der Mitteilung an die Parteien, so beginnt sie an dem auf ihre Auslösung folgenden Tage zu laufen.

[3] Fällt der letzte Tag auf einen Samstag, einen Sonntag oder einen am Wohnsitz oder Sitz der Partei oder ihres Ver-

[1]) **SR 273**

treters vom kantonalen Recht anerkannten Feiertag, so endigt die Frist am nächsten Werktag.

Art. 21

II. Einhalung

[1] Schriftliche Eingaben müssen spätestens am letzten Tage der Frist der Behörde eingereicht oder zu deren Handen der schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben werden.

[2] Gelangt die Partei rechtzeitig an eine unzuständige Behörde, so gilt die Frist als gewahrt.

Art. 22

III. Erstreckung

[1] Eine gesetzliche Frist kann nicht erstreckt werden.

[2] Eine behördlich angesetzte Frist kann aus zureichenden Gründen erstreckt werden, wenn die Partei vor Ablauf der Frist darum nachsucht.

Art. 23

IV. Säumnisfolgen

Die Behörde, die eine Frist ansetzt, droht gleichzeitig die Folgen der Versäumnis an; im Versäumnisfalle treten nur die angedrohten Folgen ein.

Art. 24

V. Wiederherstellung

Wiederherstellung einer Frist kann erteilt werden, wenn der Gesuchsteller oder sein Vertreter unverschuldet abgehalten worden ist, innert der Frist zu handeln, binnen zehn Tagen nach Wegfall des Hindernisses ein begründetes Begehren um Wiederherstellung einreicht und die versäumte Rechtshandlung nachholt; vorbehalten bleibt Artikel 32 Absatz 2.

Art. 25

F. Feststellungsverfahren

[1] Die in der Sache zuständige Behörde kann über den Bestand, den Nichtbestand oder den Umfang öffentlichrechtlicher Rechte oder Pflichten vom Amtes wegen oder auf Begehren eine Feststellungsverfügung treffen.

[2] Dem Begehren um eine Feststellungsverfügung ist zu entsprechen, wenn der Gesuchsteller ein schutzwürdiges Interesse nachweist.

[3] Keiner Partei dürfen daraus Nachteile erwachsen, dass sie im berechtigten Vertrauen auf eine Feststellungsverfügung gehandelt hat.

Art. 26

G. Akteneinsicht
I. Grundsatz

[1] Die Partei oder ihr Vertreter hat Anspruch darauf, in ihrer Sache folgende Akten am Sitze der verfügenden oder einer durch diese zu bezeichnenden kantonalen Behörde einzusehen:

a. Eingaben von Parteien und Vernehmlassungen von Behörden;

b. alle als Beweismittel dienenden Aktenstücke;

c. Niederschriften eröffneter Verfügungen.

[2] Die verfügende Behörde kann eine Gebühr für die Einsichtnahme in die Akten einer erledigten Sache beziehen; der Bundesrat regelt die Bemessung der Gebühr.

Art. 27

II. Ausnahmen

[1] Die Behörde darf die Einsichtnahme in die Akten nur verweigern, wenn:

a. wesentliche öffentliche Interessen des Bundes oder der Kantone, insbesondere die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft, die Geheimhaltung erfordern;

b. wesentliche private Interessen, insbesondere von Gegenparteien, die Geheimhaltung erfordern;

c. das Interesse einer noch nicht abgeschlossenen amtlichen Untersuchung es erfordert.

[2] Die Verweigerung der Einsichtnahme darf sich nur auf die Aktenstücke erstrecken, für die Geheimhaltungsgründe bestehen.

[3] Die Einsichtnahme in eigene Eingaben der Partei, ihre als Beweismittel eingereichten Urkunden und ihr eröffnete Verfügungen darf nicht, die Einsichtnahme in Protokolle über eigene Aussagen der Partei nur bis zum Abschluss der Untersuchung verweigert werden.

Art. 28

III. Massgeblichkeit geheimer Akten

Wird einer Partei die Einsichtnahme in ein Aktenstück verweigert, so darf auf dieses zum Nachteil der Partei nur abgestellt werden, wenn ihr die Behörde von seinem für die Sache wesentlichen Inhalt mündlich oder schriftlich Kenntnis und ihr ausserdem Gelegenheit gegeben hat, sich zu äussern und Gegenbeweismittel zu bezeichnen.

Art. 29

H. Rechtliches Gehör
I. Grundsatz

Die Parteien haben Anspruch auf rechtliches Gehör.

