

**Grundzüge des Verwaltungsverfahrensrechts
in Deutschland und Thailand
: Eine rechtsvergleichende Untersuchung**

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Rechte
durch die Rechtswissenschaftliche Fakultät
der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster

vorgelegt von

Vorranaree SINGTO

aus Phetchaburi/Thailand

2017

Erster Berichtstatter: Professor Dr. Dr. h.c. Dirk Ehlers

Zweiter Berichtstatter: Professor Dr. Worajet Pakeerat

Dekan: Professor Dr. Janbernd Oebbecke

Tag der mündlichen Prüfung: 22. November 2016

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2015/2016 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster als Dissertation angenommen. Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Dr. h.c. Dirk Ehlers, für seine konstruktive Anregungen und seine unermüdliche Unterstützung während meines Studiums in Deutschland. Sehr herzlicher Dank gilt zudem Herrn Professor Dr. Worajet Pakeerat für seine vielen hilfreichen Vorschläge. Für die zeitnahe Erstellung des Erstgutachtens und des Zweitgutachtens bedanke ich mich bei beiden ganz herzlich.

Herrn Professor Dr. Bernhard Großfeld danke ich für die Einladung zu seinen Veranstaltungen und Ausflügen in bedeutende historische Städte von Nordrhein-Westfalen und für sein großes Engagement. Er nahm sich stets Zeit für Studenten anderer Nationalitäten, damit sie das deutsche Recht und die deutsche Kultur besser kennenlernen und verstehen können.

Außerdem danke ich all denjenigen, die mich beim Korrekturlesen oder in sonstiger Weise bei der Erstellung dieser Arbeit unterstützt haben. Insbesondere danke ich auch all meinen Freunden aus dem ehemaligen Institut für öffentliches Wirtschaftsrecht und dem Zentrum für öffentliches Wirtschaftsrecht, sowie dem ehrenamtlichen Verein „Studium im Alter.“ Nicht zuletzt gehen Worte des Dankes an meine deutschen Freunde, insbesondere an Frau Jutta Schlüter und Frau Maija Streichardt für ihre Großzügigkeit und Freundlichkeit und an Herrn Jan-Ulrich Lehmann für seine zahlreiche Hilfe und sprachliche Unterstützung, und an meine thailändischen Kommilitonen in Deutschland. Von Familie Rüter und Familie Neumann erfuhr ich ebenfalls vielfältige Unterstützung.

Schließlich gilt mein herzlicher Dank meinen Eltern, die mir während meines Studiums in Deutschland stets verlässlichen Rückhalt gaben und mich in jeder denkbaren Hinsicht gefördert und unterstützt haben. Für die verständnisvolle Rücksichtnahme und unermüdliche Geduld bei zahlreichen und anregenden Fachdiskussionen, sowie bei der Literaturrecherche gilt mein besonderer Dank Herrn Supawat Singsuwong.

Bangkok, im März 2017

Vorranaree Singto

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der zitierten thailändischen Abkürzung	XI
Einleitung	1
Kapitel 1 Die Entwicklung des Verwaltungsverfahrensrechts	3
A. Entwicklung bis zur Kodifizierung des Verwaltungsverfahrensrechts	3
I. Frühere Kodifizierungsbestrebungen	3
1. Bestehende Rechtsvorschriften vor Erlass des VwVfG	3
a) Deutschland	3
b) Thailand.....	7
2. Anstöße aus der Praxis und der Wissenschaft	8
a) Deutschland	8
b) Thailand.....	12
aa) Erste Entwicklungen zur modernen Staatsbildung	12
bb) Einfluss des angelsächsischen <i>Common Law</i> in der Rechtsauslegung und Rechtsanwendung.....	14
cc) Entstehung des öffentlichen Rechts	14
dd) Fortschritte durch Entscheidungen der Verwaltungskammer seit 1976...	15
ee) Anregungen von Rechtswissenschaftlern	17
II. Kodifizierungsprozess	18
1. Deutschland	18
2. Thailand	20
B. Überblick über die kodifizierten Verwaltungsverfahrensgesetze	23
I. Zielsetzung der Verwaltungsverfahrensgesetze	23
1. Verwirklichung der Verwaltungsaufgaben.....	24
a) Deutschland	24
b) Thailand.....	25
2. Rechtsschutz der Verfahrensbeteiligten	27
a) Deutschland	27
b) Thailand.....	27

II

II. Anwendungsbereich der Verwaltungsverfahrensgesetze	30
1. Anwendungsbereich des deutschen VwVfG	30
2. Mindeststandard-Prinzip des ThaiVwVfG	31
III. Begriff des Verwaltungsverfahrens	33
1. Legaldefinition des Verwaltungsverfahrens (<i>de lege lata</i>).....	33
a) Merkmale der Legaldefinition	34
aa) Nach außen wirkende Verwaltungstätigkeit	34
(1) Deutschland.....	34
(2) Thailand	35
bb) Erlass eines Verwaltungsaktes oder Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags.....	35
(1) Deutschland.....	36
(2) Thailand	36
b) Widerspruchsverfahren als Verwaltungsverfahren	39
aa) Deutschland	39
bb) Thailand.....	40
2. Erweiterter Verfahrensbegriff (<i>de lege ferenda</i>)	40
a) Einbeziehung der Verwaltungsrealakte im deutschen Verwaltungsrecht	41
b) Einbeziehung des exekutiven Normsetzungsverfahrens im thailändischen Verwaltungsrecht	43
IV. Ablauf des Verwaltungsverfahrens	44
1. Einleitung eines Verfahrens.....	45
a) Deutschland	45
b) Thailand.....	45
2. Vorbereitung einer Entscheidung	46
a) Deutschland	46
b) Thailand.....	47
3. Erlass der Verwaltungsentscheidung.....	48
a) Deutschland	48
b) Thailand.....	48
4. Vollstreckung oder Durchsetzung	49
a) Deutschland	49

b) Thailand.....	50
Kapitel 2 Verfassungsrechtliche Wurzeln des Verwaltungsverfahrens	52
A. Bedeutung der verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Verwaltungsverfahren ...	52
I. Austauschverhältnis zwischen Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht	52
1. Deutschland	52
2. Thailand	54
II. Verfassungsrechtliche Einwirkungen auf das Verwaltungsverfahren	58
1. Deutschland	58
2. Thailand	60
B. Ausstrahlung der Grundrechte auf das Verwaltungsverfahren	62
I. Entfaltung der Grundrechte als Rechtsschutz im Verwaltungsverfahren	62
1. Deutschland	62
a) Grundrechtsschutz im und durch Verfahren.....	62
b) Verfahrensfehler als Grundrechtsverstoß.....	64
2. Thailand	66
II. Grundrechtsgebote Verfahrensbeteiligung	67
1. Deutschland	67
2. Thailand	68
C. Ausstrahlung des Rechtsstaatsprinzips auf das Verwaltungsverfahren	70
I. Bedeutung des Rechtsstaatsprinzips	70
1. Deutschland	70
2. Thailand	72
II. Rechtsstaatliche Gebundenheit bei Verwaltungsverfahren	73
1. Deutschland	73
2. Thailand	74
Kapitel 3 Die allgemeinen Verwaltungsverfahrensprinzipien	
nach deutschem und thailändischem Recht	76
A. Befangenheitsregelungen	76
I. Allgemeines	76
1. Sinn und Zweck	76
2. Gesetzesvorschriften.....	77

a) Deutschland	77
b) Thailand.....	78
II. Inhalt der Befangenheitsregelungen	79
1. Verfahrenspflichten für Behörde und Beteiligten	79
a) Selbstanzeige und Mitteilungspflicht eines Amtswalters.....	79
aa) Deutschland	79
bb) Thailand.....	80
b) Ablehnungsrecht des Beteiligten.....	80
aa) Deutschland	80
bb) Thailand.....	82
2. Ausschlussgründe	82
a) Fallgruppen.....	82
aa) Ausgeschlossene Personen	83
(1) Deutschland.....	83
(2) Thailand	84
bb) Beteiligtengleiche Interessenkollision.....	85
b) Entscheidung der Ausschlussgründe.....	86
aa) Deutschland	86
bb) Thailand.....	86
3. Besorgnis der Befangenheit.....	87
a) Subsidiarität der Besorgnis der Befangenheit	87
aa) Deutschland	87
bb) Thailand.....	87
b) Begriff der Besorgnis der Befangenheit.....	88
aa) Deutschland	88
bb) Thailand.....	89
c) Verfahren im Falle einer Besorgnis der Befangenheit	89
aa) Deutschland	89
bb) Thailand.....	90

4. Handlung bei Gefahr im Verzug	90
a) Deutschland	90
b) Thailand.....	91
5. Sonderregelung für Ausschüsse.....	91
III. Rechtsfolge eines Verstoßes gegen Befangenheitsregelungen	92
1. Deutschland	92
2. Thailand	93
B. Recht auf Anhörung	94
I. Allgemeines	94
1. Sinn und Zweck	94
a) Deutschland	94
b) Thailand.....	95
aa) Einfluss von französischen Verwaltungsideen.....	95
bb) Orientierung an angelsächsischen Rechtsprinzipien der „ <i>natural justice</i> “	95
2. Gesetzesvorschriften.....	97
a) Deutschland	97
b) Thailand.....	97
II. Inhalt des Rechts auf Anhörung	98
1. Anhörungspflicht	98
a) Eingreifende Verwaltungsakte	99
aa) Deutschland	99
bb) Thailand.....	101
b) Gelegenheit zur Äußerung zu den entscheidungserheblichen Tatsachen	102
aa) Deutschland	102
bb) Thailand.....	103
2. Möglichkeit des Absehens von der Anhörung	103
a) Nicht abschließender Ausnahmekatalog	104
aa) Deutschland	104
bb) Thailand.....	104

b) Enumierte Fälle	106
aa) Deutschland	106
bb) Thailand.....	108
3. Anhörungsverbot bei zwingendem öffentlichen Interesse	110
III. Rechtsfolge eines Verstoßes gegen das Recht auf Anhörung	111
1. Heilung von Anhörungsmängeln	112
a) Zeitpunkt der Heilungsmaßnahme	112
aa) Deutschland	112
bb) Thailand.....	112
b) Zuständigkeit für die Nachholung.....	113
aa) Deutschland	113
bb) Thailand.....	113
c) Anforderungen an die Heilung von Anhörungsmängeln.....	115
aa) Deutschland	115
bb) Thailand.....	117
2. Unbeachtliche Verfahrensfehler	117
C. Recht auf Akteneinsicht	118
I. Allgemeines	118
1. Sinn und Zweck	118
2. Gesetzesvorschriften.....	119
a) Deutschland	119
b) Thailand.....	121
II. Inhalt des Rechts auf Akteneinsicht	121
1. Anspruch auf Akteneinsicht	121
a) Deutschland	121
b) Thailand.....	123
2. Ausnahmen des Rechts auf Akteneinsicht.....	124
a) Deutschland	124
aa) Beeinträchtigung der Aufgabenerfüllung	124
bb) Nachteile für Bund und Länder	124

VII

cc) Beeinträchtigung des Interesses der Beteiligten oder Dritter	125
b) Thailand.....	125
3. Ort und Form der Akteneinsicht.....	127
III. Rechtsfolge eines Verstoßes gegen das Recht auf Akteneinsicht	128
1. Deutschland	128
2. Thailand.....	129
D. Pflicht zur Begründung von Verwaltungsakten	129
I. Allgemeines	129
1. Sinn und Zweck	129
2. Gesetzesvorschriften.....	130
a) Deutschland	130
b) Thailand.....	131
II. Inhalt der Begründungspflicht von Verwaltungsakten.....	132
1. Begründungspflicht	132
a) Deutschland	132
b) Thailand.....	133
2. Angabe der wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe bei gebundenen Entscheidungen und Ermessensentscheidungen	134
a) Deutschland	134
b) Thailand.....	135
3. Ausnahmen der Begründungspflicht in deutschen und thailändischen Verwaltungsverfahrensgesetzen	135
a) Ähnliche Ausnahmen	136
b) Abweichende Ausnahmen.....	136
aa) Unvollständige Entwicklung der Rechtsidee der elektronischen Verwaltungsakte und Allgemeinverfügungen	136
bb) Wahrung der Geheimhaltung	137
cc) Unmöglichkeit einer Begründung.....	138
(1) Mündlicher Verwaltungsakt.....	138
(2) Eilbedürftigkeit	139
III. Rechtsfolge eines Verstoßes gegen Begründungspflicht	140
1. Deutschland	140

2. Thailand	140
Kapitel 4 Behandlung der Verfahrensfehler im Widerspruchsverfahren und im gerichtlichen Verfahren	142
A. Widerspruch als förmlicher Rechtsbehelf gegen Verwaltungsakte	142
I. Allgemeines	142
1. Sinn und Zweck	142
a) Deutschland	142
b) Thailand.....	143
2. Rechtsgrundlage des Widerspruchsverfahrens	143
a) Deutschland	143
b) Thailand.....	144
3. Widerspruch als Weg zur Verwaltungsgerichtsbarkeit	145
a) Deutschland	145
b) Thailand.....	147
4. Gesetzlich geregelte Ausnahmen vom Erfordernis des Widerspruchsverfahrens	148
a) Bestrebungen zur Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in Deutschland	148
aa) Rechtsgrundlage für die Länder zur Abschaffung des Widerspruchsverfahrens	148
bb) Gründe für die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens	149
cc) Kritik an der Abschaffung des Widerspruchsverfahrens	149
b) Verwaltungsakte oberster Bundes- und Landesbehörden	151
aa) Deutschland	151
bb) Thailand.....	152
c) Erstmalige Beschwer durch Abhilfe- oder Widerspruchsbescheid	153
aa) Deutschland	153
bb) Thailand.....	153
II. Durchführung des Widerspruchsverfahrens	153
1. Beginn des Widerspruchsverfahrens	153
a) Form	154
aa) Deutschland	154

bb) Thailand.....	154
b) Widerspruchsfrist	155
aa) Deutschland	155
bb) Thailand.....	157
2. Ablauf des Widerspruchsverfahrens.....	158
a) Anhörung.....	158
aa) Deutschland	158
bb) Thailand.....	159
b) Kompetenz der Ausgangsbehörde.....	160
aa) Deutschland	160
bb) Thailand.....	161
c) Kompetenz der Widerspruchsbehörde	161
aa) Umfang der Nachprüfung.....	161
(1) Deutschland.....	161
(2) Thailand	162
bb) Befugnis zur Verschlechterung (<i>Reformatio in peius</i>).....	163
(1) Deutschland.....	163
(2) Thailand	164
cc) Selbstentscheidung der Widerspruchsbehörde oder Anweisung der Ausgangsbehörde	165
(1) Deutschland.....	165
(2) Thailand	167
3. Abschluss und Erledigung des Widerspruchsverfahrens.....	167
a) Deutschland	167
b) Thailand.....	170
III. Untätigkeitsklage im Fall der Nichtentscheidung im Widerspruchsverfahren ...	170
1. Deutschland	170
2. Thailand.....	174
B. Gerichtlicher Rechtsschutz gegen Verwaltungsverfahrensfehler.....	176
I. Begrenzte Angreifbarkeit einer Verfahrenshandlung in Deutschland	176
1. Eingeschränkte Klagebefugnis bei Verfahrensfehlern	176

2. Isolierter Rechtsschutz gegen Verfahrenshandlungen.....	179
a) Sinn und Zweck des § 44a VwGO	179
b) Voraussetzung des § 44a Satz 1 VwGO.....	180
c) Ausnahmen	182
aa) Ausdrücklich geregelte Ausnahmen in § 44a Satz 2 VwGO.....	182
bb) Sonstige Ausnahmen	182
II. Unbegrenzte Angreifbarkeit einer Verfahrenshandlung in Thailand	184
1. Uneingeschränkte Klagebefugnis bei Verfahrensfehlern	185
2. Nicht subjektiver Rechtsschutz gegen Verfahrenshandlungen	186
Kapitel 5 Schlussfolgerungen	188
Anhang: Das Thailändische Verwaltungsverfahrensgesetz von 1996	192
Literaturverzeichnis	216

Verzeichnis der zitierten thailändischen Abkürzung

Gesetzentwurfsausschuss (<i>The Council of State</i>)	Der Ausschuss, der Gesetzentwürfe der Regierung prüft und die Verwaltungsorgane bei der Verwaltungspraxis und Rechtsauslegung berät.
ThaiVerf	Thailändische Verfassung
ThaiVerfG	Thailändisches Verfassungsgericht
ThaiVerfGE	Entscheidung des thailändischen Verfassungsgerichts
ThaiVerwG	Thailändisches Verwaltungsgericht
ThaiVerwGE	Entscheidung des thailändischen Verwaltungsgerichts
ThaiVerwGG	Thailändisches Verwaltungsgerichtsgesetz (<i>Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure von 1999</i>)
ThaiVerwG Ordnung	Ordnung des thailändischen Verwaltungsgerichts
ThaiVwVfG	Thailändisches Verwaltungsverfahrensgesetz
ThaiVwVfG-Ausschuss	der gemäß ThaiVwVfG gegründete Ausschuss

Einleitung

Vor dem Inkrafttreten des Thailändischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (ThaiVwVfG) waren die Verwaltungsverfahren in Thailand uneinheitlich. Sie wurden in verschiedenen Spezialgesetzen geregelt. Für eine Aufgabenerfüllung der Verwaltung spielte das Verwaltungsverfahren eine erhebliche Rolle, dagegen wurde der Beteiligte des Verfahrens durch bürokratische Handlungen belastet. Vielschichtige Verfahren und undeutliche Regelungen führten zu einem „Mysterium“ der Verwaltung und danach zur Korruption in der Verwaltung. Schließlich tauchte im Jahr 1988 erstmalig der Gedanke einer Reform der Verwaltung in Thailand auf. Danach wurde im Jahr 1991 diese Idee durch eine Gründung des ThaiVwVfG-Gesetzentwurfsausschusses konkretisiert. Aus politischen Gründen und auch in der Erkenntnis der Notwendigkeit sollte das ThaiVwVfG so schnell wie möglich verabschiedet werden. Das deutsche Verwaltungsverfahrensgesetz galt als Vorbild des ThaiVwVfG, aber das thailändische Verwaltungsrecht wurde vorher durch das französische Verwaltungsrecht und die angelsächsischen Rechtsprinzipien stark geprägt, die von den Rechtswissenschaftlern aus den genannten Ländern durch Literatur, Vorträge oder Referate verbreitet wurden. Darüber hinaus tauchten nunmehr neue Verwaltungsrechtsideen durch die Übernahme des deutschen Verwaltungsverfahrensgesetzes auf, die im thailändischen Verwaltungsrecht noch nicht bekannt waren. Die Auslegung und Anwendung des ThaiVwVfG steht neben der Prägung durch das deutsche VwVfG unter dem Einfluss vom französischen Verwaltungsrecht und von angelsächsischen Rechtsprinzipien. Diese Vielschichtigkeit regt immer wieder zu Vergleichen und theoretischen Forschungen an. Das ThaiVwVfG wird als Maßstab im Verwaltungsverfahrenrecht angesehen und zielt auf eine transparente, faire und überprüfbare Verwaltungshandlung. Bis jetzt ist das ThaiVwVfG von 1996 schon 20 Jahren in Kraft, deswegen gibt es mittlerweile Rechtsprechung und Literatur über die Auslegung und Anwendung der Verwaltungsverfahrensvorschriften im ThaiVwVfG. Darüber hinaus nimmt der gemäß diesem Gesetz gegründete ThaiVwVfG-Ausschuss und Gesetzesregelungen bei der Auslegung des ThaiVwVfG eine Beratung für Verwaltungsorgane wahr. In dieser Arbeit werden Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts, insbesondere die Entscheidungen und Ordnungen des Obersten

Verwaltungsgerichts¹, Literatur sowie die Entscheidungen des ThaiVwVfG-Ausschusses untersucht und es wird im Vergleich mit dem deutschen Verwaltungsverfahrensrecht dargestellt, wie sich das thailändische Verwaltungsverfahren seither entwickelt hat.

Zur Darstellung des deutschen und thailändischen Verwaltungsverfahrensrechts und seiner Differenzierungen wird die vorliegende Arbeit in fünf Teile unterteilt. Im 1. Kapitel beginnt sie mit einer Darstellung der Entwicklung des Verwaltungsverfahrensrechts in Deutschland und Thailand. Anschließend werden im 2. Kapitel die verfassungsrechtlichen Wurzeln des Verwaltungsverfahrens in den deutschen und thailändischen Verfassungen dargestellt. Das 3. Kapitel der Arbeit beschäftigt sich mit den allgemeinen Verwaltungsverfahrensgrundsätzen nach deutschem und thailändischem Recht. Dabei werden die Befangenheitsregelung, das Recht auf Anhörung, das Recht auf Akteneinsicht und die Pflicht zur Begründung von Verwaltungsakten in Details ausführlich beschrieben. Danach behandelt das 4. Kapitel die Behandlung der Verfahrensfehler im Widerspruchsverfahren und gerichtlichen Verfahren. Schließlich werden im 5. Kapitel Schlussfolgerungen der Arbeit gezogen.

¹ Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Thailand besteht aus den Verwaltungsgerichten (*The Administrative Court of First Instance*) und dem Obersten Verwaltungsgericht (*The Supreme Administrative Court*).

Kapitel 1 Die Entwicklung des Verwaltungsverfahrensrechts

A. Entwicklung bis zur Kodifizierung des Verwaltungsverfahrensrechts

I. Frühere Kodifizierungsbestrebungen

1. Bestehende Rechtsvorschriften vor Erlass des VwVfG

Vor der Kodifizierung der Verwaltungsverfahrensgesetze wurden die Verwaltungsverfahren in verschiedenen landesrechtlichen Spezialgesetzen geregelt. Wenn man sich mit den Verfahrensgrundsätzen beschäftigt, müssen die Regelungen über Verwaltungsverfahren in den genannten Spezialgesetzen betrachtet werden, die das heutige Verwaltungsverfahrensgesetz beeinflussen.

a) Deutschland

Im Kaiserreich und in der Weimarer Republik war die Kodifizierung des Verwaltungsverfahrensrechts auf die Landesebene und im Reich auf besondere Rechtsgebiete beschränkt.² Zum Ende des 19. Jahrhunderts kamen zwei bemerkenswerte Kodifikationen in Betracht.³ Die älteste Kodifizierung des Verwaltungsverfahrensrechts war das preußische Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung vom 30.7.1883. Das enthielt das förmliche Verwaltungsverfahren vor kollegialen Ausschüssen der zuständigen Behörden, sog. Beschlussverfahren,⁴ das die Beteiligung des Volkes als Selbstverwaltungsidee aufnahm,⁵ und das Verwaltungsstreitverfahren (ein Kontrollverfahren). Das Beschlussverfahren unterschied sich von dem Verwaltungsverfahren im heutigen Sinne. Es stellte ein förmliches Verfahren dar und charakterisierte die förmliche Beschwerde als Rechtsinstitut.⁶ Das Beschlussverfahren gewährte den Parteien in der Regel keinen

² Ule in Jeserich (Hrsg.), Die Kodifizierung des Verwaltungsverfahrensrechts (1987), S. 1164.

³ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, Einleitung, Rn. 2.

⁴ Mayer, BayVBl 1960, 334; Ule in Jeserich (Hrsg.), Die Kodifizierung des Verwaltungsverfahrensrechts (1987), S. 1164.

⁵ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, Einleitung, Rn. 2.

⁶ Hatschek, Lehrbuch des deutschen und preussischen Verwaltungsrechts (1931), S. 364.

Rechtsanspruch auf Gehör und Gestaltung des Prozessstoffes und nahm für seine Entscheidung keine Rechtskraft in Anspruch.⁷ Außerdem enthielt das Gesetz keine Allgemeinen Verfahrensgrundsätze.⁸ Zweitens regelte die badische landesherrliche Verordnung vom 31.8.1884 das Verfahren in Verwaltungssachen und das Verfahren vor den Bezirksräten, das im wesentlichen dem Beschlussverfahren des preußischen Gesetzes über die allgemeine Landesverwaltung entsprach.⁹ Das Beschlussverfahren bildete eine Mittelstufe zwischen dem formlosen einfachen Verwaltungsverfahren und dem Verwaltungstreitverfahren, das durch die nationalsozialistische Regierung beseitigt wurde und nach 1945 namentlich im Bereich der britischen Besatzungszone wieder auflebte.¹⁰

Am Anfang des 20. Jahrhunderts wurde das österreichische allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz vom 21.7.1925 geschaffen, aber der österreichische Vorläufer aller deutschen Kodifikationen und Kodifikationsversuchen beeinflusste nicht die damaligen deutschen Kodifikationen und Kodifikationsversuche.¹¹ Trotzdem versuchten österreichische Juristen durch den Anschluss Österreichs an das Deutsche Reich im Jahr 1938 die Verbindlichkeit des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes herbeizufügen.¹² Die österreichischen Juristen schlugen die Übernahme auf das ganze Reichgebiet vor, aber wegen des Kriegsausbruches wurde die Weiterverfolgung dieser Anregung nicht weitgehend verfolgt.¹³ Eine große Rolle für die Herausbildung eines rechtsstaatlichen deutschen Verwaltungsverfahrens spielte die Landesverwaltungsordnung für Thüringen vom 10.6.1926.¹⁴ Sie regelte in einem verfahrensrechtlichen Teil Vorschriften über das allgemeine Verwaltungsverfahren und über das Verwaltungsgerichtsverfahren. Im Abschnitt über das allgemeine Verfahren (§§ 54-69)

⁷ Hatschek, Lehrbuch des deutschen und preussischen Verwaltungsrechts (1931), S. 363.

⁸ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, Einleitung, Rn. 2.

⁹ Ule in Jeserich (Hrsg.), Die Kodifizierung des Verwaltungsverfahrensrechts (1987), S. 1164; Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, Einleitung, Rn. 2.

¹⁰ Becker, Das allgemeine Verwaltungsverfahren in Theorie und Gesetzgebung (1960), S. 128.

¹¹ Ule in Jeserich (Hrsg.), Die Kodifizierung des Verwaltungsverfahrensrechts (1987), S. 1165.

¹² Vgl. Becker, Das allgemeine Verwaltungsverfahren in Theorie und Gesetzgebung (1960), S. 120 (Fn. 60) und S. 132.

¹³ Becker, Das allgemeine Verwaltungsverfahren in Theorie und Gesetzgebung (1960), S. 121; Stelkens/-Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, Einleitung, Rn. 2;.

¹⁴ Ule, DVBl 1957, 598.

finden sich Grundelemente des heutigen Verwaltungsverfahrensgesetzes.¹⁵ Sie positivieren erstmal wichtige rechtsstaatliche Verwaltungsprinzipien¹⁶ im Wege einer Zusammenfassung der gewohnheitsrechtlich anerkannten Verfahrensgrundsätze.¹⁷ Besonders Interesse verdient die Bestimmung des § 59: *Das Verfahren ist einfach, zweckmäßig und mit Beschleunigung durchzuführen*. Dies erfasste die Maximen der Beschleunigung bzw. Konzentration des Verfahrens sowie den Grundsatz einer Zweckmäßigkeit des Verfahrens. Weiterhin war die Ordnung des Verwaltungsverfahrens in dem Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes für Württemberg aus dem Jahr 1931 für juristische Leistung beträchtlich. Der Entwurf enthielt gemeinsame Vorschriften für das Verfahren auf dem Verwaltungsweg und dem Verwaltungsrechtsweg und besondere Vorschriften für den Verwaltungsweg in der Ersten Stufe und der Beschwerdestufe.¹⁸ Danach kamen die Verfahrensgesetze für besondere Rechtsgebiete in Betracht. Neben diesen landesrechtlichen Kodifikationen und Kodifikationsversuchen gab es die reichsrechtlichen Regelungen des Verwaltungsverfahrensrechts auf bestimmten Rechtsgebiete beispielsweise die verfahrensrechtlichen Vorschriften der Reichsgewerbeordnung vom 21.6.1869 für die Behörden der Gewerbeverwaltung, der Reichsversicherungsordnung vom 19.7.1911 für die Träger der Sozialversicherung und der Reichsabgabenordnung vom 13.2.1919 für die Steuerbehörden.¹⁹

Nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland ist zwischen der Rechtsentwicklung im Bund und in den Ländern zu unterscheiden. Auf der Bundesebene sind das Verwaltungszustellungsgesetz (VwZG) vom 3.7.1952 und das Verwaltungsvollstreckungsgesetz (VwVG) vom 27.4.1953 in Kraft getreten. Sie wurden weitgehend von den Ländern übernommen. Danach kam das Gesetz über das Verwaltungsverfahren der Kriegsopferversorgung vom 2.5.1955. Es regelte das Verfahren vor den Versorgungsämtern und seine verfahrensrechtlichen Grundsätze, die später als

¹⁵ Schmidt-Aßmann in Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), § 27 Der Verfahrensgedanke im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht (2012), Rn. 6.

¹⁶ Köttgen, VerwArch 1931, 162 ff.; Becker, Das allgemeine Verwaltungsverfahren in Theorie und Gesetzgebung (1960), S. 127.

¹⁷ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, Einleitung, Rn. 3.

¹⁸ Ule in Jeserich (Hrsg.), Die Kodifizierung des Verwaltungsverfahrensrechts (1987), S. 1165.

¹⁹ Ule in Jeserich (Hrsg.), Die Kodifizierung des Verwaltungsverfahrensrechts (1987), S. 1165.

Anregungen bei verschiedenen Vorschriften des Musterentwurfs für das Verwaltungsverfahrenrecht berücksichtigt wurden.²⁰

Auf der Landesebene erschienen die Teilregelungen des allgemeinen Verwaltungsverfahrens in verschiedenen Ländern. Das baden-württembergische Landesverwaltungsgesetz vom 7.11.1955 regelte Vorschriften über die Verwaltungsbeschwerde, die durch das Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung vom 22.3.1960 aufgehoben wurden.²¹ Ferner regelte das nordrhein-westfälische Erste Gesetz zur Neuordnung und Vereinfachung der Verwaltung (Erstes Vereinfachungsgesetz) vom 23.7.1957 Beschlussverfahren vor den kommunalen Beschlussausschüssen.²² Dann stellte das Gesetz über das Verfahren der Berliner Verwaltung vom 2.10.1958 den ersten Versuch einer umfassenden Regelung des allgemeinen Verwaltungsverfahrenrechts dar, aber es beschränkte sich auf die Festlegung einiger weniger verfahrensrechtlichen Grundsätze einschließlich einer Bestimmung über Form und Inhalt der Verwaltungsakte.²³ Ferner enthielt das Bremer Verwaltungsverfahrensgesetz, das am 1.4.1960 bekannt gemacht wurde, Vorschriften über die Vorladung und die Bekanntgabe von Verwaltungsakten.²⁴ Außerdem versuchte der Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Verwaltungsverfahrens im Lande Niedersachsen, das Recht des Verwaltungsverfahrens auf eine dem Rechtsstaatsprinzip entsprechende Grundlage sowie den Grundsatz der Gewährung rechtlichen Gehörs zu stellen.²⁵ Der Grundsatz des Parteigehörs gilt im erstinstanzlichen Verfahren nur für das Beschlussverfahren.²⁶ Des Weiteren wurden Entwürfe eines Gesetzes zur Regelung eines Verwaltungsverfahrensgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen und eines hamburgischen Verwaltungsverfahrensgesetzes nicht weiter verfolgt, sondern sie wurden bei der Ausarbeitung des Musterentwurfs herangezogen.²⁷ Einen Vorgriff auf das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes zeigt das Allgemeine Verwaltungsgesetz für das

²⁰ Ule in Jeserich (Hrsg.), Die Kodifizierung des Verwaltungsverfahrenrechts (1987), S. 1166.

²¹ Ule in Jeserich (Hrsg.), Die Kodifizierung des Verwaltungsverfahrenrechts (1987), S. 1166.

²² Becker, Das allgemeine Verwaltungsverfahren in Theorie und Gesetzgebung (1960), S. 128; Ule in Jeserich (Hrsg.), Die Kodifizierung des Verwaltungsverfahrenrechts (1987), S. 1167.

²³ Ule in Jeserich (Hrsg.), Die Kodifizierung des Verwaltungsverfahrenrechts (1987), S. 1167.

²⁴ Ule in Jeserich (Hrsg.), Die Kodifizierung des Verwaltungsverfahrenrechts (1987), S. 1167.

²⁵ Becker, Das allgemeine Verwaltungsverfahren in Theorie und Gesetzgebung (1960), S.128 ff.

²⁶ Becker, Das allgemeine Verwaltungsverfahren in Theorie und Gesetzgebung (1960), S.129.

²⁷ Ule in Jeserich (Hrsg.), Die Kodifizierung des Verwaltungsverfahrenrechts (1987), S. 1167.

Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz) vom 18.4.1967, weil es den damals bereits vorliegenden Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes übernahm.²⁸

b) Thailand

Früher wurde das Verwaltungsrecht in Thailand unsystematisch entwickelt. Vor dem Erlass des Thailändischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (ThaiVwVfG) fanden sich die Regelungen meistens über Berechtigung der Verwaltung in verschiedenen Spezialgesetzen. Es fehlte an angemessenen und ausführlichen Vorschriften über Verfahren vor dem Erlass der Verwaltungsentscheidung und über Rechtsschutz der Verfahrensbeteiligten. Die Rechtsideen über Verwaltungsverfahren entstanden am Ende des 20. Jahrhunderts mit der im Jahr 1976 gegründeten Verwaltungskammer, die für verwaltungsrechtliche Streitigkeiten zwischen Bürgern und Behörden zuständig war. Die Regelung über Verwaltungsverfahren in Spezialgesetzen spielte noch eine bedeutende Rolle für die Rechtmäßigkeit der Verwaltungsentscheidung. In der Verwaltungspraxis wurde die Regulation des Ministerpräsidentenamtes²⁹ für die Ausübung staatlichen Bürgerdienstes von 1989 (*The Rule of the Office of the Prime Minister on the Public Services of the Government Agencies* (1989) (§ 85 ThaiVwVfG)) erlassen. Es handelte sich um die Beschleunigung der Genehmigungsverfahren und Reform der Verwaltungshandlung. Der Betroffene konnte eine Petition oder Beschwerde gegen die Behörde einreichen. Jedoch normierte diese Verwaltungsvorschrift keinen Anspruch auf Verfahrensbeteiligung und sie stellte nur das interne Verwaltungsverfahren und einen Rahmen der Verwaltungstätigkeit dar, die durch den Ministerpräsidenten jederzeit geändert oder aufgehoben werden konnte. Außerdem war es erlaubt, dass die Verwaltung durch diese Verwaltungsvorschrift den eigenen Vorgang des Verwaltungsverfahrens regelte. Dies führte zu keiner Vereinheitlichung der Verwaltungsverfahren.

²⁸ Ule in Jeserich (Hrsg.), *Die Kodifizierung des Verwaltungsverfahrensrechts* (1987), S. 1167.

²⁹ Regulation des Ministerpräsidentenamtes ist eine Art von *Ministerial Regulation*, die gemäß § 11 (8) vom *Act of Administrative Organization of the State* (1991) durch den Ministerpräsidenten erlassen wird.

2. Anstöße aus der Praxis und der Wissenschaft

a) Deutschland

Mitte des 20. Jahrhunderts kam es in Deutschland zur Diskussion über eine Kodifizierung des Verwaltungsverfahrens. Im April 1956 wurde den Ländern von der Konferenz der Innenminister und Senatoren für Inneres eine möglichst übereinstimmende Kodifizierung eines Verwaltungsverfahrensgesetzes empfohlen.³⁰ Ein Untersuchungsausschuss zur Erarbeitung von Grundsätzen für ein allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz wurde zugunsten der Vereinheitlichung und Klarheit ins Leben gerufen. Mit dessen Bericht begann die eigentliche Vorgeschichte des VwVfG im Jahr 1957.³¹ Seine Anregung bestand aus einem Gliederungskatalog mit dem Inhalt der einzelnen Vorschriften in Stichworten.³²

Auf der Bundesebene nahm sich die vom Bundesinnenminister nach einem Beschluss von Bundestag und Bundesregierung berufene Sachverständigenkommission für die Vereinfachung der Verwaltung erstmals im Januar 1957 der Aufgabe an und arbeitete in der Unterkommission II (Verwaltungsaufgaben, Verwaltungsverfahren, Verwaltungsgerichtsbarkeit) unter dem Vorsitz von *Carl Hermann Ule* die Grundlagen für eine Kodifizierung des Verwaltungsverfahrensrechts heraus.³³ Dies zielte auf die Vereinfachung durch Vereinheitlichung und die Normierung ungeschriebener Rechtsgrundsätze.³⁴ 1960 erfasste sie einen ausführlichen Bericht zu den Einzelmaterien. Der Bericht plädierte für den alsbaldigen Erlass eines Verwaltungsverfahrensgesetzes. Sein Geltungsbereich sollte sich nur auf die Bundesebene beschränken.³⁵ Außerdem sprach sich der Bericht für eine weitgehende Vereinheitlichung zwischen Bund und

³⁰ Bredemeier, Kommunikative Verfahrenshandlungen im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht (2007), S. 26; Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar Einleitung, Rn. 14.

³¹ Schmitt-Glaeser in Schmitt Glaeser (Hrsg.), Anspruch, Hoffnung und Erfüllung (1977), S. 1.

³² Bredemeier, Kommunikative Verfahrenshandlungen im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht (2007), S. 26; Schneider in Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), § 28 Strukturen und Typen von Verwaltungsverfahren (2012), Rn. 9; Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, Einleitung, Rn. 14.

³³ Ule in Jeserich (Hrsg.), Die Kodifizierung des Verwaltungsverfahrensrechts (1987), S. 1168; Bredemeier, Kommunikative Verfahrenshandlungen im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht (2007), S. 27.

³⁴ Bundesminister des Innern, Bericht der Sachverständigenkommission für die Vereinfachung der Verwaltung, S. 56.

³⁵ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, Einleitung, Rn. 15.

Ländern aus. Einen ausgearbeiteten Gesetzentwurf legte die Sachverständigenkommission nicht vor.³⁶

Nach dem Erlass des österreichischen Verwaltungsverfahrenrechts von 1925 gab es in der deutschen Rechtswissenschaft keine Übereinstimmung über die Kodifizierung des Verwaltungsverfahrenrechts. Insbesondere die Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer war sich in ihrer Tagung 1958 in Wien, die vor der Veröffentlichung des vorgenannten Berichts von der von *Ule* geleiteten Sachverständigenkommission stattfand, nicht einig. *Karl August Bettermann* (Berlin) und *Erwin Melichar* (Wien)³⁷ kamen zu unterschiedlichen Ergebnissen. *Bettermann* lehnte ein allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz ab und befürwortete eine spezialisierte und differenzierte Lösung für bestimmte Verwaltungszweige oder für bestimmte Verfahrensarten,³⁸ während *Melichar* eine Kodifizierung des Verwaltungsverfahrenrechts befürwortete. Er weitete die Erfahrungen mit dem Österreichischen Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz aus und schlug für Spezialregelungen zum Beispiel im Abgabensrecht vor.³⁹ Insbesondere hob er die wichtige Frage der Parteistellung im Verwaltungsverfahren hervor.⁴⁰ Die Mehrheit der deutschen Staatsrechtslehrer sprach sich jedoch gegen eine Kodifizierung des Verwaltungsverfahrenrechts aus.⁴¹ So erklärte *Werner Weber*,⁴² dass die Zeit dafür noch nicht reif sei. Erst müsse die Wissenschaft entsprechende Grundsätze herausarbeiten. Die Befürworter forderten aber eine Unterstützung von ihren österreichischen Kollegen, die die positive Erfahrung über die Kodifizierung berichteten.⁴³ Der vehementeste Befürworter war *Ule* mit dem Hinweis auf das Rechtsstaatsprinzip. Er erklärte, dass der Rechtsstaat die verfahrensrechtlichen Regelungen erfordere und nach der

³⁶ Schneider in Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), § 28 Strukturen und Typen von Verwaltungsverfahren (2012), Rn. 9.

³⁷ VVDStRL 17 (1959), S. 118-212.

³⁸ Schmitt-Glaeser in Schmitt Glaeser (Hrsg.), Anspruch, Hoffnung und Erfüllung (1977), S. 2; Ule in Jeserich (Hrsg.), Die Kodifizierung des Verwaltungsverfahrenrechts (1987), S. 1169.

³⁹ Ule, DVBl 1959, 16; Bredemeier, Kommunikative Verfahrenshandlungen im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht (2007), S. 28.

⁴⁰ Ule, DVBl 1959, 16.

⁴¹ Ule in Jeserich (Hrsg.), Die Kodifizierung des Verwaltungsverfahrenrechts (1987), S. 1168; Bredemeier, Kommunikative Verfahrenshandlungen im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht (2007), S. 27.

⁴² Ule, DVBl 1959, 16 (17).

⁴³ Bredemeier, Kommunikative Verfahrenshandlungen im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht (2007), S. 30.

prozessrechtlichen Parteistellung der Einzelne nicht mehr Objekt staatlicher Verwaltung, sondern verfahrensrechtlich gleichwertiger Partner sei.⁴⁴

Der 43. Deutsche Juristentag im 1960 in München stattfand, diskutierte in seiner öffentlich-rechtlichen Abteilung über das Thema „Empfiehl es sich, den allgemeinen Teil des Verwaltungsrechts zu kodifizieren?“⁴⁵ Die Regelungen des Berliner Verwaltungsverfahrensgesetzes und der Bericht der Sachverständigenkommission für die Vereinfachung der Verwaltung wurden für die Diskussion zu diesem Thema ausgewertet.⁴⁶ In den Diskussionsbeiträgen wurde eine Kodifizierung des Verfahrensrechts in einem einheitlichen Gesetz mehrheitlich befürwortet, dagegen eine solche des materiellen Verwaltungsrechts abgelehnt. Bei der Kodifizierung stehe eine Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrensgesetzes im Vordergrund.

Im Einzelnen äußerten die Teilnehmer sehr unterschiedliche Auffassungen. So sprach sich *Hans Spanner* für die gesetzliche Regelung des Verfahrensrechts aus.⁴⁷ Insbesondere Sorge eine Kodifikation des Verfahrensrechts für eine Entlastung der Gesetzgebung auf den einzelnen Verwaltungsgebieten. Auch hänge der Schutz des Rechts der Verfahrensbeteiligten nicht nur von den gerichtlichen Kontrollen ab.⁴⁸ Während er sich gegen eine Kodifikation des materiellrechtlichen Teils des allgemeinen Verwaltungsrechts wandte, hielt er eine Kodifikation des Verfahrensrechts für notwendig und zweckmäßig.⁴⁹ Das Gutachten vom *Fritz Werner* stellte die Fragwürdigkeit eine Kodifikation in den Vordergrund.⁵⁰ Die Zeit sei noch nicht reif für eine Kodifizierung des allgemeinen Verwaltungsrechts. Abstrakte Regelungen trügen die Gefahr des Farblosens in sich. Außerdem befürchte *Werner*, dass die Verwaltungsrechtswissenschaft von der Kommentarwissenschaft verdrängt werden würde und an die Stelle des systematischen Lehrbuchs mehr und mehr die Kommentare und die Gesetzesbegründung treten würden.

⁴⁴ Ule, DVBl 1959, 16 (17).

⁴⁵ Schneider in Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), § 28 Strukturen und Typen von Verwaltungsverfahren (2012), Rn. 9 (Fn. 39).

⁴⁶ Bredemeier, Kommunikative Verfahrenshandlungen im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht (2007), S. 30.

⁴⁷ Bredemeier, Kommunikative Verfahrenshandlungen im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht (2007), S. 30.

⁴⁸ Spanner, Gutachten für den 43. DJT, S. 31 ff.

⁴⁹ Spanner, Gutachten für den 43. DJT, Leitsätze Nr. 4-5, S. 50 ff.

⁵⁰ Werner, Gutachten für den 43. DJT, S. 21 ff.

Zwar werde durch ein systematisch kodifiziertes Verwaltungsverfahren die Verwaltungsgerichtsbarkeit entlastet, doch überwogen die Nachteile.⁵¹ *Klaus von der Groeben* sprach sich für einer Kodifizierung des allgemeinen Teils sowohl des formellen als auch des materiellen Verwaltungsrechts aus, dagegen befürwortete *Werner Weber* im Verwaltungsverfahrensgesetz nur die Vorschriften über das Verwaltungsverfahren, wohingegen er die Vorschriften über das allgemeine materielle Verwaltungsrecht ablehnte.⁵²

Der Deutsche Juristentag fasste schließlich folgenden Beschluss:⁵³

„Jede gesetzliche Regelung im Bereich des Allgemeinen Verwaltungsrechts muss dem Ziel der Rechtseinheit und Rechtssicherheit dienen. Daher sollte die darauf bezügliche Gesetzgebung des Bundes und der Länder und sollten die allgemeinen Bestimmungen in Spezialgesetzen möglichst übereinstimmen.

Eine einheitliche Regelung des Verwaltungsverfahrens in dem durch das Berliner Verwaltungsverfahrensgesetz vom 2.10.1958 und den Bericht der Sachverständigenkommission für die Vereinfachung der Verwaltung beim Bundesministerium des Innern gezogenen Rahmen ist wünschenswert und notwendig.