Art. 30

II. Vorgängige Anhörung

[1] Die Behörde hört die Parteien an, bevor sie verfügt.

[2] Sie braucht die Parteien nicht anzuhören vor:

a. Zwischenverfügungen, die nicht selbständig durch Beschwerde anfechtbar sind;

b. Verfügungen, die durch Einsprache anfechtbar sind;

c. Verfügungen, in denen die Behörden den Begehren der Parteien voll entspricht;

d. Vollstreckungsverfügungen;

e. anderen Verfügungen in einem erstinstanzlichen Verfahren, wenn Gefahr im Verzuge ist, den Parteien die Beschwerde gegen die Verfügung zusteht und ihnen keine andere Bestimmung des Bundesrechts einen Anspruch auf vorgängige Anhörung gewährleistet.

Art. 31

III. Anhören der Gegenpartei

In einer Sache mit widerstreitenden Interessen mehrerer Parteien hört die Behörde jede Partei zu Verbringen einer Gegenpartei an, die erheblich erscheinen und nicht ausschliesslich zugunsten der anderen lauten.

Art. 32

IV. Prüfung der Parteivorbringen

[1] Die Behörde würdigt, bevor sie verfügt, alle erheblichen und rechtzeitigen Vorbringen der Parteien.

[2] Verspätete Parteivorbringen, die ausschlaggebend erscheinen, kann sie trotz der Verspätung berücksichtigen.

Art. 33

V. Beweisanerbieten

[1] Die Behörde nimmt die ihr angebotenen Beweise ab, wenn diese zur Abklärung des Sachverhaltes tauglich erscheinen.

[2] Ist ihre Abnahme mit verhältnismässig hohen Kosten verbunden, und ist die Partei für den Fall einer ihr ungünstigen Verfügung kostenpflichtig, so kann die Behörde die Abnahme der Beweise davon abhängig machen, dass die Partei innert Frist die ihr zumutbaren Kosten vorschiesst: eine bedürftige Partei ist von der Vorschusspflicht befreit.

Art. 34

J. Eröffnung
K. Schriftlichkeit
L. Grundsatz

[1] Die Behörde eröffnet Verfügungen den Parteien schriftlich.

[2] Zwischenverfügungen kann sie anwesenden Parteien mündlich eröffnen, muss sie aber schriftlich bestätigen, wenn eine Partei dies auf der Stelle verlangt; eine Rechtsmittelfrist beginnt in diesem Falle erst von der schriftlichen Bestätigung an zu laufen.

Art. 35

I. Begründung und Rechtmittelbelehrung

[1] Schriftliche Verfügungen sind, auch wenn die Behörde sie in Briefform eröffnet, als solche zu bezeichnen, zu begründen und mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen.

[2] Die Rechtsmittelbelehrung muss das zulässige ordentliche Rechtsmittel, die Rechtmittelinstanz und die Rechtsmittelfrist nennen.

[3] Die Behörde kann auf Begründung und Rechtsmittelbelehrung verzichten, wenn sie den Begehren der Parteien voll entspricht und keine Partei eine Begründung verlangt.

Art. 36

II. Amtliche Publikation

Die Behörde kann ihre Verfügungen durch Veröffentlichung in einem amtlichen Blatte eröffnen:

a. gegenüber einer Partei, die unbekannten Aufenthaltes ist und keinen erreichbaren Vertreter hat;

b. gegenüber einer Partei, die sich im Ausland aufhält und keinen erreichbaren Vertreter hat, wenn die Zustellung an ihren Aufenthaltsort unmöglich ist;

c. in einer Sache mit einer grossen Anzahl von Parteien, die sich ohne unverhältnismässigen Aufwand nicht vollzählig bestimmen lassen.

Art. 37

III. Sprache

Bundesbehörden eröffnen Verfügungen in der Amtssprache, in der die Parteien ihre Begehren gestellt haben oder stellen würden, letzte kantonale Instanzen in der nach kantonalem Recht vorgeschriebenen Amtssprache.

Art. 38

IV. Mangelhafte Eröffnung

Aus mangelhafter Eröffnung darf den Parteien kein Nachteil erwachsen.

Art. 39

K. Vollstrekkung
I. Voraussetzungen

Die Behörde kann ihre Verfügungen vollstrecken, wenn:

a. die Verfügung nicht mehr durch Rechtsmittel angefochten werden kann;

b. die Verfügung zwar noch angefochten werden kann, das zulässige Rechtmittel aber keine aufschiebende Wirkung hat;

c. die einem Rechtsmittel zukommende aufschiebende Wirkung entzogen wird.