In diese Regelung sollten konnexe Materien des Allgemeinen Verwaltungsrechts, insbesondere die Frage der Bestandskraft der Verwaltungsakte, einbezogen werden.“

Darüber hinaus wurde auf den Juristentag die für die Kodifizierung wichtige Frage nach der gesetzgeberischen Kompetenz für den Erlass eines einheitlichen Verwaltungsverfahrensrechts erörtert. Eine dies bezügliche Änderung des Grundgesetzes lehnte die öffentlich-rechtliche Abteilung des Juristentages mit einer schwachen Mehrheit ab.⁵⁴ Dieser Beschluss förderte die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder zur Ausarbeitung des Musterentwurfs wesentlich.⁵⁵

⁵¹ Werner, Gutachten für den 43. DJT, Zusammenfassung, S. 39 ff.

⁵² Ule in Jeserich (Hrsg.), Die Kodifizierung des Verwaltungsverfahrensrechts (1987), S. 1170.

⁵³ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, Einleitung, Rn. 16.

⁵⁴ Ule in Jeserich (Hrsg.), Die Kodifizierung des Verwaltungsverfahrensrechts (1987), S. 1170.

⁵⁵ Ule in Jeserich (Hrsg.), Die Kodifizierung des Verwaltungsverfahrensrechts (1987), S. 1170.

b) Thailand

aa) Erste Entwicklungen zur modernen Staatsbildung

In der Anfangsphase des Imperialismus wurde das thailändische Verwaltungsrecht erst im Bereich der Verwaltungsorganisation wegen des politischen Druckes der europäischen Weststaaten, die ihre Kolonialmacht in Südostasien ausübten, entwickelt. Als der britische Gouverneur von Hongkong, *Sir John Bowring*, im April 1855 mit König Mongkut (König Rama IV 1851-1868) den Siamesisch-Britischen Freundschafts- und Handlungsvertrag schloss, den sog. Bowring-Vertrag (*Treaty of Friendship and Commerce between Her Majesty and the King of Siam*), betrachteten Historiker dies als Wendepunkt zur Modernisierung der siamesischen Politik, Gesellschaft und Wirtschaft, insbesondere des Außenhandels.⁵⁶ Der Vertrag konfrontierte Siam aber mit dem Problem der Exterritorialität, welche dazu führte, dass britische Untertanen in Siam nicht mehr der siamesischen Hoheitsgewalt unterlagen, sondern der Rechtsprechung Britanniens unterstanden.⁵⁷ Dies konnte zum Verlust der Hoheitsgewalt Siams führen. Das Problem der Exterritorialität stellte sich zu dem deshalb in verschiedentlicher Form, weil dem Bowring-Vertrag gleichartige Verträge zwischen Siam und anderen westlichen Ländern folgten.⁵⁸ Für König Chulalongkorn (König Rama V 1868-1910) hatte die Beschleunigung der Fortsetzung der Reformpolitik seines Vaters (König Mongkut) unbedingte Priorität. Eine Umstrukturierung der Staatsverwaltung gehörte zu dieser Reformpolitik. Gefördert wurden für die Reformsabsichten durch Auslandsreisen von König Chulalongkorn, die dem Ziel dienten Erfahrungen über die britische und niederländische koloniale Staatsverwaltung zu sammeln.⁵⁹ Diese wirkte sich vorteilhaft auf die Reformvorhaben der Staatsverwaltung seines Landes aus.

Das Kernstück des königlichen Reformwerks war die Neugestaltung der Regierung, bei der ab 1890 zehn untereinander gleichberechtigte Ministerien funktional gegliedert und etabliert wurden. Außerdem hatte König Chulalongkorn bereits im Jahr 1874 ein Beratungsgremium des Staates für die Rechtsberatung und Rechtsauslegung der

⁵⁶ Grabowsky, Kleine Geschichte Thailands (2010), S. 126 ff.

⁵⁷ Grabowsky, Kleine Geschichte Thailands (2010), S. 126.

⁵⁸ zum Beispiel die U.S.A. und Frankreich (1856), Dänemark (1858), Portugal (1859) und die Niederlande (1860); in Grabowsky, Kleine Geschichte Thailands (2010), S. 126 ff.

⁵⁹ Grabowsky, Kleine Geschichte Thailands (2010), S. 130 ff.

Verwaltungspraxis und zur Prüfung der Gesetzentwürfe von Verwaltungsorganen eingerichtet. Dem Beratungsgremium diente der französische *Conseil d'Etat* als Vorbild. Durch die rechtliche Beratung entsprach die Verwaltungstätigkeit des Staates dem Prinzip des *Rule of Law*. Trotzdem geriet das Beratungsgremium in Konflikt mit dem König und den Ministerien, weswegen es nicht effektiv und frei arbeiten konnte. Daraufhin wurde das Beratungsgremium im Jahr 1894 aufgelöst.

Obwohl eine Regelung des Verwaltungsverfahrens und des Verfahrens vor Erlass der ersten Verwaltungsentscheidung in dieser Zeit völlig außer Acht bleibt, gab es einen Fortschritt in der behördlichen Selbstkontrolle durch die Einführung einer Beschwerdemöglichkeit zum Zweck einer Korrektur der Verwaltungsentscheidung. Die Betroffenen, deren Rechte durch Verwaltungstätigkeiten beeinträchtigt wurden, konnten eine solche, die ein formloser Rechtsbehelf wie die Petition im deutschen Recht darstellte, an den Vorgesetzten oder an den Minister richten.⁶⁰ Sie erforderte keine bestimmten formellen Voraussetzungen. Dies stellte aber keinen präventiven Rechtsschutz, sondern einen repressiven Rechtsschutz dar. Diese Beschwerde wies einen ersten Schritt in Richtung modernen Staat auf, weil im Königreich aufgrund absolutistischer Hintergründe davon ausgegangen wurde, dass königliches Handeln nie Unrecht sein kann. Das Prinzip wurde aus der englischen Rechtsidee übernommen, welche stark das thailändische Regime beeinflusste. Dies hatte zur Folge, dass die vom König erlassenen Gesetze oder *Royal Degree*⁶¹ durch den Ministerpräsidenten vor der Verkündung bestätigt werden mussten. Außerdem gab es keine Rechtsnormen, die dem Einzelnen einen Anspruch gegen den Staat gewährleisteten, weil ein Anspruch gegen den Staat einen unmittelbaren Vorwurf gegen den König gleichgesetzt wurde. Deswegen konnten die vom Verwaltungshandeln Betroffenen eine Beschwerde gegen die Rechtsträger, die die juristischen Personen wie Ministerien und Ämter waren, einlegen. Der Bürger wurde in dieser Zeit von der Staatsgewalt nicht mehr als Untertan oder Verwaltungsobjekt behandelt, weil der Staat ihm ein Rechtsmittel zum Schutz seines Rechts gegen das staatliche Handeln einräumte. Dies wurde als ein gutes Zeichen für eine große Änderung im Bereich der

⁶⁰ Sawangsak, Entwicklung des öffentlichen Rechts im Ausland und in Thailand (1995), S. 125.

⁶¹ *Royal Degree* ist ein materielles Recht, das als eine exekutive Norm bezeichnet werden kann. *Royal Degree* wird von Exekutive durch Ermächtigung von Legislative in einem bestimmten Gesetz und ohne Gesetzgebungsprozess im Parlament erlassen. Trotzdem muss *Royal Degree* vom König unterzeichnet und den Ministerpräsidenten bestätigt werden.

Verwaltungsorganisation in Thailand angesehen, obwohl der Bürger eine Überprüfung des behördlichen Verhaltens nicht veranlassen konnte.

bb) Einfluss des angelsächsischen *Common Law* in der Rechtsauslegung und Rechtsanwendung

Bei der Forschung über die Entwicklung der Rechtswissenschaft in Thailand sollte der Unterricht in der *Law School* betrachtet werden. Die *Law School* wurde von König Chulalongkorn im Justizministerium im Jahr 1897 gegründet. Am Anfang kamen die Rechtsideen und Gerichtsverfahren aus dem Rechtskreis des *Common Law* und wurden an der *Law School* unterrichtet. Diese Rechtsideen galten als *das allgemeine Rechtsprinzip* für eine Rechtsauslegung im Einzelfall und zur Ergänzung von Gesetzeslücken.⁶² Obwohl eine gewisse Anzahl rechtswissenschaftlicher Lehrer Rücksicht auf die Rechtsideen aus dem Rechtskreis des *Common Law* nahm, wurden kodifizierte Gesetze hingegen vom Gesetzgeber auf der Grundlage des kontinental-europäischen Rechtskreises (*Civil Law*) beschlossen. König Vajiravudh (König Rama VI 1910-1925), der in England studierte und Werke der europäischen Literatur ins Thailändische übersetzte, ließ eine Reihe neuartiger Gesetze verabschieden.⁶³ Insbesondere übernahm der erste Entwurf des 1. und 2. Buches des Thailändischen *Civil Code* französische Rechtsideen aus dem französischen *Civil Code*, aber dieser Entwurf war nie in Kraft getreten. Später wurden das erste Buch (Allgemeiner Teil) und das zweite Buch (Recht der Schuldverhältnisse) des Thailändischen *Civil Code* nach dem Vorbild des japanischen *Civil Code*, der wiederum auf dem deutschen BGB beruhte, schon im Jahr 1925 verabschiedet.

cc) Entstehung des öffentlichen Rechts

Erst im Jahr 1919 wurde das öffentliche Recht von *Praya Nitisartphaisan*, Dozent an der *Law School* des Justizministeriums, als Gegensatz zum Privatrecht herausgearbeitet. Es ging um den Unterschied zwischen Privatrecht und öffentlichem Recht. Jedoch waren die Ideen des Verwaltungsrechts noch nicht eindeutig.⁶⁴ Im Jahr 1932 forderte *Pridi*

⁶² Saeng-Uthai, Rechtswissenschaftliche Literatur in Thailand (1980), S. 178 ff.

⁶³ Grabowsky, Kleine Geschichte Thailands (2010), S. 146 ff.

⁶⁴ Uwanno, Öffentliches Recht (1994), S. 57 ff.; Sawangsak, Entwicklung des öffentlichen Rechts im Ausland und in Thailand (1995), S. 109 ff.

*Panomyong*⁶⁵ mehr zum öffentlichen Recht und der Staatsgewalt, insbesondere über das Gewaltenteilungsprinzip und das Demokratieprinzip.⁶⁶ Seine Aussage wurde von der „*Volkspartei*“ als Anreiz für die Siamesische Revolution vom 24.6.1932 genutzt. *Panomyong* wurde so der Gründer der konstitutionalistischen Volkspartei und der wichtigste Führer des zivilen Flügels der Siamesischen Revolution. Die idealistischen gesinnten Führer der Volkspartei bewirkten die Umwandlung Siams von der absoluten Monarchie in eine konstitutionelle Monarchie. Zu dieser Zeit fand die wichtigste Änderung in der thailändischen Geschichte statt. Die Volkspartei verlangte vom König, sich einer Verfassung zu beugen. König Prajadhipok akzeptierte die neue vorläufige Verfassung.

1932 wurde somit die erste thailändische Verfassung erlassen. Die höchste Staatsgewalt ging nunmehr vom Volk aus. Der Monarch war weiterhin Oberhaupt des Landes, seine Handlungen bedurften aber der Einwilligung eines Volksausschusses oder der Regierung. Gesetze waren von einer Volksvertretung zu beschließen. Schließlich sollten alle Mitglieder der Volksvertretung vom Volk direkt gewählt werden.

dd) Fortschritte durch Entscheidungen der Verwaltungskammer seit 1976

Seit der Gründung der Verwaltungskammer im Jahr 1976 entwickelte sich der thailändische Verwaltungsverfahrensgedanke. Die Verwaltungskammer war ein Entscheidungsausschuss mit dem im Jahr 1933 gegründeten Staatsrat (*The Office of Council of State*) als Sekretär, der bis jetzt als Rechtsberater der Verwaltungsorgane bei der Verwaltungspraxis und Rechtsauslegung arbeitet und für die Prüfung der Gesetzentwürfe von der Regierung durch den Gesetzentwurfsausschuss (*The Council of State*) verantwortlich ist. Die Verwaltungskammer nahm *pro forma* die Aufgaben eines Verwaltungsgerichts wahr. Sie war für den Rechtsstreit zwischen Bürger und Behörde bei Gesetzwidrigkeiten, schwerwiegenden Verwaltungsfehlern, „*bad faith*“ und bei unvernünftigen behördlichen Maßnahmen zuständig. Außerdem spielte die Verwaltungskammer für die Überprüfung eines Verwaltungsverfahrens, also die formellen Rechtswidrigkeiten bezüglich Form, Verfahren und Zuständigkeit, eine große Rolle. Das

⁶⁵ Der 1900 geborene *Pridi Panomyong* (Luang Pradit Manutham) erwarb seinen Doktorgrad an der Pariser Sorbonne. Seit 1929 arbeitete er im Staatsdienst und war Professor an der juristischen Fakultät; in Grabowsky, Kleine Geschichte Thailands (2010), S. 152 ff.

⁶⁶ *Panomyong*, Verwaltungsrecht (1983), S. 268.

in einem Gesetz vorgeschriebene Verwaltungsverfahren, vor allem die Anhörung und die Form der Genehmigung, musste unbedingt berücksichtigt werden. Eine Vernachlässigung führte zur Rechtswidrigkeit⁶⁷ und danach zur Aufhebung der Verfügung. Aus der Entscheidung der Verwaltungskammer ergab sich einerseits die maßgebliche Bedeutung des Verwaltungsverfahrens für die Rechtmäßigkeit der Verwaltungshandlung, andererseits entschied die Verwaltungskammer über die Verfahrensmäßigkeit meistens nach dem Prinzip der Gesetzmäßigkeit und lieferte somit keine neuen Verfahrensgedanken.

Die Verwaltungskammer konnte als Organ der Verwaltung ihre Entscheidungen und Empfehlungen an andere Verwaltungsorgane nicht unmittelbar weitergeben, sondern musste diese an den Ministerpräsidenten weiterleiten. Ihre Entscheidungen hatten keine Rechtskraft und der Ministerpräsident war von diesen unabhängig. Dieser besaß bezüglich dessen Durchführung eigenes Ermessen. Folgte eine Behörde dem Ministerpräsidenten in seiner Funktion als Vorgesetzter aber nicht, dann wurde sie im Rahmen eines Disziplinarverfahrens „bestraft“. Für Schäden, die aufgrund dieser Zuwiderhandlung auftraten, musste die Behörde selbst aufkommen. Aufgrund des behördlichen Disziplinarverhältnisses waren die Behörden an diese Entscheidungen inzident gebunden.

Vor der Gründung der thailändischen Verwaltungsgerichtsbarkeit hatte der Bürger bei einem Streit mit Verwaltungsorganen zwei Möglichkeiten: Entweder konnte er zur Verwaltungskammer oder zu einem ordentlichen Gericht gehen. Entschied sich der klagende Bürger für die Verwaltungskammer und war er mit deren Entscheidung nicht zufrieden, so stand ihm der Weg zu einem ordentlichen Gericht weiterhin offen. Die Entscheidungen der Verwaltungskammer galten für die Verwaltungsorgane als Richtlinien. Sie dienten der Rechtmäßigkeit und der Gleichbehandlung im Verwaltungsverfahren und schützten das Recht des Bürgers. Außerdem glich das Streitverfahren vor der Verwaltungskammer einer internen Kontrolle. Während das Ermessen der Behörde von der Verwaltungskammer geprüft werden konnte, durfte das ordentliche Gericht lediglich prüfen, ob ein Ermessensfehler vorlag. Doch waren die Kenntnisse der ordentlichen Richter nur auf das Privatrecht beschränkt und die Verwaltungskammer prüfte hingegen nur den Gesetzesvorbehalt des Verwaltungsverfahrens. Deswegen hing die Steuerung des Verfahrensgedankens nur von

⁶⁷ Wongwattanasan, Verwaltungsverfahrensgesetz (1997), S. 72.

den Kenntnissen der Gesetzgeber ab. 1999 wurde die Verwaltungskammer aufgrund der Gründung der thailändischen Verwaltungsgerichtsbarkeit aufgelöst.

In Thailand spielte der Generalsekretär des Staatsrats als Sekretär der Verwaltungskammer für die Entfaltung des Verwaltungsverfahrens eine wichtige Rolle, weil er die Entscheidungen der Verwaltungskammer kommentierte. In kritischen Streitfällen nahm der Generalsekretär zur Entscheidung der Verwaltungskammer verwaltungsrechtlich Stellung. Dies hat Ähnlichkeit mit dem *Commissaire du Gouvernement* des französischen *Conseil d'Etat*. Zum Beispiel nahm Chandarasomboon⁶⁸ eine Verwaltungskammerentscheidung zum Anlass, eine Vorschrift über den Rechtsschutz im Disziplinarverfahren im Zivildienstgesetz (*Civil Service Act*) vorzuschlagen, um dem Prinzip der Gerechtigkeit zu entsprechen.⁶⁹ Der disziplinarisch Angeklagte sollte ein Recht der Beteiligung haben, dass im Gegensatz zu den zentralen Beamten den Beamten in dezentralen administrativen Organen nicht zustand. Deswegen beriet der Generalsekretär des Staatsrats den Ministerpräsidenten, damit der zuständige Innenminister das Gesetz veränderte.⁷⁰ Dies war für die Entwicklung der Verfahrensgrundsätze im Verwaltungsverfahren wesentlich.

ee) Anregungen von Rechtswissenschaftlern

Im Schriftum analysierte 1985 der Rechtswissenschaftler *Somyos Cheathai* „die theoretischen Probleme der Kodifizierung des Verwaltungsrechts“, in dem die Erfahrungen von westlichen Ländern über die Kodifizierung von Verwaltungsverfahrensrecht darstellte.⁷¹ Seit 1973 herrschten Bestrebungen zur Gründung eines Verwaltungsgerichts, welches in der thailändischen Verfassung von 1974 geregelt wurde. Dennoch richtete sich das Verwaltungsgericht nur auf die Überprüfung von Verwaltungshandlungen. In dieser Zeit konnte die Gründung nicht reibungslos verlaufen. Deswegen richtete *Cheathai* seine Aufmerksamkeit auf die Verfahrensregelung zum Erlass einer Verwaltungsentscheidung. Er erläuterte die Bedeutung der Regelungen über das Verwaltungsverfahren für die Verwaltungspraxis; nämlich dass sie rechtswidrige

⁶⁸ Amorn Chandarasomboon war ehemaliger Generalsekretär des Staatsrats (1980-1990).

⁶⁹ Verwaltungskammer 68/2525, in Rattanachaichan, Verwaltungsrechtliche Prinzipien aus der Bemerkung von Professor Dr. Chandarasomboon (2003), S.109.

⁷⁰ Verwaltungskammer 86/2527, in Rattanachaichan, Verwaltungsrechtliche Prinzipien aus der Bemerkung von Professor Dr. Chandarasomboon (2003), S.109.

⁷¹ Cheathai, Nitisart Zeitschrift, 15. Jahrgang, 4. Band, Dezember 1985, 141-151.

Verwaltungshandlungen vermindert oder vorgebeugt hätten.⁷² Außerdem habe das Verwaltungsgericht für die Kontrolle der Verwaltungshandlung keine Rolle gespielt. Des Weiteren äußerte sich *Chaiwat Wongwattanasan* (ehemaliger Generalsekretär des Staatsrats (2000-2004) und Mitglied des ThaiVwVfG-Entwurfsausschusses) über die Bedeutung der Kodifizierung vom Verwaltungsverfahrensgesetz folgendermaßen;⁷³

„In Thailand wurde das Verwaltungsrecht erst kurz zuvor entwickelt, weswegen die Juristen kaum Kenntnisse über das Verwaltungsrecht haben und es zu wenig Präzedenzfälle zur Rechtsfindung durch induktive Methoden (Induktion) gibt. Normalerweise verlangt deshalb die Rechtsentwicklung im Einzelfall noch viel Zeit. Die Kodifizierung eines Verwaltungsverfahrensgesetzes könnte den Entwicklungsprozess beschleunigen, indem sie eine gemeinsame Orientierung der Steuerung der Regelungen über das Verwaltungsrecht aufstellt. Das kodifizierte Gesetz fördert eine gemeinsame Rechtsanwendung und ein Rechtsstudium an der Universität.

Früher ließ sich der Unterricht über die Verwaltungsorganisation an der Universität erteilen. Das Studium über das Verwaltungsrecht wurde erst im Jahr 1974 verbreitet. Die Dozenten und Professoren mit einem ausländischen Studienabschluss führten aber zu keinen einheitlichen gemeinsamen Unterricht über die Verwaltungsrechtsideen. Für Studenten wäre es einfacher zu verstehen, wenn die Rechtstheorie und abstrakte Rechtsgedanken durch das kodifizierte Verwaltungsverfahrensgesetz konkretisiert werden könnten.“

II. Kodifizierungsprozess

1. Deutschland

Durch einen 1957 eingeführten Bericht von der Sachverständigenkommission für die Vereinfachung der Verwaltung, weitere Anstöße aus der Staatsrechtslehrertagung im Jahr 1958 und Empfehlungen des 43. Deutschen Juristen Tages 1960 wurde die Ausarbeitung des Entwurfs eines Verwaltungsverfahrensgesetzes gefördert. Deshalb wurde ein Musterentwurf eines solchen, in dem sich bereits die Grundstrukturen des heutigen Gesetzes finden, in den Jahren 1960 bis 1964 von einem Bund-Länder-Ausschuss

⁷² Cheathai, Nitisart Zeitschrift, 15. Jahrgang, 4. Band, Dezember 1985, 142 ff.

⁷³ Wongwattanasan, Verwaltungsverfahrensgesetz (1997), S. 160 ff.

erarbeitet.⁷⁴ Der am 17.3.1964 vorgelegte Gesetzentwurf beschränkte sich nur auf den Verwaltungsakt und den öffentlich-rechtlichen Vertrag.⁷⁵ Im Gegensatz zum heutigen Gesetz fiel die Subsidiarität gegenüber spezialgesetzlichen Verfahrensbestimmungen nach acht Jahren automatisch weg.⁷⁶ Außerdem lösten sich Probleme mit der Gesetzgebungskompetenz durch eine länderfreundliche Bestimmung des Anwendungsbereichs.⁷⁷ Nämlich nachdem die Bundesregierung in ihrer Regierungserklärung vom 18.10.1963 den Erlass eines Verwaltungsverfahrensgesetzes in ihr Gesetzgebungsprogramm aufgenommen hatte, stellte das Bundesministerium des Inneren den Referentenentwurf 1965 vor, der den Musterentwurf von 1964 durch Anregungen der Literatur und verschiedener Gremien und auch das Ergebnis zahlreicher Ressortbesprechungen auf Bundesebene fortentwickelte.⁷⁸ 1968 mündete der Referentenentwurf in einer Münchener Fassung des Musterentwurfs, die eine neue Konzeption des Anwendungsbereichs enthielt.⁷⁹ Die Münchener Fassung ging von einer einheitlichen Geltung des Gesetzes für Bund und Länder aus und enthielt eine Subsidiaritätsklausel, die inhaltsgleichen oder entgegenstehenden Rechtsvorschriften des Bundes den Vorrang vor dem Gesetz einräumte.⁸⁰

Der Regierungsentwurf von 1970 sah eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs des Bundesgesetzes auf die Länder bei der Ausführung von Bundesgesetzen vor. Allerdings

⁷⁴ Schneider in Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), § 28 Strukturen und Typen von Verwaltungsverfahren (2012), Rn. 9.

⁷⁵ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, Einführung I, Rn. 25.

⁷⁶ Schneider in Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), § 28 Strukturen und Typen von Verwaltungsverfahren (2012), Rn. 9; Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, Einleitung, Rn. 28; Der MuE sah in § 85 Abs. 2 S. 2 den Wegfall der Subsidiaritätsklausel nach einer Übergangszeit vor, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, Einführung I, Rn. 25.

⁷⁷ Ule in Jeserich (Hrsg.), Die Kodifizierung des Verwaltungsverfahrenrechts (1987), S. 1171; Schneider in Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), § 28 Strukturen und Typen von Verwaltungsverfahren (2012), Rn. 9.

⁷⁸ Ule in Jeserich (Hrsg.), Die Kodifizierung des Verwaltungsverfahrenrechts (1987), S. 1171; Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, Einführung I, Rn. 29.

⁷⁹ Ule in Jeserich (Hrsg.), Die Kodifizierung des Verwaltungsverfahrenrechts (1987), S. 1171; Schneider in Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), § 28 Strukturen und Typen von Verwaltungsverfahren (2012), Rn. 9; Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, Einführung I, Rn. 29.

⁸⁰ Ule in Jeserich (Hrsg.), Die Kodifizierung des Verwaltungsverfahrenrechts (1987), S. 1171.

sollte der Grundsatz der Subsidiarität gelten.⁸¹ Jedoch wurde der Erfolg aufgrund der Auflösung des Bundestages nicht vom Gesetzgeber aufgegriffen. Danach kam es zu einer Überarbeitung des Regierungsentwurfs (1973), der kritische Einwände der Wissenschaft berücksichtigte und das vorgesehene Verwaltungsverfahren mit den beiden Parallelvorhaben des SGB X und der AO harmonisierte.⁸² Wegen des Streits um den Anwendungsbereich des Verwaltungsverfahrensgesetzes wurde der Vermittlungsausschuss durch den Bundesrat im Bundestag am 1.4.1976 einberufen. Das Ergebnis der Vermittlung entspricht der heutigen Regelung des § 1 Abs. 3 VwVfG.⁸³ Das VwVfG wurde am 25.5.1976 ausgefertigt, am 29.5.1976 verkündet⁸⁴ und ist gemäß § 103 VwVfG am 1.1.1977 in Kraft getreten.⁸⁵ Auf der Grundlage eines Beschlusses der Länderinnenministerkonferenz vom 20.2.1976 haben die Länder inhaltsgleiche Landesverfahrensgesetze erlassen (sog. Beschluss zur Simultangesetzgebung).⁸⁶ Dies führte zu Verweisungs- oder Parallelgesetzen. Später wurde die Kodifizierung in den neuen Bundesländern übernommen. Zusammenfassend zielt die Rechtspolitik auf eine Vereinheitlichung des Verfahrensrechts im Bund und in den Ländern trotz der unterschiedlichen Kodifikationen ab.⁸⁷

2. Thailand

Den ersten Anstoß zur Kodifizierung eines thailändischen Verwaltungsverfahrensgesetzes gab der Staatsrat (*The Office of Council of State*). Als Gesetzesverfasser, Gesetzesprüfer und Sekretär der Verwaltungskammer verarbeitete dieser viele Daten und Angaben zu Problemen der effektiven Gesetzesdurchführung und des Rechtsschutzes im Verwaltungsverfahren. Die Kodifizierung eines Verwaltungsverfahrensgesetzes galt als

⁸¹ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, Einführung I, Rn. 26.

⁸² Schneider in Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), § 28 Strukturen und Typen von Verwaltungsverfahren (2012), Rn. 9.

⁸³ Schneider in Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), § 28 Strukturen und Typen von Verwaltungsverfahren (2012), Rn. 9; Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, Einführung I, Rn. 26.

⁸⁴ BGBl I 1253 (Nr. 59).

⁸⁵ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, Einleitung, Rn. 41.

⁸⁶ Schneider in Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), § 28 Strukturen und Typen von Verwaltungsverfahren (2012), Rn. 9; Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, Einführung I, Rn. 26.

⁸⁷ Schneider in Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), § 28 Strukturen und Typen von Verwaltungsverfahren (2012), Rn. 9; Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, Einführung I, Rn. 26.

ein Mittel zur Problemlösung. Um die Staatsverwaltung und das Verwaltungsverfahren zu reformieren, schlug der Staatsrat der Regierung den Erlass des Verwaltungsverfahrensgesetzes vor. Dann wurden auf Vorschlag des Staatsrats vom 17.5.1991 die Mitglieder des ThaiVwVfG-Entwurfsausschusses ernannt. Dieser bestand aus Rechtswissenschaftlern, die einen ausländischen Studienabschluss aus beispielsweise Österreich, Deutschland, Frankreich und den Vereinigten Staaten von Amerika hatten.

Vor dem Erlass des ThaiVwVfG wurden die aufgenommenen französischen Verwaltungsrechtsideen durch Dozenten mit einem Studienabschluss im französischen Recht an den Universitäten im Bereich des öffentlichen Rechts verbreitet. Erfolgreich verpflanzten sich diese in der thailändischen Rechtswissenschaft. Beispielsweise wird in der Literatur die Handlungsform der Verwaltung durch französische Rechtsideen des „*Acte administratif*“ erklärt. Dies ist der Oberbegriff für die „*Decisions exécutoires*“ und die „*Contrats administratifs*“.⁸⁸ Die „*Decision exécutoire*“ lässt sich als einseitige hoheitliche Maßnahme kennzeichnen, die Rechte und/oder Pflichten schafft, also vollziehbar im weitesten Sinne ist. Man spricht auch von „*Acte administratif unilatéral*“. Ferner besteht eine ganz andere Reichweite als die des deutschen Verwaltungsaktes; sie umfasst nicht allein die „*Actes individuels*“ (Einzelfallentscheidungen), sondern auch „*Actes réglementaires*“, die alle von der Verwaltung erlassenen Rechtsvorschriften, die im deutschen Recht mit Rechtsverordnungen und Satzungen vergleichbar wären. Diese Rechtsvorschriften unterfallen grundsätzlich dem gleichen rechtlichen Regime wie Einzelfallentscheidungen. Im ThaiVwVfG besteht schon ein vorheriger Einfluss der französischen Verwaltungsrechtsideen in dem Sinne, dass das ThaiVwVfG für das exekutive Normsetzungsverfahren gilt, aber der Begriff des „Verwaltungsverfahrens“ gemäß § 5 ThaiVwVfG ausdrücklich das Normsetzungsverfahren momentan nicht erfasst.

In dem Gesetzentwurf des ThaiVwVfG wurde deutlich, dass der Einfluss des französischen Verwaltungsrechts seine Bedeutung teilweise während der Abfassung des Entwurfs verlor, weil das Verwaltungsverfahren im französischen Verwaltungsrecht nicht systematisch kodifiziert ist. Deshalb hatte der Entwurf hauptsächlich das deutsche Verwaltungsrecht als Vorbild neben teilweisen Ergänzungen durch das französische Verwaltungsrecht. Der Gesetzentwurf enthielt Regelungen über das Verwaltungsverfahren zum Erlass eines Verwaltungsaktes, Fristbestimmungen und Vorschriften über die

⁸⁸ Vgl. Jarass, DÖV 1981, 813 (819 ff.).

Bekanntmachung, die Haftung der Beamten und über die Ausschüsse. In ihm tauchten einige französische Rechtsideen im Verwaltungsrecht auf, wie die Geltung des ThaiVwVfG für das exekutive Normsetzungsverfahren, die Regelung über implizierende Beamte (*théorie de fonctionnaire de fait*) (§ 19 ThaiVwVfG) und über die fehlende aufschiebende Wirkung während des Widerspruchsverfahrens (§ 44 Abs. 3 ThaiVwVfG). Der Entwurfsprozess dauerte nur drei Monate, aber der Entwurf wurde aufgrund eines Putschs im Jahr 1991 noch nicht dem Parlament vorgelegt.

Die Idee einer Verwaltungsreform wurde in dem neu erlassenen Verfassungsrecht von 1991 aufgegriffen, sodass der Staatsrat einen ersten Gesetzentwurf als Sekräter des ThaiVwVfG-Entwurfsausschusses erarbeitete. Ein neuer ThaiVwVfG-Entwurfsausschuss wurde noch im Jahr 1993 ernannt, welcher aus ehemaligen Mitgliedern des ersten ThaiVwVfG-Entwurfsausschusses bestand. Zur inhaltlichen Verbesserung des Gesetzentwurfs veranstaltete der Staatsrat Seminare über das deutsche Verwaltungsrecht und die Erfahrung über das Verwaltungsverfahrensgesetz mit Hilfe der Konrad Adenauer Stiftung und der Zusammenarbeit mit der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.⁸⁹ Die erste Zusammenarbeit fand im Seminar am 1.8.1996 statt, bei dem *Siedentopf* einen Vortrag über „*The implementation of administrative law in the civil administration*“ und *Sommermann* einen Vortrag über „*The implementation and enforcement of Administrative Acts*“ hielten.⁹⁰ Dies führte zu Verbesserungen des Entwurfs eines Verwaltungsverfahrensgesetzes. Das deutsche Verwaltungsrecht gewann erheblich den Einfluss auf den Inhalt des ThaiVwVfG. Durch die Überarbeitung des ersten Gesetzentwurfs wurde die Regelung über die Haftung der Beamten vom ThaiVwVfG-Entwurf getrennt und andere Regelungen wurden vollständig überholt. Aufgrund der Auflösung des Parlaments konnten die beiden Gesetzesvorlagen noch nicht im Gesetzgebungsprozess eingeleitet werden. Die neue Regierung unternahm eine weitere Kodifizierungsbestrebung des Verwaltungsverfahrensgesetzes, sodass schließlich das ThaiVwVfG und das Gesetz über die Haftung der Beamten im Jahr 1996 vom Parlament erlassen wurden. Seit dem 14. Mai 1997 ist das ThaiVwVfG in Kraft getreten, während am 15. November 1996 das Gesetz über die Haftung der Beamten in Kraft ist.

⁸⁹ Wongwattanasan, Verwaltungsverfahrensgesetz (1997), S. 163.

⁹⁰ Nitisart Zeitschrift, 26 Jahrgang, 4. Band, S. 902.

B. Überblick über die kodifizierten Verwaltungsverfahrensgesetze

Maurer apostrophiert das deutsche VwVfG als einen bedeutsamen Markstein in der Geschichte des deutschen Verwaltungsrechts.⁹¹ In Thailand ist das Verwaltungsrecht und Verwaltungsverfahrenrecht erst seit dem Erlass des ThaiVwVfG systematisch entwickelt worden. Dieser Prozess dauert an. Das ThaiVwVfG wurde fast 20 Jahre nach dem Erlass des deutschen VwVfG verabschiedet. Die Verwaltungsverfahrensgesetze gelten als die zentralen Regelungen des allgemeinen Verwaltungsrechts; so wird das deutsche VwVfG als „*Grundgesetz der Verwaltung*“ bezeichnet.⁹² Das thailändische Verwaltungsverfahrensgesetz regelt sowohl das Verwaltungsverfahren als auch das materielle Verwaltungsrecht. Obwohl sich die Kodifizierung des ThaiVwVfG eng an das deutsche VwVfG anlehnt und damit viele Neuerungen aufgreift, sind manche Regelungen beispielsweise zur Nichtigkeit und Amtshilfe, zum öffentlich-rechtlichen Vertrag und Planfeststellungsverfahren nicht in das ThaiVwVfG aufgenommen worden. Auch den anders als im deutschen VwVfG wurde das Widerspruchsverfahren des Näheren, die Zustellung und die Verwaltungsvollstreckung in ThaiVwVfG geregelt. Der Zwecks diesem Gesetz gegründete ThaiVwVfG-Ausschuss nimmt eine Auslegung des ThaiVwVfG vor und berät Verwaltungsorgane. Mitglieder dieses ThaiVwVfG-Ausschusses sind Vertreter von einigen Behörden sowie vom Ministerpräsidentenamt, vom Innenministerium, vom Kabinettsamt, vom Zivildienstsamt, vom Staatsrat und mindestens fünf Juristen, darunter auch Universitätsprofessoren. Der Staatsrat dient als Sekretär des ThaiVwVfG-Ausschusses.

I. Zielsetzung der Verwaltungsverfahrensgesetze

Vor dem Erlass der Verwaltungsverfahrensgesetze gab es für die deutschen und thailändischen Verwaltungsverfahren keine einheitlichen Regelungen; stattdessen waren sie in verschiedenen Spezialgesetzen geregelt. Die Begründung zum Entwurf eines

⁹¹ Maurer, JuS 1976, 485 (496); Schließlich charakterisiert *Ule* das neue Gesetz als einen „Markstein in der Entwicklung der Bemühungen um eine Kodifizierung des Allgemeinen Verwaltungsrechts“, in *Ule*, DVBl 1976, 421; Schoch, Die Verwaltung 25 (1992), 21 (22); Gurlit, VVDStRL 70 (2011), 227 (230); Das VwVfG des Bundes von 1976 und die nachfolgend erlassenen VwVfG der Länder sind ein *Meilenstein* der deutschen Verwaltungsrechtsentwicklung; in Schneider in Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), § 28 Strukturen und Typen von Verwaltungsverfahren (2012), Rn. 9.

⁹² Häberle in Schmitt Glaeser (Hrsg.), Verfassungsprinzipien im Verwaltungsverfahrensgesetz (1977), S. 49.

deutschen VwVfG aus dem Jahr 1973 beschreibt die Notwendigkeit und die Vorzüge der gesetzgeberischen Initiative aus zwei Perspektiven, die zum einen die Kodifikation des Verwaltungsverfahrenrechts und zum anderen den Gedanken der Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrens in den Vordergrund stellen.⁹³ Das Verwaltungsverfahrensgesetz hat keine eigenen Zwecke, sondern es wird als Mittel zur Zielerreichung der Verwaltung verwendet. Dazu gehört eine wirksame Realisierung ihrer Handlungsziele im Einklang mit den geschützten Interessen der Bürger. Durch die Übernahme des deutschen VwVfG ist das Konzept der Zielsetzung im ThaiVwVfG ähnlich.

1. Verwirklichung der Verwaltungsaufgaben

a) Deutschland

Die Verwaltung nimmt die zahlreichen und verschiedenartigen Tätigkeitsbereiche wahr. Nach der Ansicht *Maurers* erfassen die Aufgaben der Verwaltung die Ordnungsverwaltung, die Leistungsverwaltung, die Daseinsvorsorge, die Gewährleistungsverwaltung, die Lenkungsverwaltung, die Abgabensverwaltung und die Bedarfsverwaltung.⁹⁴ Außerdem lehnt er die traditionelle Unterscheidung zwischen Eingriffsverwaltung und Leistungsverwaltung ab, weil der Begriff „Leistungsverwaltung“ doppeldeutig verwendet werde: Im materiellen Sinn bedeute die Leistungsverwaltung das Leisten als Verwaltungszweck, während sich sie im instrumentalen Sinn auf das Leisten als Verwaltungsmittel beziehe. Jedoch sei der Begriff „Leistungsverwaltung“ nur im instrumentalen Sinn sinnvoll, weil die Bezeichnung -Eingriffsverwaltung und Leistungsverwaltung- die Begünstigung oder Belastung in die Rechte des Bürgers berücksichtige. Dies werde auch später bei der Erörterung des Gesetzesvorbehaltes oder bei der Behandlung der Rücknahme und des Widerrufs von Verwaltungsakten benützen. In der Regel handelt die Verwaltung bei der Erledigung ihrer Aufgaben nach dem öffentlichen Recht, aber wahlweise kann die Verwaltung nach dem Privatrecht (sog. Verwaltungsprivatrecht) tätig werden.⁹⁵ Nur für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit gilt das Verwaltungsverfahren.

⁹³ Schmitt-Glaeser in Schmitt Glaeser (Hrsg.), Anspruch, Hoffnung und Erfüllung (1977), S. 3.

⁹⁴ Ausführlich Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht (2011), S. 6 ff.

⁹⁵ Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht (2011), S. 47 ff.

Das Verwaltungsverfahrensgesetz besitzt eine dienende Funktion zwecks Verwirklichung der Verwaltungsaufgaben.⁹⁶ Das Verfahren zur Informationsgewinnung und –verarbeitung ist auszugestalten, damit die Verwaltung ihre Aufgaben effektiv und effizient erfüllen kann. Unter Effizienz wird die Wirksamkeit der Durchsetzung der Ziele staatlichen Handelns verstanden.⁹⁷ Obwohl die Effizienz ein sehr abstraktes Prinzip ist, kann der Begriff dennoch unter der Berücksichtigung der zur Zweckverwirklichung eingesetzten Mittel im Sinne eines optimalen Zweck-Mittel-Verhältnisses definiert werden. Das Optimum kann nach rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten, nach der minimalen Störung der öffentlichen Ordnung oder nach der minimalen Eingriffsschwere bestimmt werden.⁹⁸

b) Thailand

Das Spezialgesetz regelt zwar die Aufgaben der Verwaltung, aber das Verfahren zur Verwirklichung dieser Aufgaben wird in einer exekutiven Norm wie *Ministerial Regulation*⁹⁹ oder *Administrative Rule*¹⁰⁰ ausführlich ins Detail geregelt. Deswegen spielten vor dem Erlass des ThaiVwVfG die exekutiven Normen eine erhebliche Rolle. Sie bezogen sich auf dem hierarchischen Aufbau der Verwaltung und regelten von oben nach unten Einzelheiten der Tätigkeit der Nachgeordneten. Für Erfüllung jeglicher Aufgaben räumte eine exekutive Norm das eigene Verfahren ein, deswegen gab es keine einheitlichen Verfahren und die Verwaltungshandlung war vielschichtig und bürokratisch. Zur Lösung dieser Probleme in der Verwaltungsorganisation wurde das ThaiVwVfG verabschiedet.

Ähnlich wie das deutsche Verwaltungsverfahrenrecht verwirklicht das ThaiVwVfG die Aufgabenerfüllung der Verwaltung, indem es das systematische Verfahren für die Verwaltungshandlung allgemein bildet. Es fördert die Maßnahmen für Informationsgewinnung zu richtigen Entscheidungen und die Verwaltungseffizienz. In der Literatur wird kein konkreter Begriff der Verwaltungseffizienz dargestellt, sondern § 19

⁹⁶ Gurlit VVDStRL 70 (2011), 227 (234).

⁹⁷ Degenhart, DVBl. 1982, 872.

⁹⁸ Leisner, Effizienz als Rechtsprinzip (1971), S. 7.

⁹⁹ *Ministerial Regulation* ist eine exekutive Norm, die die abstrakte Regelung eines parlamentarischen Gesetzes durch Ermächtigungsvorschrift konkret detailliert und durch den zuständigen Minister erlassen wird.

¹⁰⁰ *Administrative Rule* ist eine Art von Dienstvorschriften. Sie enthält normalerweise ein internes Verfahren und Vorgang der Routinearbeit, deswegen stellt sie grundsätzlich keine Außenwirkung dar.

ThaiVwVfG regelt die Dauerhaftigkeit der Amtshandlung zur Steigerung der Verwaltungseffizienz nach dem Vorbild vom französischen Verwaltungsrecht. Nach dieser Vorschrift sind die Amtshandlungen des rechtsfehlerhaften Ernannten in gleicher Weise gültig, wie wenn sie ein ordnungsgemäß ernannter Beamter ausgeführt hätte. Dies wird von der Regelung über implizierende Beamte (*théorie de fonctionnaire de fait*) aus dem französischen Recht übernommen. Der durch *fonctionnaire de fait* erlassene Verwaltungsakt gilt als ebenso rechtmäßig wie der durch *fonctionnaire de droit* erlassene Verwaltungsakt. Ein rechtsfehlerhaft ernannter Beamter ist zum Beispiel ein Beamter, dem eine Befähigung für die Dienststelle fehlt¹⁰¹ oder der die Qualifikationsanforderungen nicht erfüllt oder eine unerlaubte Qualifikation vorweist.¹⁰² Dazu gehört auch eine Ernennung aufgrund rechtswidriger Wahlergebnisse.¹⁰³ Nach Auffassung des ThaiVwVfG-Ausschusses gilt § 19 ThaiVwVfG auch für entlassene Beamte und für Beamte, deren Amtszeit abgelaufen ist,¹⁰⁴ obwohl diese Beamten nicht mehr die Bediensteten der Behörde werden. Die Anwendung wird folglich zur Wahrung der Kontinuität der Amtshandlungen. Zugunsten des Beteiligten werden ferner das Vertrauen und die Rechtssicherheit des Beteiligten geschützt. Im deutschen Recht gibt es im Bundesbeamtengesetz (BBG) eine Regelung über die vorgenommenen Amtshandlungen eines rechtsfehlerhaft ernannten Beamten. Die bis zum Verbot der Führung der Dienstgeschäfte oder bis zur Zustellung der Rücknahmeerklärung der Ernennung vorgenommenen Amtshandlungen des Ernannten sind gültig.¹⁰⁵ Die Adressaten der Amtshandlungen können sich somit auf deren Gültigkeit berufen.¹⁰⁶ Ob der Adressat der Amtshandlung die Nichtigkeit oder Rücknahmegründe des Ernannten kannte, ist unbeachtlich.¹⁰⁷ So gesehen unterstützt diese Regelung die Dauerhaftigkeit von Amtshandlungen.

¹⁰¹ ThaiVwVfG-Ausschuss 481/2553; ein Rentner.

¹⁰² ThaiVwVfG-Ausschuss 134/2544, 295/2548, 605/2551, 37/2552, 531/2552; Annahme einer politischen Stelle aufgrund des Konfliktinteresses, Bestrafung aus Vergehen oder Insolvenz.

¹⁰³ ThaiVwVfG-Ausschuss 446/2549, 618/2551, 728/2551, 35/2552, 869/2552.

¹⁰⁴ ThaiVwVfG-Ausschuss 706/2548.

¹⁰⁵ Batts, BBG Kommentar, § 14, Rn. 2.

¹⁰⁶ Kugele (Hrsg.), BBG Kommentar, § 15, Rn. 9.

¹⁰⁷ Batts, BBG Kommentar, § 14, Rn. 2.