Art. 40

II. Zwangsmittel
1. Schuldbetreibung

Verfügungen auf Geldzahlung oder Sicherheitsleistung sind auf dem Wege der Schuldbetreibung nach dem Bundesgesetz vom 11. April 1889[1]) über Schuldbetreibung und Konkurs zu vollstrekken; sie stehen vollstreckbaren Urteilen im Sinne von Artikel 80 jenes Gesetzes gleich, sobald sie in Rechtskraft erwachsen sind.

Art. 41

2. Andere Zwangsmittel

[1] Um andere Verfügungen zu vollstrecken, ergreift die Behörde folgende Massnahmen:

a. Ersatzvornahme durch die verfügende Behörde selbst oder durch einen beauftragten Dritten auf Kosten des Verpflichteten; die Kosten sind durch besondere Verfügung festzusetzen;

b. unmittelbaren Zwang gegen die Person des Verpflichteten oder an seinen Sachen;

c. Strafverfolgung, soweit ein anderes Bundesgesetz die Strafe vorsieht;

d. Strafverfolgung wegen Ungehorsams nach Artikel 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches[1]), soweit keine andere Strafbestimmung zutrifft.

[2] Bevor die Behörde zu einem Zwangsmittel greift, droht sie es dem Verpflichteten an und räumt ihm eine angemessenen Erfüllungsfrist ein, im Falle vom Absatz 1 Buchstaben *c* und *d* unter Hinweis auf die gesetzliche Strafdrohung.

[3] Im Falle von Absatz 1 Buchstaben *a* und *b* kann sie auf die Androhung des Zwangsmittels und die Einräumung einer Erfüllungsfrist verzichten, wenn Gefahr im Verzuge ist.

[1]) SR 281.1

Art. 42

3. Verhältnismässigkeit

Die Behörde darf sich keines schärferen Zwangsmittels bedienen, als es die Verhältnisse erfordern.

Art. 43

III. Rechtshilfe

Die Kantone leisten den Bundesbehörden in der Vollstreckung Rechtshilfe.

Dritter Abschnitt: Das Beschwerdeverfahren im allgemeinen

Art. 44

A. Zulässigkeit der Beschwerde I. Grundsatz

Die Verfügung unterliegt der Beschwerde.

Art. 45

II. Beschwerde gegen Zwischenverfügungen

[1] Verfahrensleitende und andere Zwischenverfügungen in einem der Endverfügung vorangehenden Verfahren, die einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können, sind selbständig durch Beschwerde anfechtbar.

[2] Als selbständig anfechtbare Zwischenverfügungen gelten insbesondere Verfügungen über:

a. die Zuständigkeit (Art. 9);
b. den Ausstand (Art. 10);
c. die Sistierung des Verfahrens;
d. die Auskunfts-, Zeugnis- oder Editionspflicht und den Ausschluss einer Partei von der Zeugeneinvernahme (Art. 13–18);
e. die Verweigerung der Akteneinsicht (Art. 27);
f. die Ablehnung von Beweisanerbieten (Art. 33);
g. vorsorgliche Massnahmen (Art. 55 und 56);
h. die Verweigerung der unentgeltlichen Rechtspflege (Art. 65).

[3] Im übrigen sind Zwischenverfügungen nur durch Beschwerde gegen die Endverfügung anfechtbar.

Art. 46

B. Unzulässigkeit der Beschwerde

Die Beschwerde ist unzulässig gegen:

a. Verfügungen, die durch Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht oder das Eidgenössische Versicherungsgericht anfechtbar sind;

[1]) SR 311.0

b. Verfügungen, die durch Einsprache anfechtbar sind;
c. Verfügungen der militärischen Schatzungsorgane über die Abschatzung von Land- oder Sachschäden mit Schadenersatzforderungen unter 1000 Franken und über die Einschatzung gemieteter oder requirierter Objekte;
d. Verfügungen, die nach anderen Bundesgesetzen endgültig sind;
e. Zwischenverfügungen, wenn die Endverfügungen nicht mit Beschwerde anfechtbar sind.

Art. 47

C. Beschwerdeinstanz

[1] Beschwerdeinstanzen sind:
a. der Bundesrat nach den Artikeln 72 ff.;
b. andere Instanzen, die das Bundesrecht als Beschwerdeinstanzen bezeichnet;
c. die Aufsichtsbehörde, wenn das Bundesrecht keine Beschwerdeinstanz bezeichnet.