2. Rechtsschutz der Verfahrensbeteiligten

a) Deutschland

Nach dem Verfahrensgedanken dient das Verwaltungsverfahren zugleich dem subjektiven Rechtsschutz der Verfahrensbeteiligten.¹⁰⁸ Das subjektive Recht ist eine Rechtsfigur der allgemeinen Rechtslehre, das sowohl das Staat-Bürger-Verhältnis als auch das Bürger-Staat-Verhältnis beschreibt.¹⁰⁹ Die Gewährung subjektiver Rechte ist eine Grundbedingung eines freiheitlich, demokratisch, sozial und rechtsstaatlich orientierten Staatswesens.¹¹⁰ Das subjektive Recht eröffnet dem Bürger den selbstständigen Rechtsweg gegenüber dem Staat und erfordert von diesem die Beachtung der subjektiven Rechte nach der herrschenden Schutznormtheorie.¹¹¹

In erster Linie ist die Gewährung von Rechtsschutz zum Schutz subjektiver Rechte gegenüber dem Staat eine Aufgabe der Gerichte gemäß Art. 19 Abs. 4 GG. Doch dient auch das Verwaltungsverfahren dem Rechtsschutz des Bürgers bei der Wahrung und Durchsetzung seiner Rechte.¹¹² Als Rechtsbehelf kommt insbesondere das Widerspruchsverfahren nach den §§ 68 ff. VwGO, §§ 79 f. VwVfG in Betracht. Der Bürger hat die Möglichkeit, sich gegen nachteilige oder belastende Verwaltungsmaßnahmen zur Wehr zu setzen oder den Erlass eines abgelehnten oder unterlassenen begünstigenden Verwaltungsaktes zu verfolgen.

b) Thailand

Vor dem Erlass des ThaiVwVfG interessierte man sich nur für einen repressiven Rechtsschutz, vor allem Widerspruch gegen Eingriffsverwaltung.¹¹³ Dagegen wurde der präventive Rechtsschutz, nämlich die Maßnahme zum Schutz des Beteiligtenrechts vor der Entscheidung der Verwaltung wie Mitwirkungsverbot des befangenen Amtswalters oder Anhörung der Betroffenen, erst infolge der Veröffentlichung der Aufsätze über

¹⁰⁸ Laubinger in König (Hrsg.), Der Verfahrensgedanke im Verwaltungsrecht (2000), S. 53.

¹⁰⁹ Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht (2011), S. 173.

¹¹⁰ Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht (2011), S. 174.

¹¹¹ Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht (2011), S.175 ff.

¹¹² Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, Einführung, Rn. 69.

¹¹³ Lertpaitun, Rapheesarn Zeitschrift, 1. Band, Oktober-Dezember 1992, S. 8.

„prozessrechtliche Prinzipien des Verwaltungsverfahrens vom angelsächsischen Rechtskreis“¹¹⁴ und über „die theoretischen Probleme mit der Kodifizierung des Verwaltungsrechts“¹¹⁵ von Rechtswissenschaftlern beachtet.¹¹⁶ Schließlich sind die Ideen des präventiven Rechtsschutzes im ThaiVwVfG kodifiziert worden. Der Kern des präventiven Rechtsschutzes ist das subjektive Recht. Ohne subjektive Rechte wäre der Einzelne nur Untertan und Objekt staatlichen Handelns. Es reformiert den Verwaltungsgedanken bei der Durchführung der Verwaltungsmaßnahmen. *Wongwattanasan* erklärt ausführlich die subjektiven Rechte im ThaiVwVfG. Es besteht aus neun Rechten und lautet:¹¹⁷

„(1) *Right to notification*:¹¹⁸ Im Falle eines belastenden Verwaltungsaktes, muss die Behörde dem Beteiligten ausreichende Tatsachen ankündigen und Einsicht in die betreffenden Akten gemäß § 30 ThaiVwVfG gewähren, damit der Beteiligte sein rechtliches Interesse verteidigen kann. (2) *Right to counsel and to be represented*:¹¹⁹ Der Beteiligte hat gemäß §§ 24, 25 ThaiVwVfG das Recht, die Berater oder Vertreter anzurufen, die dem Beteiligten bei der Durchführung des Verwaltungsverfahrens helfen können. (3) *Right to have advice and information*:¹²⁰ Der Einzelne sollte sein Recht nicht aus Unwissenheit, Ungefälligkeit und Unerfahrung verlieren. Bei der Durchführung eines Verwaltungsverfahrens muss die Behörde dem Beteiligten helfen. Gemäß § 27 ThaiVwVfG muss die Behörde den Beteiligten über dessen Rechte und Pflichten bei einem Verwaltungsverfahren belehren, wenn dies erforderlich ist. Die Vernachlässigung dieser Aufgaben durch der Behörde kann zur Rechtswidrigkeit eines Verwaltungsaktes führen, sodass die Behörde die Verantwortung für eine Entschädigung im Falle einer Rechtsverletzung wegen der Amtshaftung tragen muss. Der Beteiligte kann sich auf das Wiederaufgreifen des Verfahrens berufen. (4) *Right to have complete consideration*:¹²¹ Von der Behörde wird eine ausgewogene Entscheidung gefordert. Die Behörde darf nicht nur allein das Interesse der Allgemeinheit, sondern muss auch das Interesse des

¹¹⁴ Rattanasakalwong, *Nitisart Zeitschrift*, 15. Jahrgang, 4. Band, Dezember 1985, S. 1-17.

¹¹⁵ Cheathai, *Nitisart Zeitschrift*, 15. Jahrgang, 4. Band, Dezember 1985, S. 141-151.

¹¹⁶ Lertpaitun, *Rapheesarn Zeitschrift*, 1. Band, Oktober-Dezember 1992, S. 8.

¹¹⁷ *Wongwattanasan, Verwaltungsverfahrensrecht (1997)*, S. 262-271.

¹¹⁸ Vgl. § 29 deutschen VwVfG (Recht auf Akteneinsicht).

¹¹⁹ Vgl. §§ 14-19 deutschen VwVfG (Vertretung).

¹²⁰ Vgl. § 25 deutschen VwVfG (Beratung und Auskunft).

¹²¹ Vgl. § 24 deutschen VwVfG (Untersuchungsgrundsatz).

Beteiligten beachten. (5) *Right to inspect records*: Der Beteiligte kann die Informationen und Daten, welche die Behörde besitzt, im Rahmen des Informationsgesetzes gemäß § 31 ThaiVwVfG anfordern. Der Zugang zu öffentlichen Informationen sollte für den Beteiligten zum Schutz der Rechte gesichert sein. (6) *Right to object and present evidence*.¹²² Gemäß § 30 ThaiVwVfG kann der Beteiligte ihm gegenüber erhobenen Vorwürfen widersprechen und Beweismittel zur Richtigkeit seiner Behauptung vorbeugen. Dies verhindert ein einseitiges Verfahren der Behörde gegenüber dem Beteiligten. (7) *Right to speedy conduct of proceeding*: Die Verzögerung des Verfahrens kann dem Recht des Beteiligten schaden. 1979 gab es eine Regelung des Ministerpräsidentamtes über beschleunigte Verwaltungshandlungen, aber sie wurde wegen des komplexen Verfahrens und der Forderung nach mehr Verantwortung der Behörde aufgehoben. (8) *Right to know reason*.¹²³ Die Behörde muss einen schriftlichen oder schriftlich bestätigten Verwaltungsakt gemäß § 37 ThaiVwVfG begründen. Die Begründung muss die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe, die die Behörde zu ihrer Entscheidung bewogen haben, enthalten. Schließlich (9) *Right to know the possibilities for legal challenge*.¹²⁴ Die Behörde muss dem Beteiligten den Rechtsbehelf gemäß § 40 ThaiVwVfG erklären. Ohne Rechtsbehelfsbelehrung kann sich die Frist für den Widerspruch von 15 Tagen auf ein Jahr ab Bekanntmachung des Verwaltungsaktes verschieben.“

Die Herausarbeitung der subjektiven Rechtstellung des Bürgers im Verwaltungsverfahren sichert und wahrt dessen Rechte und stellt zugleich ein Plädoyer für eine Verwaltungsreform dar. Der Autor benutzt das Wort „Recht“, um die Schutzfunktionen hervorzuheben, was früher nie im thailändischen Rechtssystem der Fall war. Berücksichtigt die Behörde diese Rechte des Beteiligten nicht, kann der Beteiligte grundsätzlich zunächst Widerspruch einlegen, danach eine Klage vor dem Verwaltungsgericht erheben.

¹²² Vgl. § 28 deutschen VwVfG (Recht auf Anhörung).

¹²³ Vgl. § 39 deutschen VwVfG (Begründung).

¹²⁴ Vgl. § 79 deutschen VwVfG (Rechtsbehelfe).

II. Anwendungsbereich der Verwaltungsverfahrensgesetze

1. Anwendungsbereich des deutschen VwVfG

Gemäß den §§ 1, 2 und 9 VwVfG hängt die Anwendbarkeit des Verwaltungsverfahrensgesetzes von folgenden Voraussetzungen ab.¹²⁵ Zunächst muss es sich um eine Verwaltungstätigkeit von Behörden handeln (im Gegensatz zur Regierungstätigkeit, § 1 Abs. 1 VwVfG). Sodann hat die Tätigkeit eine solche öffentlich-rechtlicher Art zu sein (§ 1 Abs. 1 VwVfG), so dass die privatrechtliche Tätigkeit, die diejenige erwerbswirtschaftlicher Art, das Beschaffungswesen und das Verwaltungsprivatrecht ausgeklammert werden. Des Weiteren dürfen keine inhaltsgleichen oder entgegenstehenden Bestimmungen vorhanden sein (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG). Dieses betrifft zunächst das Bundesrecht. Entsprechend der vom Gesetzgeber verfolgten so genannten Drei-Säulen-Theorie wurde das Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz vom Bund auf drei Ebene geregelt. Für die Finanzverwaltung gilt die Abgabenordnung (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG), für die Sozialverwaltung gilt das Erste und Zweite Kapitel des Zehnten Buchs des Sozialgesetzbuch (SGB X) (§ 2 Abs. 1 Nr. 4 VwVfG). Das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes findet somit von vornherein nur Anwendung, wenn es an die Verwaltung im Übrigen adressiert ist. Hierbei gehen die inhaltsgleichen oder entgegenstehenden Vorschriften der Fachgesetze dem Verwaltungsverfahrensgesetz vor (*lex specialis* oder Geltungsvorrang).¹²⁶ Der Vorrang inhaltsgleicher oder abweichender Rechtsvorschriften bezieht sich auf die Gesetze und Rechtsverordnungen des Bundes.¹²⁷ Des Weiteren ist zwischen dem Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes und dem Verwaltungsverfahrenrecht der Länder zu unterscheiden. Die Ausführungen von Landesrecht richten sich nach dem Verwaltungsverfahrenrecht der Länder. Nichts anderes trifft auf Ausführungen von Bundesrecht durch die Länder zu, weil gemäß § 1 Abs. 3 VwVfG das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes nicht gilt, wenn die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden landesrechtlich durch ein Verwaltungsverfahrensgesetz geregelt ist. Da alle Länder ein solches Verwaltungsverfahrensgesetz erlassen haben, unterfällt die Verwaltungstätigkeit der

¹²⁵ Vgl. Ehlers, JURA 2003, 30 ff.

¹²⁶ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 1, Rn. 33.

¹²⁷ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 1, Rn. 34.

Landesbehörden nur dem Verwaltungsverfahrensgesetzen der Länder, die ebenfalls den Vorbehalt der inhaltsgleichen oder entgegenstehenden Vorschriften übernommen haben. Sodann werden in § 2 VwVfG bestimmte Verwaltungsbereiche ganz (Abs. 2) oder teilweise (Abs. 3) dann vom Anwendungsbereich des Verwaltungsverfahrensgesetzes ausgenommen. Schließlich muss es sich grundsätzlich um ein Verwaltungsverfahren im Sinne des § 9 VwVfG handeln, also um ein nach außen wirkende Tätigkeit der Behörden, die auf die Prüfung der Voraussetzung, der Vorbereitung und den Erlass eines Verwaltungsaktes oder den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages gerichtet ist.

2. Mindeststandard-Prinzip des ThaiVwVfG

Das ThaiVwVfG gilt als das zentrale allgemeine Verwaltungsrecht. Gemäß § 3 ThaiVwVfG ist das ThaiVwVfG grundsätzlich für alle Verwaltungsverfahren zum Erlass einer Verwaltungsentscheidung anwendbar. Ausnahmsweise kommt ein Spezialgesetz für das Verwaltungsverfahren zur Anwendung, wenn dessen Vorschriften über das Verwaltungsverfahren eine gleiche oder höhere Wahrung der Gerechtigkeit als das ThaiVwVfG zum Ziel haben oder wenn diese einen höheren Standard der Verwaltungshandlung als das ThaiVwVfG regeln.

Die Anwendung des ThaiVwVfG unterscheidet sich gemäß § 3 ThaiVwVfG in die inhaltsgleichen, entgegenstehenden und fehlenden Vorschriften der Spezialgesetze. Im Falle der inhaltsgleichen Vorschriften hat das Spezialgesetz statt das ThaiVwVfG Vorrang, sog. Geltungsvorrang wie im deutschen VwVfG. Wenn das Spezialgesetz aber den Vorschriften oder Regelungen über das materielle Verwaltungsrecht oder Verwaltungsverfahren, welche die Gerechtigkeit bei der Verwaltungstätigkeit bewahren sollen, nicht genügt, wird das ThaiVwVfG angewendet. Zudem kommt die Anwendung des ThaiVwVfG in Betracht, wenn es im Spezialgesetz keine Regelungen zum Beispiel über eine ausgeschlossene Person mit Befangenheit¹²⁸ oder über ein Recht auf Widerspruch¹²⁹ gibt. Zum weiteren Beispiel schreibt das Staatsangehörigkeitsgesetz keine Regelung über die Aufhebung des Verwaltungsaktes vor, sodass die Regelung des ThaiVwVfG analog anzuwenden ist.¹³⁰ Ferner ist die Regelung über die Aufhebung des Verwaltungsaktes gemäß des ThaiVwVfG anwendbar, auch wenn dieser Verwaltungsakt

¹²⁸ ThaiVerwGE 129/2547.

¹²⁹ Gesetzentwurfsausschuss 9/2545.

¹³⁰ ThaiVwVfG-Ausschuss 616/2545.

vor dem Inkrafttreten des ThaiVwVfG erlassen worden ist.¹³¹ Im Gegensatz zum deutschen VwVfG wird der abweichende Inhalt des Spezialgesetzes noch einmal durch das Mindeststandard-Prinzip begrenzt. Beispielsweise darf sich nur der Angeklagte am Disziplinarverfahren nach dem Zivildienstsrecht beteiligen und andere Beteiligte benötigen eine Erlaubnis vom Disziplinarausschuss für Ermittlungsverfahren. Der Angeklagte kann zwar den Rechtsanwalt oder Berater anrufen, aber dieser kann ihm während des Disziplinarverfahrens nicht zur Seite stehen. Dies stellt einen niedrigeren Standard als das Verwaltungshandeln im ThaiVwVfG dar, weshalb § 23 ThaiVwVfG anwendbar ist. Infolgedessen darf der Rechtsanwalt oder Berater den Angeklagten während des Disziplinarverfahrens begleiten.¹³² Die zuständige Behörde entscheidet, ob das Spezialgesetz einen geringeren Rechtsschutz geholt hat. Beispielsweise bieten Rechtsvorschriften einen geringeren Rechtsschutz nach der Entscheidung des ThaiVwVfG-Ausschusses und des *Supreme Court*, wenn in abweichenden Spezialgesetzen keine Begründung erfolgt,¹³³ keine Anhörung stattfindet¹³⁴ oder kein Vertreter oder Rechtsberater bestellt werden kann.¹³⁵

Aus der Perspektive des Gesetzgebers steht die Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrens im Vordergrund. Heutzutage wird es deutlich, dass sie im thailändischen Verwaltungsrecht durch die Anwendung des Mindeststandard-Prinzips geschaffen wird. Das Mindeststandard-Prinzip ist eine Besonderheit des ThaiVwVfG. Die Durchführung des Verwaltungsverfahrens nach den Spezialgesetzen muss den Regelungen über Verwaltungsverfahren im ThaiVwVfG entsprechen. Deswegen gilt das ThaiVwVfG nicht subsidiär wie das deutsche VwVfG, sondern vorrangig als das Standardgesetz. Die Entscheidungen über den niedrigeren Standard des Spezialgesetzes treffen die Behörde allein nach ihrem pflichtgemäßen Ermessen. Es bedarf keine verwaltungsgerichtlichen Normenkontrollen. Das Spezialgesetz könnte dem Standard des Verwaltungsverfahrens im ThaiVwVfG entsprechen, ohne dass das einzelne Spezialgesetz geändert oder ergänzt werden. Dies könnte die Zeitverschwendung im Gesetzgebungsverfahren vorbeugen. Außerdem verwirklicht das ThaiVwVfG zugunsten des Bürgers die Gleichbehandlung in

¹³¹ ThaiVwVfG-Ausschuss 419/2541.

¹³² ThaiVwVfG-Ausschuss 205/2541.

¹³³ The Supreme Court 2747/2546, 4389/2547, 443/2549.

¹³⁴ ThaiVerwGE 218/2548, 293/2550, 453/2551, 23/2553, 340/2553.

¹³⁵ ThaiVwVfG-Ausschuss 205/2541, 389/2544.

allen Verwaltungsverfahren und könnte ferner den effektiven Rechtsschutz der Beteiligten ähnlich bei der Durchführung der allen Verwaltungsverfahren gewährleisten. Demgegenüber müsste die Vielschichtigkeit der Verwaltungsaufgaben beachten, weil die ungleiche Verwaltungstätigkeit nicht gleich behandelt werden sollte.

III. Begriff des Verwaltungsverfahrens

Das Verwaltungsverfahren ist ein Prozess, durch den eine Verwaltungsentscheidung erlassen werden kann. Der Begriff konkretisiert, welche Regelungen bei einem Verwaltungsverfahren angewendet werden. Hierbei lässt sich zwischen der Legaldefinition des Verwaltungsverfahrens (*de lege lata*) und dem erweiterten Verfahrensbegriff (*de lege ferenda*) unterscheiden.

1. Legaldefinition des Verwaltungsverfahrens (*de lege lata*)

Der Begriff des Verwaltungsverfahrens im formellen Sinne bezeichnet jedes von den Verwaltungsbehörden durchgeführte Verfahren,¹³⁶ während der Begriff des Verwaltungsverfahrens im materiellen Sinne jedes Verfahren der vollziehenden Gewalt meint.¹³⁷ Letzterer berücksichtigt zum Beispiel auch eine Reihe von gerichtlichen Verfahren wie die Freiwillige Gerichtsbarkeit oder die Zwangsvollstreckung.¹³⁸ Nach Auffassung von *Bettermann* erscheine der Verfahrensbegriff im formellen Sinne zwar zweckmäßiger als die Verwendung des materiellen Verwaltungsverfahrensbegriffs, weil nach dem materiellen Sinne das Verfahren der Verwaltungsbehörde bei der Rechtsetzung aus dem Begriff des Verwaltungsverfahrens herausfalle. Diese Verfahrensart von vorherein auszuklammern und das Verwaltungsverfahren auf den Erlass von Einzelakten zu beschränken, erscheine *Bettermann* nicht gerechtfertigt, zumal die Grenzen zwischen abstrakter und konkreter und zwischen genereller und individueller Regelung im Bereich der Verwaltung unklar seien.¹³⁹ Demgegenüber ist der Verwaltungsverfahrens begriff im formellen Sinne unzweckmäßig, weil er zahlreiche verschiedene Verwaltungsmaßnahmen

¹³⁶ *Bettermann* VVDStRL 17 (1959), 118.

¹³⁷ *Bettermann* VVDStRL 17 (1959), 118.

¹³⁸ *Bettermann*-Beitrag zur *Lent-Festschrift* (1957): die Freiwillige Gerichtsbarkeit im Spannungsfeld zwischen Verwaltung und Rechtsprechung, S. 17 ff.; *Wertenbruch*, DÖV 1958, 732; *Bettermann* VVDStRL 17 (1959), 118;

¹³⁹ *Bettermann* VVDStRL 17 (1959), 118.

erfasst, zum Beispiel Rechtsverordnungen, Verwaltungsakte, Realakte, Wahlen, privatrechtliche Willenserklärungen, Verträge, innerdienstliche Anordnungen und Amtshilfe.¹⁴⁰ Sinnvoller ist der Verwaltungsverfahrensbegriff im materiellen Sinne. Das Verwaltungsverfahren sollte auf der vollziehenden Gewalt beruhen, weil die Behörde bei der Durchführung der vollziehenden Gewalt zwar eine hoheitliche Maßnahme trifft, aber sie zwischen dem öffentlichen Interesse und dem Rechtsschutz der Beteiligten abwägen muss. Dies unterscheidet die vollziehende Gewalt von der Legislative und Rechtsprechung. Deswegen sollte das Verwaltungsverfahren an seine Besonderheit angepasst werden. Die Legaldefinition des § 9 VwVfG knüpft beispielsweise auch an den Verwaltungsverfahrensbegriff im materiellen Sinne an, nach welchem das Verwaltungsverfahren als die nach außen wirkende Tätigkeit der Behörde bezeichnet wird, die auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlass eines Verwaltungsaktes oder auf den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags gerichtet ist. Dagegen erfasst das Verwaltungsverfahren (*administrative process*) gemäß § 5 ThaiVwVfG nur die Vorbereitung und Handlung der Verwaltungsbehörde zum Erlass eines Verwaltungsaktes.

a) Merkmale der Legaldefinition

Nach der Legaldefinition des § 9 VwVfG liegt eine doppelte Restriktion vor. Erstens beschränkt sie sich auf die nach außen wirkende Verwaltungstätigkeit und zweitens zielt eine solche Tätigkeit nur auf die zwei Handlungsformen der Verwaltung ab; nämlich auf den Verwaltungsakt und den öffentlich-rechtlichen Vertrag.

aa) Nach außen wirkende Verwaltungstätigkeit

(1) Deutschland

Der Begriff der nach außen wirkenden Tätigkeit darf nicht mit dem Begriff der Außenwirkung der Regelung in § 35 VwVfG verwechselt werden.¹⁴¹ § 35 VwVfG beschreibt das materielle Ergebnis des Verwaltungsverfahrens, während es im § 9 VwVfG um den Entscheidungsprozess und die Verwaltungstätigkeit zum Erlass eines

¹⁴⁰ Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht (2011), § 19, Rn. 1.

¹⁴¹ Kopp/Raumsauer, VwVfG Kommentar, § 9, Rn. 10.

Verwaltungsaktes oder Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags geht.¹⁴² Der Begriff ist weiter als der der unmittelbaren Rechtswirkung nach außen im Sinne von § 35 VwVfG; beispielsweise fällt darunter die Hinzuziehung weiterer Beteiligter, die Bestellung von Vertretern von Amts wegen, die Durchführung einer Anhörung oder einer Beweisaufnahme, die Gewährung von Akteneinsicht und die Durchführung eines Erörterungstermins.¹⁴³

(2) Thailand

Ausdrücklich berücksichtigt der Begriff des Verwaltungsverfahrens gemäß § 5 ThaiVwVfG eine nach außen wirkende Verwaltungstätigkeit nicht. Dennoch sind die Ideen über die Differenzierung zwischen interner und externer Verwaltungstätigkeit in der Rechtsauslegung durch den ThaiVwVfG-Ausschuss über den Begriff des Verwaltungsverfahrens verankert. Zum Beispiel stellt der Vorgang zur Ernennung eines Disziplinarausschusses im Disziplinarverfahren keine nach außen wirkende Tätigkeit der Behörde dar. Er ist eine verwaltungsinterne Tätigkeit, weshalb der Prozess zur Ernennung eines Disziplinarausschusses nicht unter den Begriff des Verwaltungsverfahrens fällt. Der Beteiligte kann gegen den Dienstvorgesetzten, der die Mitglieder des Disziplinarausschusses ernennt, wegen seiner Befangenheit keinen Einwand erheben.¹⁴⁴ Außerdem kann das ThaiVwVfG dennoch zugunsten des Rechtsschutzes und des Standards einer Verwaltungshandlung für interne Verwaltungstätigkeiten analog anwendbar sein,¹⁴⁵ damit alle Verwaltungstätigkeiten den gleichen Maßstab haben und der Rahmen der Verwaltungstätigkeit vor Willkür schützt.

bb) Erlass eines Verwaltungsaktes oder Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags

Das deutsche VwVfG regelt den Erlass eines Verwaltungsaktes und den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags, während die Legaldefinition des Verwaltungsverfahrens in § 5 ThaiVwVfG nur den Erlass eines Verwaltungsaktes erfasst.

¹⁴² Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 9, Rn. 114.

¹⁴³ Kopp/Raumsauer, VwVfG Kommentar, § 9, Rn. 10-11.

¹⁴⁴ ThaiVwVfG-Ausschuss 366/2550.

¹⁴⁵ ThaiVwVfG-Ausschuss 636/2549.

(1) Deutschland

Der Begriff des Verwaltungsaktes wird in § 35 S. 1 VwVfG als jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme definiert, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist. Dazu gehört auch die Allgemeinverfügung, die sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbar Personenkreis richtet oder die öffentlich-rechtliche Eigenschaft einer Sache oder ihre Benutzung durch die Allgemeinheit betrifft (§ 35 S. 2 VwVfG). Deswegen wird eine Anwendung einiger Verfahrensgrundsätze modifiziert, wie § 28 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG oder § 39 Abs. 2 Nr. 5 VwVfG zeigen.

Das Verwaltungsverfahrensgesetz spricht zwar durchgehend vom öffentlich-rechtlichen Vertrag und in der Legaldefinition von einem Rechtsverhältnis auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts.¹⁴⁶ Tatsächlich bewertet der Gesetzgeber den Verwaltungsakt als zentrale Handlungsform im verwaltungsrechtlichen System, während der öffentlich-rechtliche Vertrag lediglich als eine Brücke zu den Handlungsformen der gestaltenden Verwaltung gilt.¹⁴⁷ Vier Bestimmungen verweisen überdies substantiell auf die Vorschriften über den Verwaltungsakt (§ 54 S. 2, § 56 Abs. 2, § 58 Abs. 2 und § 59 Abs. 2 VwVfG). Gemäß § 62 S. 1 VwVfG sind ferner die übrigen Vorschriften des VwVfG auf die öffentlich-rechtlichen Verträge anwendbar, soweit sich aus den §§ 54 bis 61 VwVfG nichts Abweichendes ergibt. Die geltenden Vorschriften sind zum Beispiel die Vorschriften über ausgeschlossene Personen und über die Besorgnis der Befangenheit (§§ 20, 21 VwVfG) und über die Akteneinsicht (§ 29 VwVfG).¹⁴⁸

(2) Thailand

Der Begriff des Verwaltungsaktes wird in § 5 ThaiVwVfG geregelt, der aber keine Allgemeinverfügungen erfasst. Die übrigen Definitionen ähneln denen im deutschen VwVfG. Beispielsweise wird eine Entscheidung am Ende eines Disziplinarverfahrens als Verwaltungsakt erlassen, so dass Disziplinarverfahren auch unter die Verwaltungsverfahren fallen.¹⁴⁹ Wird dagegen eine Sachbearbeiterkommission als

¹⁴⁶ Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht (2011), § 14, Rn. 44.

¹⁴⁷ Schmitt-Glaeser in Schmitt Glaeser (Hrsg.), Anspruch, Hoffnung und Erfüllung (1977), S. 34.

¹⁴⁸ Kopp/Raumsauer, VwVfG Kommentar, § 62, Rn. 5.

¹⁴⁹ ThaiVwVfG-Ausschuss 205/2541.

Betriebsprüfer ernannt, die relevanten Sachverhalte zusammenträgt und einen Bericht für den Dienstvorgesetzten erfasst, bedeutet der Bericht der Kommission keinen Verwaltungsakt. Daher stellt das Verfahren bei der Ernennung der Sachbearbeiterkommission und der Betriebsprüfung kein Verwaltungsverfahren dar.¹⁵⁰

Im Gegensatz zum deutschen Recht findet das ThaiVwVfG keine Anwendung auf das Verfahren in Bezug auf den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags. Bis jetzt gibt es eine geschriebene Regelung über öffentlich-rechtliche Verträge nur im Verwaltungsprozessrecht, also das thailändische Verwaltungsgerichtsgesetz (*Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure (1999)*-ThaiVerwGG), dass gemäß § 9 Nr. 4 ThaiVerwGG¹⁵¹ das Verwaltungsgericht für Streitigkeiten über öffentlich-rechtliche Verträge zuständig ist. Nach der Legaldefinition (§ 3 ThaiVerwGG¹⁵²) bedeutet ein öffentlich-rechtlicher Vertrag eine Vereinbarung zwischen zwei oder mehreren Vertragspartnern. Sie wird zwischen der Behörde oder Beliehenen und Privatpersonen zum Zweck der Erledigung des *Public Service* geschlossen. Es handelt sich um öffentlich-rechtliche Verträge über die Konzession, die Versorgung eines öffentlichen Versorgungsbetriebs oder die Investitionen in Naturressourcen. Der öffentlich-rechtliche Vertrag nach der Legaldefinition in § 3 ThaiVerwGG kann beispielsweise ein Bauvertrag für öffentliche Gebäude,¹⁵³ ein Vertrag für Müllentsorgung¹⁵⁴ oder ein Darlehensvertrag für ein staatliches Subventionsprojekt sein.¹⁵⁵ Nicht öffentlich-rechtliche Verträge sind zum Beispiel ein Vertrag über die Dienstleistung „Gebäudereinigung“,¹⁵⁶ ein Vertrag über Einlegung von Reis aus dem staatlichen Subventionsprojekt¹⁵⁷ oder ein Vertrag über die Lieferung elektronischer

¹⁵⁰ ThaiVwVfG-Ausschuss 551/2542.

¹⁵¹ **§ 9 Nr. 4 ThaiVerwGG:** *Administrative Courts have the competence to try and adjudicate or give orders over the following matters:*

4. the case involving a dispute in relation to an administrative contract;

¹⁵² **§ 3 ThaiVerwGG:** *“administrative contract” includes a contract at least one of the parties of which is an administrative agency or a person acting on behalf of the State and which exhibits the characteristic of a concession contract, a contract providing public service or a contract for the provision of public utilities or for the exploitation of natural resources;*

¹⁵³ ThaiVerwG Ordnung 56/2548, 11/2549, 198/2549, 553/2549.

¹⁵⁴ ThaiVerwG Ordnung 848/2548.

¹⁵⁵ ThaiVerwG Ordnung 264/2549.

¹⁵⁶ ThaiVerwG Ordnung 60/2546, 94/2549.

¹⁵⁷ ThaiVerwG Ordnung 105/2549, 170/2549.

Energie an Privat- und Gewerbekunden.¹⁵⁸ Bei ihnen handelt es sich stattdessen um privatrechtliche Verträge der Verwaltung.

Die meisten Kenntnisse über öffentlich-rechtliche Verträge in Thailand ergeben sich aus den an den Universtitäten gelehrt und unterrichteten französischen Rechtsideen vom „*Contrat administratif*“.¹⁵⁹ Im Gegensatz zum deutschen öffentlich-rechtlichen Vertrag ist der „*Contrat administratif*“ stärker hoheitlich strukturiert, indem er eine Reihe einseitiger Elemente enthält.¹⁶⁰ So könnte die Behörde durch hoheitliches Handeln einseitig Kündigungen oder Vertragsänderungen zum Zwecke der Interessen der Allgemeinheit vornehmen. Ohne eine privilegierte Partnerschaft unterfällt die Vereinbarung dem Privatrecht.¹⁶¹ Zum Beispiel stellt die Stipendienvergabe einen öffentlich-rechtlichen Vertrag dar, weil der Stipendiat alle Stipendienleistungen und Voraussetzungen annehmen muss. Nach dem Studienabschluss muss der Stipendiat die Arbeit in einem staatlichen Organ aufnehmen, statt eine Rückzahlung und Zinszahlung an den staatlichen Stipendienggeber vorzunehmen.¹⁶²

Das Verfahren zum Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags ist nicht in dem ThaiVwVfG, sondern in dem Spezialgesetz über die Regulation des Ministerpräsidentenamtes für staatliche Beschaffungsmaßnahmen von 1992 geregelt. Es handelt sich um die Versorgung mit allgemeiner Ausrüstung und Einrichtung bei der alltäglichen bürokratischen Aufgabenerledigung der Verwaltung sowie die Versorgung mit Fahrzeugen, Bürogeräten und -maschinen und allen Büromöbeln. Die Verträge werden durch Beschaffungsmaßnahmen abgeschlossen und durchgeführt. Außerdem regelt das Gesetz über die öffentlich-private Partnerschaft (ÖPP) (*Public Privat Partnership - PPP*) aus dem Jahr 2013 ein vielschichtiges Verfahren zum Abschluss eines ÖPP-Vertrags. Es bedarf einer Bestätigung durch die ÖPP-Kommission und das Kabinett. Die ÖPP-Verträge müssen von einem Staatsanwalt überprüft werden. Das Gesetz gilt nur für Konzessionsverträge von Großprojekten, in die mehr als 1,000 Million Baht investiert werden.

¹⁵⁸ ThaiVerwG Ordnung 683/2546.

¹⁵⁹ Polkul, Verwaltungsgerichtliche Zeitschrift, 2. Jahrgang, 3. Band, September-Dezember 2002, S. 92.

¹⁶⁰ Vgl. Jarass, DÖV 1981, 820.

¹⁶¹ Polkul, Verwaltungsgerichtliche Zeitschrift, 2. Jahrgang, 3. Band, September-Dezember 2002, S. 93.

¹⁶² ThaiVerwG Ordnung 147/2547.

b) Widerspruchsverfahren als Verwaltungsverfahren

aa) Deutschland

§ 79 VwVfG enthält eine grundsätzliche Regelung für förmliche Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsakte, durch welche der Betroffene einen Widerspruch gegen einen verweigerten und abweichenden Verwaltungsakt einlegen kann. Tatsächlich hat § 79 VwVfG im Wesentlichen nur deklaratorische Bedeutung und eine Verweisungsfunktion auf die Anwendung der Widerspruchsregelungen der §§ 68 ff. VwGO.¹⁶³ Dem Widerspruchsverfahren liegt eine Doppelnatur zugrunde.¹⁶⁴ Einerseits stellt es ein Verwaltungsverfahren im Sinne des § 9 VwVfG dar. Nach der Begründung zu § 75 des Entwurfs 73 zielt der Begriff des Verwaltungsverfahrens im Sinne des VwVfG zwar nur auf das Verfahren des ersten Verwaltungszugs ab.¹⁶⁵ Das Widerspruchsverfahren weist jedoch alle Merkmale eines selbstständigen zweiten Verwaltungsverfahrens auf,¹⁶⁶ weil es durch den als Verwaltungsakt ausgestalteten Widerspruchsbescheid nach einer umfassenden Rechts- und Zweckmäßigkeitkontrolle entschieden wird.¹⁶⁷ Andererseits umfasst das Widerspruchsverfahren grundsätzlich Sachentscheidungsvoraussetzungen für die Erhebung der Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen gemäß § 42 Abs. 1 VwGO.¹⁶⁸

Gemäß § 79 VwVfG finden die Vorschriften des VwVfG im Widerspruchsverfahren „im Übrigen“ Anwendung, soweit es keine inhaltsgleichen oder entgegenstehenden Vorschriften in der VwGO und in den Spezialgesetzen gibt.¹⁶⁹ Die allgemeinen Verfahrensvorschriften des VwVfG sind im Widerspruchsverfahren anwendbar; zum Beispiel § 9 VwVfG über den Verfahrensbegriff, § 10 VwVfG über die Nichtförmlichkeit, § 16 VwVfG über die Bestellung eines Vertreters von Amts wegen, §§ 20 f. VwVfG über die Befangenheit von Amtsträgern und § 24 VwVfG über den Untersuchungsgrundsatz.¹⁷⁰

¹⁶³ Schmitt-Glaeser in Schmitt Glaeser (Hrsg.), Anspruch, Hoffnung und Erfüllung (1977), S. 8.

¹⁶⁴ Ausführlich Jochum, Verwaltungsverfahrenrecht und Verwaltungsprozessrecht (2004), S. 35 ff; ferner Hofmann, Das Widerspruchsverfahren als Sachentscheidungsvoraussetzung und als Verwaltungsverfahren; in Festschrift für Menger (1985), S. 605.

¹⁶⁵ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 79, Rn. 6.

¹⁶⁶ BVerwG NVwZ-RR 1990, 440; BayVGH BayVBl 2004, 149.

¹⁶⁷ OVG Sachsen-Anhalt NVwZ-RR 2010, 621 zur Abgrenzung zum Wahlprüfungsverfahren.

¹⁶⁸ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 79, Rn. 2.

¹⁶⁹ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 79, Rn. 45.

¹⁷⁰ Hufen, Verwaltungsprozessrecht (2011), 2. Teil § 8, Rn. 11-18; Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 79, Rn. 45.

Darüber hinaus sind die Verfahrensrechte der Beteiligten anzuwenden. Beispielsweise gilt für die Anhörung bei einer Aufhebung und Änderung eines Verwaltungsaktes im Widerspruchsverfahren nicht nur § 71 VwGO, sondern auch § 28 Abs. 1 VwVfG. Obwohl die Regelung über die Anhörung bei der Aufhebung oder Änderung eines Verwaltungsaktes gemäß § 71 VwGO eine „*Soll-Vorschrift*“ darstellt, ist sie wegen der Verbindung mit § 28 Abs. 1 VwVfG bei dem Vorliegen seiner Voraussetzungen als „*Muss-Vorschrift*“ zu interpretieren.¹⁷¹ Des Weiteren finden etwa die § 29 VwVfG über die Akteneinsicht und § 30 VwVfG über die Geheimhaltung Anwendung.¹⁷²

bb) Thailand

Gemäß § 3 Abs. 2 ThaiVwVfG findet das ThaiVwVfG keine Anwendung, wenn Spezialgesetze die Regelung über die Widerspruchsbehörde und die Widerspruchsfrist enthalten. Im Übrigen sind die Vorschriften über das Verwaltungsverfahren im ThaiVwVfG analog anwendbar,¹⁷³ weil im Schrifttum das Widerspruchsverfahren ein zweites Verwaltungsverfahren darstellt.¹⁷⁴ Die Regelungen über die Verfahren und Form des Erlasses eines Verwaltungsaktes lassen sich nämlich wie im deutschen Recht auf die Informationserreichung, die Anhörung, die Akteneinsicht und die Begründung usw. anwenden.

2. Erweiterter Verfahrensbegriff (*de lege ferenda*)

In der Begründung zum Entwurf des deutschen VwVfG erwartete die Bundesregierung, dass eine ganze Reihe von Vorschriften des neuen Verwaltungsverfahrensgesetzes wie das rechtliche Gehör, die Akteneinsicht, ausgeschlossene Personen und die Besorgnis der Befangenheit ein solches Eigengewicht entwickeln würde, dass diese eine allgemeine Bedeutung für die vom Verwaltungsverfahrensgesetz nicht erfassten Verfahrensarten erreichen könnten.¹⁷⁵ Nach der heutigen Legaldefinition des § 9 VwVfG ist aber der Verfahrensbegriff sehr stark eingeschränkt. *Gurlit* meint, dass es wegen des Ziels der

¹⁷¹ BVerwG DVBl. 1965, 26; Hufen, Verwaltungsprozessrecht (2011), 2. Teil § 9, Rn. 20; Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, § 71, Rn. 1.

¹⁷² Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 79, Rn. 47.

¹⁷³ ThaiVwVfG-Ausschuss 289/2546.

¹⁷⁴ Singsuwong, Widerspruch eines Verwaltungsaktes; in <http://web.krisdika.go.th/data/activity/act192.pdf>.

¹⁷⁵ Laubinger in König (Hrsg.), Der Verfahrensgedanke im Verwaltungsrecht (2000), S. 49 ff.

Vereinheitlichung zu einer Verengung des Verfahrensbegriffs gekommen sei.¹⁷⁶ *Laubinger* führt die Zurückhaltung des Gesetzgebers darauf zurück, dass das Verwaltungshandeln so verschiedenartig sei.¹⁷⁷ Es sei schwer, Regelungen zu finden, die für sämtliche Maßnahmen der Verwaltung passen würden. Diese Schwierigkeit erhöhe sich erheblich, wenn es um die Regeln für solche Verwaltungsmaßnahmen gehe, die keine Verwaltungsakte sind. Dies habe zur Folge gehabt, dass sich der Gesetzgeber des Verwaltungsverfahrensgesetzes auf einen engen Verfahrensbegriff beschränkt habe und sich die Anwendung und Auslegung des § 9 VwVfG durch die Praxis erweisen sollte. So würde sich ergeben, ob die Verfahrensbegriffsbestimmungen auf andere Verwaltungshandlungen analog anzuwenden sind. In der deutschen Literatur gilt das Verwaltungsverfahren möglicherweise für Verwaltungsrealakte als erweitert, während sich in Thailand das Normsetzungsverfahren mit der Erweiterung des Verwaltungsverfahren beschäftigt.

a) Einbeziehung der Verwaltungsrealakte im deutschen Verwaltungsrecht

Unter einem Realakt wird im deutschen Recht ein tatsächliches Handeln ohne Regelungscharakter verstanden.¹⁷⁸ Die Realakte unterscheiden sich damit von Rechtsakten der Verwaltung wie Verwaltungsakten, Verwaltungsverträgen, Rechtsverordnungen und Satzungen. In der Literatur gibt es verschiedene Meinungen über die Anwendung der Regelungen des VwVfG auf Realakte. *Schmitz* erklärt dazu, dass das VwVfG auf die schlicht-hoheitlichen Handlungen differenziert anzuwenden sei.¹⁷⁹ Die schlicht-hoheitlichen Handlungen, die im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens ergehen würden, würden zu den Vorbereitungshandlungen zum Erlass eines Verwaltungsaktes oder zum Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags gehören, wie vor allem die Auskünfte und Belehrungen nach § 25 VwVfG oder die Entgegennahme von Erklärungen nach § 24 Abs. 3 VwVfG. Fraglich seien die Einordnungen von schlicht-hoheitlichen Handlungen außerhalb eines Verwaltungsverfahrens im Sinne des § 9 VwVfG. Zwar gehe der Gesetzgeber von der Nichtanwendung der §§ 9 ff. VwVfG auf die schlicht-hoheitlichen

¹⁷⁶ Gurlit VVDStRL 70 (2011), 227 (229 f.)

¹⁷⁷ Laubinger in König (Hrsg.), *Der Verfahrensgedanke im Verwaltungsrecht* (2000), S. 49 ff.

¹⁷⁸ Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht* (2011), § 15, Rn. 1.

¹⁷⁹ Stelkens/Bonk/Sachs, *VwVfG Kommentar*, § 1, Rn. 150 ff.; Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht* (2011), § 15, Rn. 1.

Handlungen aus. Ihrem Wortlaut und Sinn nach sind die Verfahrensgrundsätze im Abschnitt I von Teil II jedoch anwendbar, weil sie allgemeine Grundsätze für jegliches öffentlich-rechtliche Verwaltungshandeln enthalten.

Darüber hinaus bejaht *Hufen* die Anwendung von Verwaltungsverfahrensvorschriften auf Realakte, wenn das hoheitliche Handeln der Verwaltungsbehörde Außenwirkung entfaltet.¹⁸⁰ Dies habe zur Folge, dass § 9 VwVfG nicht als abschließende Regelung des Verwaltungsverfahrens gelten dürfe. Der Schutz der Rechtsposition des Bürgers erfordere die Beachtung von verfahrensrechtlichen Vorkehrungen. Grundsätze des Verwaltungsverfahrens und die die Beteiligten schützenden Bestimmungen seien sinngemäß auf das Verfahren vor der tatsächlichen Handlung anwendbar. Nach der Auffassung von *Hufen* stelle das tatsächliche Verwaltungshandeln stärker eine „Flexibilitätsreserve“ der Verwaltung als das allgemeine Verwaltungsverfahren dar. Deswegen sei das Verhältnismäßigkeitsprinzip unbedingt zu beachten. Ferner müsse der Grundsatz der Verfahrenstransparenz gegenüber den Betroffenen ernst genommen werden. Hierzu würden die Grundsätze der Gleichbehandlung gehören. *Maurer* vertritt die Ansicht, dass die Realakte wie die Rechtsakte den jeweils für sie bestehenden rechtlichen Anforderungen entsprechen würden, obwohl die rechtlichen Bindungen der Realakte in der Regel viel lockerer seien.¹⁸¹ Außerdem würden Realakte einer speziellen Ermächtigungsgrundlage bedürfen, wenn die Rechte und Rechtsgüter Dritter beeinträchtigt seien. Nach diesen Auffassungen könnte der Beteiligte durch die Regelungen des Verwaltungsverfahrens seine Rechte gegen staatliche Handlungen effektiver schützen. Deswegen sollte der Begriff des Verwaltungsverfahrens nicht nur auf das Verfahren zum Erlassen eines Verwaltungsaktes und zum Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags eingeschränkt werden. Er sollte für alle sonstigen Verwaltungsmaßnahmen unter dem öffentlichen Recht nach dem pflichtgemäßen Ermessen der Verwaltung analog anwendbar sein.

Bemerkenswerterweise ist die Durchführung von Realakten auf den Zusammenhang und die Zielsetzung für die Zuwendung zum öffentlichen oder privaten Recht abzustellen.¹⁸² Wenn die Behörde hoheitliche Aufgaben wahrnimmt, fällt das Rechtsverhältnis unter das

¹⁸⁰ Hufen/Siegel, Fehler im Verwaltungsverfahren (2013), Teil 3. Rn. 762 ff.

¹⁸¹ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 35, Rn. 39.

¹⁸² Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht (2011), § 3, Rn. 30; Ehlers in Ehlers/Pünder (Hrsg.) § 3 Verwaltungsrecht (2016), Rn. 62 ff.