[2] Hat eine nicht endgültig entscheidende Beschwerdeinstanz im Einzelfalle eine Weisung erteilt, dass oder wie eine Vorinstanz verfügen soll, so kann der Beschwerdeführer die Verfügung unmittelbar an die nächsthöhere Beschwerdeinstanz weiterziehen; er ist darauf in der Rechtsmittelbelehrung aufmerksam zu machen.

[3] Als nächsthöhere Beschwerdeinstanzen im Sinne von Absatz 2 gelten auch das Bundesgericht und das Eidgenössische Versicherungsgericht; sie überprüfen die Rüge der Unangemessenheit, wenn die übersprungene Vorinstanz sie hätte überprüfen können.

[4] Weisungen, die eine Beschwerdeinstanz erteilt, wenn sie in der Sache entscheidet und diese an die Vorinstanz zurückweist, gelten nicht als Weisungen im Sinne von Absatz 2.

Art. 48

D. Beschwerdelegitimation

Zur Beschwerde ist berechtigt:
a. wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat;
b. jede andere Person, Organisation oder Behörde, die das Bundesrecht zur Beschwerde ermächtigt.

Art. 49

F. Beschwerdegründe

Der Beschwerdeführer kann mit der Beschwerde rügen:

a. Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens;

b. unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes;

c. Unangemessenheit; die Rüge der Unangemessenheit ist unzulässig, wenn eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat.

Art. 50

F. Beschwerdefrist

Die Beschwerde ist innert 30 Tagen, gegen eine Zwischenverfügung innert 10 Tagen seit Eröffnung der Verfügung einzureichen.

Art. 51

G. Beschwerdeschrift
I. Einreichung

[1] Die Beschwerdeschrift ist der Beschwerdeinstanz im Doppel einzureichen.

[2] Fehlt die zweite Ausfertigung oder benötigt die Beschwerdeinstanz nach Artikel 57 Absatz 1 mehr als zwei Ausfertigungen, so kann sie den Beschwerdeführer auffordern, ihr diese Ausfertigungen sofort nachzuliefern.

[3] Sie verbindet diese Aufforderung mit der Androhung, sonst auf Kosten des Beschwerdeführers Abschriften anfertigen zu lassen.

Art. 52

II. Inhalt und Form

[1] Die Beschwerdeschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift des Beschwerdeführers oder seines Vertreters zu enthalten; die Ausfertigung der angefochtenen Verfügung und die als Beweismittel angerufenen Urkunden sind beizulegen, soweit der Beschwerdeführer sie in Händen hat.

[2] Genügt die Beschwerde diesen Anforderungen nicht, oder lassen die Begehren des Beschwerdeführers oder deren Begründung die nötige Klarheit vermissen und stellt sich die Beschwerde nicht als offensichtlich unzulässig heraus, so räumt die Beschwerdeinstanz dem Beschwerdeführer eine kurze Nachfrist zur Verbesserung ein.

[3] Sie verbindet diese Nachfrist mit der Androhung, nach unbenutztem Fristablauf auf Grund der Akten zu entscheiden

oder, wenn Begehren, Begründung oder Unterschrift fehlen, auf die Beschwerde nicht einzutreten.

Art. 53

III. Ergänzende Beschwerdeschrift

Erfordert es der aussergewöhnliche Umfang oder die besondere Schwierigkeit einer Beschwerdesache, so gestattet die Beschwerdeinstanz dem Beschwerdeführer, der darum in seiner sonst ordnungsgemäss eingereichten Beschwerde nachsucht, deren Begründung innert einer angemessenen Nachfrist zu ergänzen; in diesem Falle findet Artikel 32 Absatz 2 keine Anwendung.

Art. 54

H. Übriges Verfahren bis zum Beschwerdeentscheid
I. Grundsatz

Die Behandlung der Sache, die Gegenstand der mit Beschwerde angefochtenen Verfügung bildet, geht mit Einreichung der Beschwerde auf die Beschwerdeinstanz über.

Art. 55

II. Vorsorgliche Massnahmen
1. Aufschiebende Wirkung

[1] Die Beschwerde hat aufschiebende Wirkung.

[2] Hat die Verfügung nicht eine Geldleistung zum Gegenstand, so kann die Vorinstanz darin einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung entziehen; dieselbe Befugnis steht der Beschwerdeinstanz oder, wenn es sich um eine Kollegialbehörde handelt, ihrem Vorsitzenden nach Einreichung der Beschwerde zu.