öffentliche Recht. Beispielsweise ist die Teilnahme eines Amtswalters am Straßenverkehr als öffentlich-rechtlicher Realakt einzustufen, wenn die Zielsetzung den öffentlich-rechtlich wahrzunehmenden Aufgaben zuzurechnen ist.¹⁸³ Dagegen wird die Erledigung fiskalischer Geschäfte der Behörde als privatrechtlich angesehen. So sind Dienstfahrten im allgemeinen Straßenverkehr oftmals privatrechtlich zu bewerten, während der Einsatz der Polizei oder der Feuerwehr gemäß § 35 StVO eine öffentlich-rechtliche Tätigkeit darstellt.¹⁸⁴

b) Einbeziehung des exekutiven Normsetzungsverfahrens im thailändischen Verwaltungsrecht

Nach dem Vorbild des französischen Verwaltungsrechts gilt das ThaiVwVfG sowohl für das Verwaltungsverfahren als auch für das exekutive Normsetzungsverfahren, zum Beispiel *Royal Degree*, *Ministerial Regulation* oder *Administrative Rule*. Trotzdem erfasst die Regelung über Verwaltungsverfahren im ThaiVwVfG kein exekutives Normsetzungsverfahren. Die Ermächtigungsgrundlagen und Zuständigkeiten des Normgebers setzen im Wesentlichen die Gesetzmäßigkeit einer exekutiven Norm voraus. Deshalb muss in Thailand die Verwaltungsbehörde bei der Normsetzung durch eine bestimmte Vorschrift aus einem Spezialgesetz ermächtigt werden. Darüber hinaus ist der Dienstvorgesetzte zuständig für die Normsetzung aus dem allgemeinen Verwaltungsprinzip zum Zweck der Leitung innerhalb eines Verwaltungsorgans oder der Durchsetzung eines Gesetzes.¹⁸⁵ Der Norminhalt bleibt im Rahmen einer Ermächtigungsnorm zulässig. Nach der Resolution des Kabinetts (*Cabinet Resolution*) vom 5.11.1991 werden alle exekutiven Normen im Amtsblatt (*Government Gazette*) veröffentlicht. Meistens wird die Veröffentlichung in der Praxis aber vernachlässigt, was eindeutig gegen die Resolution des Kabinetts verstößt.¹⁸⁶ Früher forderte das Schrifttum eine Normkontrolle durch das Verwaltungsgericht. *Wongwattanasan* äußerte, dass der Ermessensspielraum durch die exekutive Norm als Rahmen der Entscheidung der Behörde mittelbar eingeschränkt worden sei, obwohl die exekutive Norm keine unmittelbare

¹⁸³ Ehlers in Ehlers/Pünder (Hrsg.) § 3 Verwaltungsrecht (2016), Rn. 62.

¹⁸⁴ Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht (2011), § 3, Rn. 30.

¹⁸⁵ ThaiVerwGE 540/2551, ThaiVwVfG-Ausschuss 178/2555, Gesetzentwurfsausschuss 212/2555, 463/2555.

¹⁸⁶ Wongwattanasan, Verwaltungsverfahrensgesetz (1997), S. 147.

Außenwirkung hätte.¹⁸⁷ Wenn der Erlass eines Verwaltungsaktes auf einer exekutiven Norm als Ermächtigungsgrundlage beruhe, solle das Verwaltungsgericht die exekutive Norm auf jeden Fall überprüfen. Zunächst folgten die Verwaltungsgerichte diesem Vorschlag, aber in jüngerer Entscheidung überprüfen sie nur die exekutiven Normen mit Außenwirkung.¹⁸⁸ Die exekutive Norm hat eine Außenwirkung, wenn sie im *Government Gazette* bekannt gemacht wird.

In Thailand sollte das Normsetzungsverfahren einen eigenen bestimmten Vorgang der Normsetzung haben, weil exekutive Normen im Unterschied zum Verwaltungsakt einen abstrakten Sachverhalt und eine generelle Personenanzahl betreffen. Beispielsweise genügt das Recht auf Anhörung des Betroffenen für das exekutive Normsetzungsverfahren nicht, sondern es muss eine Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden. Der Verwaltungsakt kann durch die Zustellung an Adressaten, eine exekutive Norm dagegen durch die Veröffentlichung im *Government Gazette* bekannt gemacht werden. Darüber hinaus gibt es zurzeit keine Bestrebungen, sondern es geht um die Auffassungen, nach denen sich die Rechtsfragen nach der Öffentlichkeitsbeteiligung, der Veröffentlichung, der Ermächtigung oder Normsetzungskompetenz oder der Zulässigkeit der Regelungsform usw. richten.¹⁸⁹ Bei der Ergänzung des ThaiVwVfG durch das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren muss der Gesetzgeber auf die Harmonisierung der Regelungen sorgfältig achten. Großteils sind die Regelungen über Verwaltungsverfahren im ThaiVwVfG nicht analog anwendbar. Deswegen sollte ein neues Gesetz über das exekutive Normsetzungsverfahren durch das Parlament verabschiedet werden, um die der Eigenart der exekutiven Normen entsprechenden Regelungen neu zu strukturieren.

IV. Ablauf des Verwaltungsverfahrens

Nach der Entscheidungstheorie verläuft der Entscheidungsprozess der Verwaltung in verschiedenen Phasen. Zum Beispiel lässt sich das Verfahren in die fünf Phasen der Problemfeststellung, der Informationsgewinnung, der Entwicklung möglicher Lösungen, der Lösungsbewertung und der Auswahl der Durchführungsmaßnahmen oder in die drei typischen Phasen der Einleitung eines Verfahrens, der Vorbereitung einer Entscheidung

¹⁸⁷ Wongwattanasan, Verwaltungsverfahrensgesetz (1997), S. 147.

¹⁸⁸ ThaiVerwG Ordnung 619/2550.

¹⁸⁹ Gößwein, Allgemeines Verwaltungs(verfahrens)recht (2001), S. 47.

und des Erlasses der Verwaltungsentscheidung einteilen.¹⁹⁰ Im letzteren Fall kommt noch die Vollstreckung oder Durchsetzung hinzu, so dass die Verwaltungshandlung in vier Verfahrensabschnitte gegliedert werden sollte.

1. Einleitung eines Verfahrens

a) Deutschland

§ 22 VwVfG regelt den Beginn des Verwaltungsverfahrens. Nach dem Offizialprinzip kann die Behörde von Amts wegen (*ex officio*) entscheiden, ob und wann sie ein Verwaltungsverfahren durchführt. Die Entscheidung über die Anleitung eines Verwaltungsverfahrens steht grundsätzlich im pflichtgemäßen Ermessen der zuständigen Behörde, sog. Opportunitätsprinzip (§ 22 S. 1 VwVfG). Aufgrund von Rechtsvorschriften kann die Behörde verpflichtet sein, von Amts wegen oder auf Antrag tätig zu werden, sog. Legalitätsprinzip (§ 22 S. 2 Nr. 1 Var. 1 VwVfG). Das Legalitätsprinzip gilt, wenn eine gebundene Entscheidung oder eine Ermessensreduzierung auf Null vorliegt. Die Verwaltung muss dann tätig werden. Das Offizialprinzip dient mehr dem Interesse der Allgemeinheit als dem des Einzelnen.¹⁹¹

Einen Antrag des Einzelnen im Verwaltungsverfahren durchzuführen (sog. Antragsprinzip) sowie ob und wann ein Verwaltungsverfahren eingeleitet wird, kann der Bürger selbst entscheiden. Einerseits ist die Behörde durch den Antrag zum Handeln verpflichtet (Impulsfunktion, § 22 S. 2 Nr. 1 Var. 2 VwVfG), andererseits darf die Behörde ohne Antrag nicht tätig werden (Sperrfunktion, § 22 S. 2 Nr. 2 VwVfG). Fehlt es an dem Antrag nach dem Antragsprinzip, ist der Verwaltungsakt zwar fehlerhaft, die Heilung des Fehlers ist aber gemäß § 45 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG möglich.

b) Thailand

Im ThaiVwVfG fehlt es an einer Vorschrift über den Beginn des Verwaltungsverfahrens. Vielmehr bestimmt das Antragsprinzip nach den Spezialgesetzen, ob und wann die Behörde das Verwaltungsverfahren von Amts wegen oder auf den Antrag des Einzelnen

¹⁹⁰ Schmidt-Aßmann, Jura 1979, 516.

¹⁹¹ Pünder; in Ehlers/Pünder (Hrsg.) § 14 Grundmodell des Verwaltungsverfahrens (2016), Rn. 18 ff.

durchführen darf oder muss.¹⁹² Prinzipiell leitet die zuständige Verwaltungsbehörde das Verfahren nach einem Antrag des Einzelnen ein, während die Behörde nur auf Grund des Interesses der Allgemeinheit von Amts wegen das Verwaltungsverfahren durchzuführen hat. Zum Beispiel kann die Behörde nach dem Gesetz über ansteckende Krankheiten eine Allgemeinverfügung ohne Antrag erlassen, um ein Gebiet, in dem eine ansteckende Krankheit verbreitet ist, zu sichern.

2. Vorbereitung einer Entscheidung

a) Deutschland

Im Verwaltungsverfahren streiten weder Parteien noch streitentscheidende Dritte wie im Zivilprozess, sondern es geht um das Handeln einer zuständigen Verwaltungsbehörde, die Herrin des Verfahrens ist.¹⁹³ Der erste Verfahrensabschnitt wird als Ermittlungsverfahren bezeichnet,¹⁹⁴ in dem es um die Informationsgewinnung und -verarbeitung geht. Im Ermittlungsverfahren ist die Behörde nach dem Untersuchungsgrundsatz gemäß § 24 Abs. 1 S. 1 VwVfG verpflichtet, von Amts wegen über den sachentscheidungserheblichen Sachverhalt aufzuklären und sich eine eigene Überzeugung darüber zu bilden.¹⁹⁵ Die Behörde muss auch die Richtigkeit und Vollständigkeit der vorgelegten Unterlagen bzw. abgegebenen Erklärungen überprüfen.¹⁹⁶ Nach dem pflichtgemäßen Ermessen kann die Behörde darüber entscheiden, welche Beweismittel für die Erforschung des Sachverhalts erforderlich sind (§ 26 Abs. 1 S. 1 VwVfG).¹⁹⁷ Die Beteiligten sollen gemäß § 24 Abs. 2 VwVfG bei der Ermittlung des Sachverhalts mitwirken, insbesondere ihnen bekannte Tatsachen und Beweismittel angeben. Dies ist eine Obliegenheit.¹⁹⁸ *Schoch* befürwortet auch eine Mitwirkung in Form von Kooperation. Die Anerkennung des kooperativen Verwaltungshandelns gelte als eine rechtmäßige und zweckmäßige Form moderner

¹⁹² Wongwattanasan, *Verwaltungsverfahrensgesetz* (1997), S. 257.

¹⁹³ Mayer, *BayVBl* 1960, 334.

¹⁹⁴ Becker, *Das allgemeine Verwaltungsverfahren in Theorie und Gesetzgebung* (1960), S. 170.

¹⁹⁵ Kopp/Ramsauer, *VwVfG Kommentar*, §24, Rn. 1.

¹⁹⁶ Kopp/Ramsauer, *VwVfG Kommentar*, §24, Rn. 9.

¹⁹⁷ Kopp/Ramsauer, *VwVfG Kommentar*, §24, Rn. 8; Pünder; in Ehlers/Pünder (Hrsg.) § 14 Grundmodell des Verwaltungsverfahrens (2016), Rn. 28.

¹⁹⁸ Pünder; in Ehlers/Pünder (Hrsg.) § 14 Grundmodell des Verwaltungsverfahrens (2016), Rn. 30.

Verwaltung.¹⁹⁹ Im Hinblick auf das Ergebnis der Sachverhaltsermittlung stellen die Informationsbeschaffung, die Ermittlung des Sachverhalts unter Mitwirkung der Beteiligten, die Gewährung der Akteneinsicht (§ 29 VwVfG) und Anhörung (§ 28 VwVfG) sowie der behördlichen Beratung (§ 25 VwVfG) den wesentlichen Teil eines Entscheidungsprozesses dar.²⁰⁰

Des Weiteren wird die Akzeptanz der Verwaltungsentscheidung beachtet. *Ossenbühl* betont, dass der Entscheidungsprozess von der Verwaltungsbehörde durch das Verfahrensrecht strukturiert und kanalisiert werde. Daher könne man eine Optimierung von Verfahrensergebnissen erwarten, nämlich dass die Verwaltungsentscheidung nicht gegen das materielle Recht verstoße.²⁰¹ Nach einer vehementen Kritik von *Steinberg* sei die richtige Entscheidung das Ziel des Verwaltungsverfahrens. Diese Richtigkeit hänge nicht von der Zustimmung der Beteiligten ab, so dass die Akzeptanz einer Entscheidung nicht allein an der Richtigkeit gemessen werden könne. Ziel des Verwaltungsverfahrens sei nicht die Akzeptanz.²⁰² *Brohm* meint, dass diese geäußerte Befürchtung von *Steinberg* zeige, dass das Gesetzesrecht Gefahr laufe, zum Tauschobjekt instrumentalisiert zu werden.²⁰³

b) Thailand

Durch die vom deutschen VwVfG übernommenen Rechtsvorschriften wurde das Ermittlungsverfahren im thailändischen Verwaltungsverfahrensrecht erheblich reformiert. Früher musste der Antragsteller alle relevanten Informationen und Beweise abgeben, um von der Richtigkeit seines erhobenen Antrags zu überzeugen. Nach dem Erlass des ThaiVwVfG spielt die Behörde eine noch aktivere Rolle. Die Behörde ist gemäß § 27 ThaiVwVfG verpflichtet, den Beteiligten über dessen Rechte und Pflichten bei einem Verwaltungsverfahren zu belehren. Die Behörde bindet sich nicht nur an den Antrag des Beteiligten, sondern sie kann nach ihrem pflichtgemäßen Ermessen bei der Vorbereitung der Verwaltungsentscheidung alle relevanten Informationen für die Überzeugung von der

¹⁹⁹ Schoch, Die Verwaltung 25 (1992), 32.

²⁰⁰ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 24, Rn. 3.

²⁰¹ Ossenbühl, NVwZ 1982, 465 ff.

²⁰² Steinberg in Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Kritik von Verhandlungslösungen, insbesondere von mittlererunterstützten Entscheidungen, Band I, S. 298.

²⁰³ Brohm, NVwZ, 1991, 1025 (1029).

Richtigkeit des entscheidungserheblichen Sachverhalts erbringen (§ 28 ThaiVwVfG). Die Beteiligten sind verpflichtet, ihre Informationen bei der Behörde abzugeben. Zur Vorbereitung der Verwaltungsentscheidung gehören auch die Anhörung der Betroffenen (§ 30 ThaiVwVfG) und die Akteneinsicht (§§ 31 ff. ThaiVwVfG).

3. Erlass der Verwaltungsentscheidung

a) Deutschland

Am Ende des Verfahrens kann die Behörde eine Verwaltungsentscheidung in Form eines Verwaltungsaktes erlassen oder einen öffentlich-rechtlichen Vertrag abschließen. Da es nicht um das eigentliche Verfahren, sondern dessen Ergebnis geht, werden die Regelungen des VwVfG vielfach als „annexe Materien“ bezeichnet.²⁰⁴ Ein Verwaltungsakt kann grundsätzlich schriftlich oder mündlich erlassen werden (§ 41 VwVfG), während der öffentlich-rechtliche Vertrag nur in schriftlicher Form gemäß § 57 VwVfG abgeschlossen werden kann, soweit nicht durch Rechtsvorschrift eine andere Form vorgeschrieben ist. Das Verwaltungsverfahren kann auch auf eine Erledigung der Hauptsache enden.²⁰⁵ Sonstige Beendigungen des Verwaltungsverfahrens hängen von der Art des Verwaltungsverfahrens ab. Beispielsweise kann das Antragsverfahren vor dem Erlass einer Verwaltungsentscheidung durch eine Antragsrücknahme enden. Auffällig ist, dass im § 3a VwVfG ein Verwaltungsakt in elektronischer Form möglich ist.

b) Thailand

Nach ThaiVwVfG kann eine Verwaltungsentscheidung in Form eines Verwaltungsaktes erlassen werden. Der Verwaltungsakt kann normalerweise schriftlich oder mündlich erlassen werden (§ 34 ThaiVwVfG). Ferner kann das Verwaltungsverfahren wie im deutschen Recht durch die Erledigung der Hauptsache oder durch Antragsrücknahme enden. Im ThaiVwVfG gibt es keine Regelung über einen Verwaltungsakt in elektronischer Form. Diese wird im Spezialgesetz geregelt, beispielsweise dem Gesetz über elektronische Transaktionen von 2001. Gemäß § 35 dieses Gesetzes können Antrag, Genehmigung, Registration, Verwaltungsakt, Ausgabe, Deklaration und derartige

²⁰⁴ Schmidt-Aßmann, Jura 1979, 518.

²⁰⁵ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 9, Rn. 199 f.

gesetzmäßige Tätigkeiten von Behörden oder mit Behörden in elektronischer Form erlassen werden.

4. Vollstreckung oder Durchsetzung

a) Deutschland

Unter Verwaltungsvollstreckung versteht man die zwangsweise Durchsetzung öffentlich-rechtlicher Verpflichtungen des Bürgers oder eines sonstigen Rechtssubjekts durch die Behörde in einem besonderen Verwaltungsverfahren.²⁰⁶ Die Verwaltungsvollstreckung wird für den Bereich der Bundesverwaltung durch das Verwaltungsvollstreckungsgesetz (VwVG) vom 27.4.1953 und durch das Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes (UZwG) vom 10.3.1961 geregelt.

Das Vollstreckungsverfahren unterscheidet zwischen der Vollstreckung wegen Geldforderungen und der Erzwingung von Handlungen, Duldungen oder Unterlassungen. Vollstreckungstitel ist der befehlende Verwaltungsakt, der unanfechtbar oder nach dem § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 VwGO sofort vollziehbar ist. Bei der Vollstreckung wegen Geldforderungen wird die Vollstreckungsordnung von der Anordnungsbehörde erlassen und an die Vollstreckungsbehörde gerichtet. Das Vollstreckungsverfahren ergibt sich nach den Vorschriften der Abgabenordnung, die sich an die Regelungen der ZPO anlehnen (§ 5 VwVG). Bei der Erzwingung von Handlungen, Duldungen oder Unterlassungen kann die Behörde durch drei Zwangsmittel vollziehen, nämlich die Ersatzvornahme, das Zwangsgeld mit subsidiärer Zwanghaft und den unmittelbaren Zwang. Das Zwangsverfahren lässt sich in die drei Phasen der Androhung, der Festsetzung und der Anwendung des Zwangsmittels einteilen.²⁰⁷ Am Anfang muss das Zwangsmittel unter Festsetzung einer bestimmten Frist, innerhalb derer der Vollzug dem Pflichtigen billigerweise zugemutet werden kann, schriftlich angedroht werden. Wenn der Verwaltungsakt nicht innerhalb der bestimmten Frist befolgt wird, muss das Zwangsmittel durch besonderen Akt festgesetzt werden. Es muss der Androhung entsprechen. Nach erfolgter Festsetzung kann das Zwangsmittel angewendet werden. Beim sofortigen

²⁰⁶ Muckel, JA 4/2012, 272; „in einem verwaltungseigenen Verfahren“ in Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht (2011), § 20, Rn. 1.

²⁰⁷ Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht (2011), § 20, Rn. 20 ff.

Vollzug wird das Vollstreckungsverfahren verkürzt. Die Behörde ist befugt, auf den einzelnen Vollstreckungsverfahrensakt zu verzichten, wenn und soweit dies wegen der Gefahr im Verzug geboten ist.²⁰⁸

b) Thailand

Die Regelungen über die Verwaltungsvollstreckung sind in den §§ 55-63 ThaiVwVfG zu finden. Sie räumen eigene Verwaltungsverfahren bei der Durchsetzung des Verwaltungsaktes ein. Diese Regelungen gelten nur subsidiär. Gemäß § 63 ThaiVwVfG sind die Regelungen über die Vollstreckung anwendbar, wenn eine Verwaltungsvollstreckung nach dem Spezialgesetz im Ermessen der Vollzugsbeamten eine geringere Effektivität als die Verwaltungsvollstreckung nach dem ThaiVwVfG verspricht. Gemäß § 56 Abs. 3 ThaiVwVfG gilt das Verhältnismäßigkeitsprinzip für die Durchführung des Verwaltungsvollstreckungsverfahrens als erheblich.

Das Vollstreckungsverfahren im ThaiVwVfG unterscheidet wie im deutschen VwVG zwischen der Vollstreckung aus Geldforderungen und der Erzwingung von Handlungen, Duldungen oder Unterlassungen. Gegenstand der Vollstreckung sind nur befehlende Verwaltungsakte. Im Gegensatz zum deutschen Recht kann der Vollzugsbeamte den Verwaltungsakt ohne Rücksicht auf seine Unanfechtbarkeit vollziehen (§ 55 ThaiVwVfG). Ausnahmsweise ist eine Vollstreckung ohne Verwaltungsakt zulässig, wenn wegen Gefahr im Verzug sofort gehandelt werden muss. Gemäß § 58 Abs. 3 ThaiVwVfG liegt eine sofortige Vollstreckung vor, wenn die geschützten Rechtsgüter nach dem Strafrecht oder das Interesse der Allgemeinheit verletzt werden.

Bei der Vollstreckung wegen Geldforderungen muss die Behörde dem Pflichtigen eine Mahnung zur Geldforderung mit der Festsetzung der bestimmten Frist übermitteln. Wenn diese Mahnung innerhalb dieser Frist nicht befolgt wird, sind die Regelungen über Pfändung und Versteigerung nach dem Zivilprozessrecht analog anwendbar (§ 57 ThaiVwVfG). Bei der Erzwingung von Handlungen, Duldungen oder Unterlassungen kann die Behörde eines der folgenden Zwangsmitteln wählen: die Ersatzvornahme oder ein Zwangsgeld von nicht mehr als 20,000 Baht pro Tag. Das Zwangsverfahren beginnt mit einer Androhung, die ein bestimmtes Zwangsmittel mit voraussichtlichen Kosten der Ersatzvornahme oder Zwangsgeld beinhaltet (§ 59 ThaiVwVfG). Wenn der Pflichtige für

²⁰⁸ Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht (2011), § 20, Rn. 27.

die Kosten der Ersatzvornahme oder das Zwangsgeld nicht aufkommt, sind die Regelungen über die Vollstreckung wegen Geldforderungen nach dem § 57 ThaiVwVfG anwendbar (§ 61 ThaiVwVfG). Gemäß § 62 ThaiVwVfG kann der Pflichtige einen Widerspruch gegen Zwangsmittel erheben. Wenn der Pflichtige gegen den Vollzugsbeamten bei der Durchführung der Vollstreckungsmaßnahmen kämpft, kann der Vollzugsbeamte den unmittelbaren Zwang mit Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsprinzips durchsetzen, der durch die Einwirkung auf Personen oder Sachen durch körperliche Gewalt, Hilfsmittel der körperlichen Gewalt oder Waffengebrauch erfolgt (§ 60 Abs. 2 ThaiVwVfG). Nach Ansicht des Gesetzgebers hat der Vollzugsbeamte in Thailand aber keine Erfahrungen damit. Deswegen kann er im Notfall bei der Durchsetzung des unmittelbaren Zwangs um Amtshilfe durch Polizisten der *Royal Thai Police* bitten.