[3] Die beschwerdeinstanz oder ihr Vorsitzender kann die von der Vorinstanz entzogene aufschiebende Wirkung wiederherstellen; über ein Begehren um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ist ohne Verzug zu entscheiden.

[4] Wird die aufschiebende Wirkung willkürlich entzogen oder einem Begehren um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung willkürlich nicht oder verspätet entsprochen, so haftet für den daraus erwachsenden Schaden die Körperschaft oder autonome Anstalt, in deren Namen die Behörde verfügt hat.

Art. 56

2. Andere Massnahmen

Nach Einreichung der Beschwerde kann die Beschwerdeinstanz von Amtes wegen oder auf Begehren einer Partei andere vorsorgliche Massnahmen ergreifen, um einen tatsächlichen oder rechtlichen Zustand einstweilen unverändert zu erhalten.

Art. 57

III. Schriftenwechsel

[1] Die Beschwerdeinstanz bringt eine nicht zum vornherein unzulässige Beschwerde ohne Verzug der Vorinstanz und allfälligen Gegenparteien des Beschwerdeführers oder anderen Beteiligten zur Kenntnis, setzt ihnen Frist zur Vernehmlassung an und fordert gleichzeitig die Vorinstanz zur Vorlage ihrer Akten auf.

[2] Sie kann die Parteien auf jeder Stufe des Verfahrens zu einem weiteren Schriftenwechsel einladen oder eine mündliche Verhandlung mit ihnen anberaumen.

Art. 58

IV. Neue Verfügung

[1] Die Vorinstanz kann bis zu ihrer Vernehmlassung die angefochtene Verfügung in Wiedererwägung ziehen.

[2] Sie eröffnet eine neue Verfügung ohne Verzug den Parteien und bringt sie der Beschwerdeinstanz zur Kenntnis.

[3] Die Beschwerdeinstanz setzt die Behandlung der Beschwerde fort, soweit diese durch die neue Verfügung der Vorinstanz nicht gegenstandslos geworden ist; Artikel 57 findet Anwendung, wenn die neue Verfügung auf einem erheblich veränderten Sachverhalt beruht oder eine erheblich veränderte Rechtslage schafft.

Art. 59

V. Ausstand

Die Beschwerdeinstanz darf mit der Behandlung der Beschwerdesache weder Personen im Dienste der Vorinstanz noch andere Personen betrauen, die sich an der Vorbereitung der angefochtenen Verfügung beteiligt haben; beruht die angefochtene Verfügung auf einer Weisung der Beschwerdeinstanz, so findet ausserdem Artikel 47 Absätze 2–4 Anwendung.

Art. 60

VI. Verfahrensdisziplin

Die Beschwerdeinstanz kann Parteien oder deren Vertreter, die den Anstand verletzen oder den Geschäftsgang stören, mit Verweis oder mit Ordnungsbusse bis zu 500 Franken bestrafen.

Art. 61

J. Beschwerdeentscheid
I. Inhalt und Form

[1] Die Beschwerdeinstanz entscheidet in der Sache selbst oder weist diese ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück.

[2] Der Beschwerdeentscheid enthält die Zusammenfassung

des erheblichen Sachverhalts, die Begründung (Erwägungen) und die Entscheidungsformel (Dispositiv).

[3] Er ist den Parteien und der Vorinstanz zu eröffnen.

Art. 62

II. Änderung der angefochtenen Verfügung

[1] Die Beschwerdeinstanz kann die angefochtene Verfügung zugunsten einer Partei ändern.

[2] Zuungunsten einer Partei kann sie die angefochtene Verfügung ändern, soweit diese Bundesrecht verletzt oder auf einer unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des Sachverhaltes beruht; wegen Unangemessenheit darf die angefochtene Verfügung nicht zuungunsten einer Partei geändert werden, ausser im Falle der Änderung zugunsten einer Gegenpartei.

[3] Beabsichtigt die Beschwerdeinstanz, die angefochtene Verfügung zuungunsten einer Partei zu ändern, so bringt sie der Partei diese Absicht zur Kenntnis und räumt ihr Gelegenheit zur Gegenäusserung ein.

[4] Die Begründung der Begehren bindet die Beschwerdeinstanz in keinem Falle.

Art. 63

III. Verfahrenskosten

[1] Die Beschwerdeinstanz auferlegt in der Entscheidungsformel die Verfahrenskosten, bestehend aus Spruchgebühr, Schreibgebühren und Barauslagen, in der Regel der unterliegenden Partei. Unterliegt diese nur teilweise, so werden die Verfahrenskosten ermässigt. Ausnahmsweise können sie ihr erlassen werden.

[2] Keine Verfahrenskosten werden Vorinstanzen oder beschwerdeführenden und unterliegenden Bundesbehörden auferlegt; anderen als Bundesbehörden, die Beschwerde führen und unterliegen, werden Verfahrenskosten auferlegt, soweit sich der Streit um vermögensrechtliche Interessen von Körperschaften oder autonomen Anstalten dreht.

[3] Einer obsiegenden Partei dürgen nur Verfahrenskosten auferlegt werden, die sie durch Verletzung von Verfahrenspflichten verursacht hat.

[4] Die Beschwerdeinstanz kann einen Beschwerdeführer ohne festen Wohnsitz, mit Wohnsitz im Ausland oder im Verzug mit der Bezahlung früherer Verfahrenskosten unter der Androhung, auf die Beschwerde nicht einzutreten, zu einem

Vorschuss an die Verfahrenskosten verpflichten und setzt zu dessen Leistung eine angemessene Frist an.

[5] Der Bundesrat regelt die Bemessung der Gebühren.

Art. 64

IV. Parteientschädigung

[1] Die Beschwerdeinstanz kann der ganz oder teilweise obsiegenden Partei von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zusprechen.

[2] Die Entschädigung wird in der Entscheidungsformel beziffert und der Körperschaft oder autonomen Anstalt auferlegt, in deren Namen die Vorinstanz verfügt hat, soweit sie nicht einer unterliegenden Gegenpartei auferlegt werden kann.

[3] Einer unterliegenden Gegenpartei kann sie je nach deren Leistungsfähigkeit auferlegt werden, wenn sich die Partei mit selbständigen Begehren am Verfahren beteiligt hat.

[4] Die Körperschaft oder autonome Anstalt, in deren Namen die Vorinstanz verfügt hat, haftet für die einer unterliegenden Gegenpartei auferlegte Entschädigung, soweit sich diese als uneinbringlich herausstellt.

[5] Der Bundesrat regelt die Bemessung der Entschädigung.

Art. 65

V. Unentgeltliche Rechtspflege

[1] Die Beschwerdeinstanz oder, wenn als Beschwerdeinstanz eine Kollegialbehörde entscheidet, ihr Vorsitzender kann nach Einreichung der Beschwerde eine bedürftige Partei, deren Begehren nicht zum vornherein aussichtslos erscheinen, auf Gesuch davon befreien, Verfahrenskosten zu bezahlen.

[2] Ist die bedürftige Partei nicht imstande, ihre Sache selbst zu vertreten, so kann die Beschwerdeinstanz ausserdem der Partei einen Anwalt beigeben.

[3] Die Haftung für Kosten und Honorar des Anwalts bestimmt sich nach Artikel 64 Absätze 2–4.

[4] Gelangt die bedürftige Partei später zu hinreichenden Mitteln, so ist sie verpflichtet, Honorar und Kosten des Anwalts an die Körperschaft oder autonome Anstalt zu vergüten, die sie bezahlt hat.

[5] Der Bundesrat regelt die Bemessung von Honorar und Kosten.

Art. 66

K. Revision
I. Gründe

[1] Die Beschwerdeinstanz zieht ihren Beschwerdeentscheid von Amtes wegen oder auf Begehren einer Partei in Revision, wenn ihn ein Verbrechen oder Vergehen beeinflusst hat.

[2] Ausserdem zieht sie ihn auf Begehren einer Partei in Revision, wenn die Partei:

a. neue erhebliche Tatsachen oder Beweismittel vorbringt oder

b. nachweist, dass die Beschwerdeinstanz aktenkundige erhebliche Tatsachen oder bestimmte Begehren übersehen hat, oder

c. nachweist, dass die Beschwerdeinstanz die Bestimmungen von Artikel 10, 59 oder 76 über den Ausstand, der Artikel 26–28 über die Akteneinsicht oder der Artikel 29–33 über das rechtliche Gehör verletzt hat.

[3] Gründe im Sinne von Absatz 2 gelten nicht als Revisionsgründe, wenn die Partei sie im Rahmen des Verfahrens, das dem Beschwerdeentscheid voranging, oder auf dem Wege einer Beschwerde, die ihr gegen den Beschwerdeentscheid zustand, geltend machen konnte.

Art. 67

II. Begehren

[1] Das Revisionsbegehren ist der Beschwerdeinstanz innert 90 Tagen seit Entdeckung des Revisionsgrundes, spätestens aber innert 10 Jahren seit Eröffnung des Beschwerdeentscheides schriftlich einzureichen; Artikel 51 findet Anwendung.

[2] Nach Ablauf von 10 Jahren seit Eröffnung des Beschwerdeentscheides ist ein Revisionsbegehren nur aus dem Grunde von Artikel 66 Absatz 1 zulässig.

[3] Auf Inhalt, Form, Verbesserung und Ergänzung des Revisionsbegehrens finden die Artikel 52 und 53 Anwendung; die Begründung hat insbesondere den Revisionsgrund und die Rechtzeitigkeit des Revisionsbegehrens darzutun. Dieses hat auch die Begehren für den Fall eines neuen Beschwerdeentscheides zu enthalten.

Art. 68

III. Entscheid

[1] Tritt die Beschwerdeinstanz auf das Revisionsbegehren ein und erachtet sie es als begründet, so hebt sie den Beschwerdeentscheid auf und entscheidet neu.

[2] Im übrigen finden auf die Behandlung des Revisionsbegehrens die Artikel 56, 57 und 59–65 Anwendung.

Art. 69

L. Erläuterung

[1] Die Beschwerdeinstanz erläutert auf Begehren einer Partei den Beschwerdeentscheid, der unter Unklarheiten oder Widersprüchen in seiner Entscheidungsformel oder zwischen dieser und der Begründung leidet.

[2] Eine Rechtsmittelfrist beginnt mit der Erläuterung neu zu laufen.

[3] Redaktions- oder Rechnungsfehler oder Kanzleiversehen, die keinen Einfluss auf die Entscheidungsformel oder auf den erheblichen Inhalt der Begründung ausüben, kann die Beschwerdeinstanz jederzeit berichtigen.

Art. 70

M. Besondere Beschwerdearten
I. Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsbeschwerde

[1] Eine Partei kann jederzeit gegen die Behörde, die eine Verfügung unrechtmässig verweigert oder verzögert, Beschwerde wegen Rechtsverweigerung oder Rechtsverzögerung an die Aufsichtsbehörde führen.

[2] Heisst diese die Beschwerde gut, so weist sie die Sache mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück.

[3] Die Artikel 51, 57, 59, 60, 61 Absätze 2 und 3, und 63 finden auf dieses Beschwerdeverfahren sinngemäss Anwendung.

Art. 71

II. Aufsichtsbeschwerde

[1] Jedemann kann jederzeit Tatsachen, die im öffentlichen Interesse ein Einschreiten gegen eine Behörde vom Amtes wegen erfordern, der Aufsichtsbehörde anzeigen.

[2] Der Anzeiger hat nicht die Rechte einer Partei.

Vierter Abschnitt: Das Verfahren vor dem Bundesrat

Art. 72

A. Als Beschwerdeinstanz
I. Zulässigkeit der Beschwerde
1. Im allgemeinen

Die Beschwerde an den Bundesrat ist zulässig gegen Verfügungen:

a. seiner Departemente und der Bundeskanzlei;

b. anderer Bundesbehörden, deren unmittelbare Aufsichtbehörde der Bundesrat ist;

c. letzter Instanzen autonomer eidgenössischer Anstalten oder Betriebe, soweit das Bundesrecht die Beschwerde an den Bundesrat vorsieht;
d. letzter kantonaler Instanzen nach Artikel 73.

Art. 73

2. Kantonale Verfügungen und Erlasse

[1] Die Beschwerde an den Bundesrat ist zulässig gegen Verfügungen letzter kantonaler Instanzen und gegen kantonale Erlasse wegen Verletzung:

a. folgender Bestimmungen der Bundesverfassung[1]) und entsprechender Bestimmungen der Kantonsverfassungen:
   1. Artikel 18 Absatz 3 über die unentgeltliche Ausrüstung der Wehrmänner;
   2. Artikel 27 Absätze 2 und 3 über das kantonale Schulwesen;
   3. Artikel 51 über das Jesuitenverbot;
   4. Artikel 53 Absatz 2 über die Begräbnisplätze;
b. von Bestimmungen über Handels- und Zollverhältnisse, Patentgebühren, Freizügigkeit und Niederlassung in Staatsverträgen mit dem Ausland;
c. anderer weder privat- noch strafrechtlicher Bestimmungen des Bundesrechts.

[2] Die Beurteilung einer Beschwerde im Sinne von Absatz 1 Buchstabe *b* oder *c* steht jedoch dem Bundesgerichte zu, soweit der Beschwerdeführer die Verletzung rügt:

a. von Artikel 2 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung[1]);
b. von Bestimmungen über die Abgrenzung der sachlichen oder örtlichen Zuständigkeit von Behörden;
c. von Bestimmungen, die Ausländern einen Anspruch auf Bewilligungen der Fremdenpolizei einräumen.

Art. 74

II. Unzulässigkeit der Beschwerde

Die Beschwerde an den Bundesrat ist unzulässig gegen:

a. Verfügungen, die durch Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht oder das Eidgenössische Versicherungsgericht anfechtbar sind;
b. Verfügungen, die durch Beschwerde an eine andere Bundesbehörde oder durch Einsprache anfechtbar sind;
c. Verfügungen der eidgenössischen Rekurs- und Schiedskommissionen;

[1]) SR 101

d. Verfügungen des Eidgenössischen Militärdepartementes in Ausübung seiner militärischen Kommandogewalt, soweit es sich nicht um Verfügungen im Sinne der Artikel 17–19 der Militärorganisation vom 12. April 1907[1]) oder um ähnliche verwaltungsrechtliche Sanktionen handelt;

e. Verfügungen, die nach anderen Bundesgesetzen endgültig sind.

Art. 75

III. Instruktion der Beschwerde

[1] Das Eidgenössische Justiz- un Polizeidepartment besorgt die Instruktion der Beschwerde.

[2] Der Bundesrat betraut mit der Instruktion von Beschwerden, die sich gegen das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartment richten, ein anderes Departement.

[3] Das instruierende Departement stellt dem Bundesrat Antrag und übt bis zum Entscheid die dem Bundesrat als Beschwerdeinstanz zustehenden Befugnisse aus.

Art. 76

IV. Ausstand

Das Mitglied des Bundesrates, gegen dessen Departement sich die Beschwerde richtet, hat in der Beschlussfassung über den Antrag des instruierenden Departementes nur beratende Stimme.

Art. 77

V. Ergänzende Verfahrensbestimmungen

Im übrigen finden die Artikel 45–70 Anwendung.

Art. 78

B. Als einzige oder erste Instanz

[1] Verfügt der Bundesrat als einzige oder als erste Instanz, so stellt ihm das in der Sache zuständige Departement Antrag.

[2] Es übt die Befugnisse aus, die dem Bundesrat bis zur Verfügung zustehen.

[3] Im übrigen finden die Artikel 7–43 Anwendung.

Art. 79

C. Beschwerde an die Bundesversammlung

[1] Die Beschwerde an die Bundesversammlung ist zulässig gegen Beschwerdeentscheide des Bundesrates nach Artikel 73 Absatz 1 Buchstabe *a* oder *b* und gegen andere Beschwerdeentscheide oder Verfügungen, gegen die ein Bundesgesetz die Beschwerde an die Bundesversammlung zulässt.

[2] Die Beschwerde ist der Bundesversammlung innert

[1]) SR 510.10

30 Tagen seit Eröffnung des Beschwerdeentscheides oder der Verfügung einzureichen.

[3] Die Beschwerde hat ohne entsprechende vorsorgliche Verfügung des Bundesrates keine aufschiebende Wirkung.

Fünfter Abschnitt: Schluss- und Übergangsbestimmungen

Art. 80

A. Aufhebung und Anpassung von Bestimmungen

Mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes sind aufgehoben:

a. Artikel 23bis des Bundesgesetzes vom 26. März 1914[1]) über die Organisation der Bundesverwaltung;

b. die Artikel 124–134, 158 und 164 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943[2]) über die Organisation der Bundesrechtspflege;

c. widersprechende Bestimmungen des Bundesrechts; vorbehalten bleiben ergänzende Bestimmungen im Sinne von Artikel 4.

Art. 81

B. Übergangsbestimmung

Dieses Gesetz findet keine Anwendung auf die im Zeitpunkt seines Inkrafttretens vor Behörden der Verwaltungsrechtspflege hängigen Streitigkeiten und auf Beschwerden oder Einsprachen gegen vor diesem Zeitpunkt getroffene Verfügungen; in diesem Falle bleiben die früheren Verfahrens- und Zuständigkeitsbestimmungen anwendbar.

Art. 82

C. Inkrafttreten

[1] Der Bundesrat bestimmt den Zeitpunkt, in dem dieses Gesetz in Kraft tritt.

Datum des Inkrafttretens: 1. Oktober 1969[1])

[1]) **SR 172.010**
[2]) **SR 173.110**
[3]) **BRB** vom 10. Sept. 1969 (**AS 1969** 759)