Kapitel 2 Verfassungsrechtliche Wurzeln des Verwaltungsverfahrens

A. Bedeutung der verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Verwaltungsverfahren

I. Austauschverhältnis zwischen Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht

1. Deutschland

Innerhalb der Normenhierarchie befindet sich das Verfassungsrecht auf dem höchsten Rang der geschriebenen Normen.²⁰⁹ Es geht dem einfachen Recht vor und einfaches Recht darf deshalb dem Verfassungsrecht nicht widersprechen.²¹⁰ Einfaches Recht und Verfassungsrecht stehen in einem Austauschverhältnis, in dem die Verfassung die Staatsleitbilder gestaltet, während einfaches Recht die verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen aufnimmt und sie verwirklicht.²¹¹ Als Verwirklichung des Verfassungsrechts ergibt sich beispielsweise der Untersuchungsgrundsatz aus dem Rechtsstaatsprinzip, damit die richtige Entscheidung nach einer vollständigen und zutreffenden Aufklärung des Sachverhalts ergeht.²¹² Zu dem Rechtsstaatsprinzip gehört notwendig das Recht auf Anhörung, das zusammen mit dem Recht auf Akteneinsicht das rechtliche Gehör durch Verfahrensbeteiligung verwirklicht.²¹³ Außerdem beauftragt die Verfassung den Gesetzgeber mit der Anfertigung eines durch die Grundsätze des demokratischen und sozialen Rechtsstaats bestimmten Verwaltungsverfahrensrechts.²¹⁴ Das Demokratieprinzip erfordert eine Beteiligung am Verwaltungsverfahren im Rahmen einer Mitverantwortung für das öffentliche Geschehen.²¹⁵ Demgegenüber meint *Schmitt*

²⁰⁹ Werner, DVBl 1959, 527 (528); Zuck in Franßen (Hrsg.), Verwaltungsrecht und Verfassungsrecht (1991), S. 155.

²¹⁰ Zuck in Franßen (Hrsg.), Verwaltungsrecht und Verfassungsrecht (1991), S. 155.

²¹¹ Zuck in Franßen (Hrsg.), Verwaltungsrecht und Verfassungsrecht (1991), S. 156.

²¹² Kopp, Verfassungsrecht und Verwaltungsverfahrensrecht (1971), S. 71; Schmitt Glaeser in Schmitt Glaeser (Hrsg.), Anspruch, Hoffnung und Erfüllung (1977), S. 41.

²¹³ Schmitt Glaeser in Schmitt Glaeser (Hrsg.), Anspruch, Hoffnung und Erfüllung (1971), S. 41.

²¹⁴ Werner, DVBl 1959, 527 (529); Ule, DVBl 1976, 421 (427).

²¹⁵ Kopp, Verfassungsrecht und Verwaltungsverfahrensrecht (1971), S. 181.

Glaeser,²¹⁶ dass sich aus Art. 20 Abs. 1 GG allein kein Modell für Partizipation herleiten lasse. Demokratische Beteiligung an staatlicher Herrschaftsausübung beziehe sich auf die repräsentative Demokratie des Grundgesetzes über das institutionalisierte Verfahren der Volkswahl. Des Weiteren sei demokratische Partizipation keine Betroffenenpartizipation im eigentlichen Sinne. Es gehe nicht um die Wahrnehmung eigener Interessensfelder, sondern um das staatliche Gemeinwohl als öffentliche Aufgabe eines jeden Bürgers. Der Ausbau und die Verteidigung subjektiver Rechtspositionen seien nicht das Ziel demokratischer Partizipation.

Darüber hinaus hat der Staat nach Art. 20 Abs. 1 GG und Art. 28 Abs. 1 GG den Auftrag, soziale Gerechtigkeit und soziale Sicherheit herzustellen. Dies wird als Sozialstaatsprinzip bezeichnet. Obwohl das Verwaltungsverfahrensgesetz eine erheblich stärkere rechtsstaatliche Komponente aufweist als eine sozialstaatliche, finden sich im Verwaltungsverfahrensgesetz auch Konkretisierungen des Sozialstaatsprinzips, vor allem bei der Pflicht zu Beratung und Auskunft (§ 25 VwVfG).²¹⁷ Zudem ist die Konkretisierung des Verfassungsrechts im modernen Industrie- und Sozialstaat besonders dringend, weil sich der Geschehensablauf immer weiter verkompliziert und die Wechselwirkung zwischen Gemeinwesen und dem Einzelnen intensiver wird.²¹⁸ Die Verwendung der ungeschriebenen Rechtsgrundsätze genügt den verfahrensrechtlichen Anforderungen nicht, da der Masse der Staatsbürger diese ungeschriebenen Rechtsgrundsätze überwiegend unbekannt sind und ihnen damit die Verfahrensregelungen, nach denen die Verwaltung handelt, stets verschlossen bleiben.²¹⁹ Damit würde auch die Beschreitung des Rechtswegs, die dem Einzelnen in Art. 19 Abs. 4 GG garantiert wird, risikoreicher, da der Betroffene ohne konkrete Gesetzesnorm nur schwer abzusehen vermag, ob eine Verwaltungsbehörde in seinem Fall das Verwaltungsverfahren ordnungsgemäß durchgeführt hat.²²⁰

²¹⁶ Schmitt Glaeser VVDStRL 31 (1973), 226 ff.

²¹⁷ Häberle in Schmitt Glaeser (Hrsg.), Verfassungsprinzipien im Verwaltungsverfahrensgesetz (1977), S. 65.

²¹⁸ Schmitt Glaeser in Schmitt Glaeser (Hrsg.), Anspruch, Hoffnung und Erfüllung (1977), S. 25.

²¹⁹ Schmitt Glaeser in Schmitt Glaeser (Hrsg.), Anspruch, Hoffnung und Erfüllung (1977), S. 25.

²²⁰ *Amtl. Begr.* z. Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes; Verhandlungen des Deutschen Bundestags, 7. Wahlperiode, Drucksache 7/910, S. 29; Vgl. Schmitt Glaeser in Schmitt Glaeser (Hrsg.), Anspruch, Hoffnung und Erfüllung (1977), S. 25.

Aus der Funktion des Verwaltungsrechts zur Verwirklichung des Verfassungsrechts ergibt sich das viel zitierte Diktum von *Fritz Werner* vom „Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht“.²²¹ Dagegen behauptet *Masing*, dieses Diktum sei ein Beispiel für die Gefahr von Irreführungen durch rhetorisch einprägsame Redensarten. Die Aussage *Werners* wende sich nur gegen eine Immunsisierung des Verwaltungsrechts gegenüber der Verfassung.²²² *Masing* erläutert weiter, dass sich das Verwaltungsrecht nicht in der Konkretisierung der Grundrechte erschöpfe. Die Grundrechte seien zwar für die gesamte Verwaltung verbindlich und würden als verbindliche Maßgaben für bestimmte Konfliktkonstellationen gelten, jedoch würden die individuellen Grundrechte nicht in der Verwaltungshandlung durchgesetzt. Darüber hinaus würden die Grundrechte nicht die Richtung der Verwaltungspolitik bestimmen. Weder Gesetzgeber noch Verwaltung könnten deshalb auf die Tätigkeit der Konkretisierung vorgegebener Rechte reduziert werden, sondern hätten Realprobleme mit Mitteln und nach Maßgabe des Rechts zu lösen. Verwaltungsrecht sei insoweit kein konkretisiertes Verfassungsrecht. Außerdem könnte das Diktum vom „Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht“ nach dem Wortlaut zum Missverständnis führen, dass das Verwaltungsrecht, in dem die Verfassung im Detail verwirklicht wird, der Verfassung gleichrangig sein könnte. Entgegen diesem Verwaltungsrecht würde ein einfaches Gesetz keine Anwendung finden. Für eine Normkontrolle müsste nur das Verfassungsgericht zuständig sein. Dieses Missverständnis würde der Normhierarchie zuwiderlaufen.

2. Thailand

Im Gegensatz zur deutschen Verfassung spielt die thailändische Verfassung (ThaiVerf) kaum eine Rolle für die Gestaltung der Verfahrensgrundsätze im Verwaltungsverfahrensgesetz. Die Rechtsidee vom Verfassungsrecht entwickelt sich im thailändischen Rechtssystem nur langsam und instabil. Eine Verfassung gibt es in Thailand seit dem Ende der absoluten Monarchie.²²³ Aber in der demokratischen

²²¹ Werner, DVBl 1959, 527.

²²² Masing in Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), § 7 Der Rechtsstatus des Einzelnen im Verwaltungsrecht (2012), S. 469.

²²³ Die erste Verfassung Thailands war die in Vergessenheit geratene „vorläufige“ Verfassung vom 27.06.1932, die direkt nach dem Absturz der absoluten Monarchie verabschiedet wurde. Außerdem war die erste „permanente“ Verfassung vom 10.12.1932, die in der Staatsform der konstitutionellen Monarchie mit dem König als Staatsoberhaupt verabschiedet wurde.

Geschichte Thailands erfolgte der Wechsel des Staatsoberhauptes oft durch einen Staatsstreich infolge politischer Machtkämpfe. Nach dem Putsch (*coup d'État*) wird eine neue Verfassung verabschiedet, die aber nicht lange gültig bleibt. Aus diesem Grund ist die Verfassung weniger tief im Rechtssystem verwurzelt und es gibt keine kontinuierlichen Studien über verfassungsrechtliche Grundlagen. Außerdem finden die verfassungsrechtlichen Aspekte des Verwaltungsverfahrensrechts in der Diskussion um seine Neugestaltung und Kodifizierung kaum Beachtung, weil das Recht auf Partizipation am Verwaltungsverfahren erst in der Section 60 ThaiVerf von 1997²²⁴ enthalten war, während das ThaiVwVfG bereits im Jahr 1996 verabschiedet wurde. Man kann deshalb nicht sagen, dass die Verfahrensgrundsätze des ThaiVwVfG auf verfassungsrechtlicher Grundlage beruhen, da die Verfassung erst im Nachhinein eine Partizipation am Verwaltungsverfahren als Grundrecht gewährleistet.

Nach dem Militärputsch vom 22. Mai 2014 wurde die Verfassung von 2007 außer Kraft gesetzt und die Übergangsverfassung von 2014 verabschiedet, durch welche die thailändischen Staatsorganisationen neu gebildet werden. Im Hinblick auf die Grundrechte ist in Section 4 der Übergangsverfassung von 2014²²⁵ geregelt, dass die Menschenwürde, Rechte, Freiheit und Gleichheit der Bürger, die vorher von der *constitutional convention* geschützt wurden, durch diese Übergangsverfassung von 2014 gewährleistet werden. Nach den Entscheidungen des Gesetzentwurfsausschusses im Jahr 1963 gehörten die Rechtsvorschriften, die in den vorherigen Verfassungen geregelt worden waren, zur *constitutional convention*, beispielsweise die Eigentumsgarantie²²⁶ und Religionsfreiheit.²²⁷ Die Partizipation der Bürger am Verwaltungsverfahren wurde aber erst in den §§ 58-60 der Verfassung von 1997 und in den §§ 56-58 der Verfassung von 2007 geregelt. Nach den vorgenannten Entscheidungen könnte die Partizipation am Verwaltungsverfahren auch eine *constitutional convention* sein. Außerdem wird sie bereits durch das einfache

²²⁴ **Section 60 ThaiVerf von 1997:** *A person shall have the right to participate in the decision-making process of State officials in the performance of administrative functions which affect or may affect his or her rights and liberties, as provided by law.*

²²⁵ **Section 4 Übergangsverfassung von 2014:** *Subject to the provisions of this Constitution, all human dignity, rights, liberties and equality of the people protected by the constitutional convention under a democratic regime of government with the King as the Head of State, and by international obligations bound by Thailand, shall be protected and upheld by this Constitution.*

²²⁶ Gesetzentwurfsausschuss 62/2506.

²²⁷ Gesetzentwurfsausschuss 119/2506.

Gesetz, nämlich das ThaiVwVfG von 1996 und das öffentliche Informationsgesetz von 1997, konkretisiert. Deswegen wird ihre Verbindung mit den Verfassungen von 1997 und von 2007 als Rechtsgrundlage im Folgenden beschrieben.

Das Austauschverhältnis zwischen einfachem Gesetz und Verfassungsrecht erläuterte *Saeng-Uthai* im Jahr 1956 dahingehend, dass das Verfassungsrecht die höchstrangige Norm sei. Darunter könnte verstanden werden, dass ein Verstoß gegen das Verfassungsrecht bestraft werden müsse.²²⁸ Dies sei aber falsch, weil das Verfassungsrecht die generelle Konzeption darstelle, die erst durch einfaches Gesetz mit Regelungen über Straftatbestände detailliert umgesetzt werde. Die Konkretisierung des Verfassungsrechts, insbesondere der Grundrechte, erfolge nur durch einfaches Gesetz (*provided by law*). Problematisch ist die Rechtslage, wenn der Gesetzgeber ein Gesetz zur Verwirklichung der Grundrechte nicht erlässt. So wurde nach der Entscheidung des thailändischen Verfassungsgerichts aus dem Jahr 2002 gemäß Section 56 ThaiVerf von 1997 die Partizipation von unabhängigen Organen und Vertretern von Hochschulen am Genehmigungsverfahren für ein Projekt bzw. andere Maßnahmen, die der Umweltqualität, den Naturressourcen und der biologischen Diversität stark schaden, abgelehnt, weil bestimmte Details der Partizipation noch nicht näher gesetzlich festgelegt seien.²²⁹ 2004 bestätigte das Verfassungsgericht seine Entscheidung in einem ähnlichen Fall.²³⁰

Im Gegensatz zur Rechtsprechung ist der Meinungsstand in der Literatur, dass die Partizipation der Bürger am staatlichen Handeln vor allem unter den „*status positivus*“ in der klassischen Erteilung von *Jellinek*²³¹ nach dem gesetzlichen Status subsumiert wird.²³² Gemäß Section 27 ThaiVerf von 1997²³³ sind ferner Rechte und Freiheiten, die unmittelbar durch die Verfassung oder durch die Auslegung seitens der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts garantiert werden, für die Legislative, das Kabinett, alle Gerichte,

²²⁸ Saeng-Uthai, *Parlamentarische Zeitschrift*, 4. Jahrgang, 25. Band, Juni 1956, S. 9 ff.

²²⁹ ThaiVerfGE 59/2545.

²³⁰ ThaiVerfGE 25/2547.

²³¹ Pieroth/Schlink, *Grundrechte: Staatsrecht II* (2014), § 4 Grundrechtsfunktion, Rn. 60.

²³² Singkaneti, *Garantie für Rechte und Freiheit nach der neuen Verfassung*, *Verwaltungsrecht Zeitschrift*, 17. Jahrgang, August 1998, S. 31 ff.

²³³ **Section 27 ThaiVerf von 1997:** *Rights and liberties recognised by this Constitution expressly, by implication or by decisions of the Constitutional Court shall be protected and directly binding on the National Assembly, the Council of Ministers, the Courts and other State organs in enacting, applying and interpreting laws.*

und andere staatlichen Organe beim Erlass eines Gesetzes, bei der Rechtsanwendung und der Rechtsauslegung bindend.²³⁴ Nach der Auffassung von der unmittelbaren Bindung aller Staatsorgane an die Grundrechte dürfen die Grundrechte auch ohne Umsetzung durch einfaches Gesetz durchgesetzt werden. Trotzdem ist dieser Meinung nur zum Teil zu folgen, weil die „*status positivus*“-Grundrechte in der Praxis aufgrund des Fehlens von Ermächtigungsgrundlagen zur Durchsetzung dieser Grundrechte gleichwohl unangewandt bleiben. Ob der Bürger einen Anspruch auf den Erlass von gesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen hätte, ist es fraglich.²³⁵ Das Verfassungsgericht hat daher weder eine Zuständigkeit für die Beschleunigung eines Gesetzgebungsverfahrens noch die Möglichkeit des Zwanges auf den Gesetzgeber zum Erlass eines Gesetzes, weil die Gesetzgebung zum *acte de gouvernement* gehören würde.²³⁶

Wegen der divergierenden Meinungen unter den Rechtswissenschaftlern und dem Verfassungsgericht ist der Terminus „*provided by law*“ in allen Vorschriften über „*status positivus*“-Grundrechte in der Verfassung von 2007 gestrichen, um die Durchsetzung der Grundrechte nicht durch die Einschränkung „*provided by law*“ zu behindern. Mit dieser Lösung sind Bürger und Wissenschaftler zwar zufrieden, jedoch ist die Verwaltung in der Praxis in Schwierigkeiten geraten, weil sie ihre Aufgaben ohne bestimmte gesetzliche Regelungen schwer erledigen kann. Fraglich ist, ob sich eine grundrechtsrelevante Leistungsverwaltung ohne Parlamentsgesetze durchsetzen kann. Im deutschen Recht hat das Bundesverfassungsgericht seit der Entscheidung vom 6.5.1958 die traditionelle Beschränkung des Gesetzesvorbehalts auf den Bereich der Eingriffsverwaltung aufgegeben und diese auf weitere Bereiche ausgedehnt.²³⁷ Nach der in der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts²³⁸ entwickelten Wesentlichkeitstheorie hat der Gesetzgeber alle wesentlichen Entscheidungen im normativen Bereich selbst zu regeln.²³⁹ Maurer erläutert dies dahingehend,²⁴⁰ dass umso höhere Anforderungen an den

²³⁴ Wisarutpich, *Recht und Freiheit nach der thailändischen Verfassung von 1997* (2000), S. 28.

²³⁵ Pinijphuwadol, *Regelung und praktische Durchsetzung der Grundrechtsvorschriften mit dem Ausdruck „provided by law“* (2005), S. 91.

²³⁶ Pinijphuwadol, *Regelung und praktische Durchsetzung der Grundrechtsvorschriften mit dem Ausdruck „provided by law“* (2005), S. 93.

²³⁷ BVerfGE 8, 155 (167).

²³⁸ BVerfGE 40, 237 (249 f.); 49, 89 (126 f.); 95, 267 (307 f.).

²³⁹ Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht* (2011), § 6 Rn. 11.

²⁴⁰ Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht* (2011), § 6 Rn. 14.

Gesetzgeber zu stellen seien, je wesentlicher eine Angelegenheit für die Bürger oder die Allgemeinheit sei. Nach der Regelungsdichte müsse die gesetzliche Regelung präziser und enger sein, wenn die Grundrechte des einzelnen Bürgers betroffen oder bedroht seien, die Auswirkungen für die Allgemeinheit wichtig seien und ein Fragenkomplex in der Öffentlichkeit heftig umstritten sei. Das sei zum Beispiel der Fall bei der Subventionierung eines sich in wirtschaftlichen Schwierigkeiten befindlichen Unternehmers aus den im Haushalt für solche Zwecke bereitgestellten Mitteln nach Maßgabe der Vergaberichtlinien des Wirtschaftsministers. Ein Gesetz, das diese Subventionierung regelt, gebe es aber nicht. Das Vorbehaltssprinzip wäre betroffen, weil eine Subventionierung ohne gesetzliche Ermächtigung nicht vorbehalten sei.²⁴¹

Im Vergleich zum deutschen Recht stellt das Streichen des Terminus „*provided by law*“ im Verfassungstext keine gute Lösung dar. Theoretisch wirken sich die „*status positivus*“-Grundrechte zwar unmittelbar auf alle staatlichen Organe aus, aber die Durchsetzung der „*status positivus*“-Grundrechte verlangt präzise Ermächtigungsgrundlagen im parlamentarischen Gesetz. Beispielsweise betreffen in der Verfassung von 2007 die Versorgung mit fundamentaler Ausbildung (Section 49), die Behandlung des öffentlichen Gesundheitswesens (Section 51) und der Sozialhilfe, der öffentlichen Fazilität und anderer Anpassungshilfen des Staates für Ältere (Section 53), Behinderte und geschwächte Personen (Section 54) tatsächlich sowohl die Interessen der grundrechtsberechtigten Bürger als auch die Interessen der Allgemeinheit. Die Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens sollte nur durch die parlamentarischen Maßnahmen ermöglicht werden.

II. Verfassungsrechtliche Einwirkungen auf das Verwaltungsverfahren

1. Deutschland

Die Verfassungsprinzipien stellen keine fertigen Sätze zur Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens dar und haben keine automatische Wirksamkeit, sondern prägen das Verwaltungsverfahrensgesetz bei seiner Entstehung, beeinflussen seine künftige Entwicklung bei der Rechtsauslegung und steuern seine Wachstumsprozesse.²⁴² Dabei

²⁴¹ Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht (2011), § 6 Rn. 3.

²⁴² Häberle in Schmitt Glaeser (Hrsg.), Verfassungsprinzipien im Verwaltungsverfahrensgesetz (1977), S. 52 ff.

bedarf es auch der verfassungskonformen Auslegung. Während das Verwaltungsverfahrensgesetz das verfassungsrechtlich gebotene Minimum im allgemeinen erreicht, mitunter sogar das Optimum, verfehlt es das durch das Grundgesetz vorgegebene Schutzniveau nur in einigen Fällen, die sich durch verfassungskonforme Auslegungen korrigieren lassen. Beispielsweise statuiert das Verwaltungsverfahrensgesetz Deutsch als Amtssprache (§ 23 Abs. 1 VwVfG), obwohl dies für die mehreren Millionen Ausländer mit Sprachproblemen nachteilig ist. In der Literatur wird es erläutert, dies sei ein Verstoß gegen das Recht auf ein faires Verfahren als wesentlicher Grundsatz eines rechtsstaatlichen Verfahrens, das als Jedermann-Grundrecht betrachtet wird.²⁴³ Diese Auffassung trifft aber nicht zu.²⁴⁴ Die Verwendung mehrerer Sprachen im Amtsgebrauch würde zu hohen Kosten und Zeitverlusten führen, was sicherlich ineffizient wäre, erwähnt *Lässig*.²⁴⁵ Darüber hinaus wendet sich *Bredemeier* mit der Feststellung, dass die durch die Festlegung einer Sprache als Amtssprache bedingte Ungleichbehandlung gegenüber anderen Sprachen nicht gegen den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) verstoße, da die Festlegung einer Amtssprache zur Sicherung der Effektivität und Effizienz der Verwaltung erforderlich sei und nicht willkürlich erfolge.²⁴⁶ Außerdem ergibt sich aus dem Demokratiegebot die allgemeine Verstehbarkeit der Entscheidungsverfahren hoheitlicher Organe und der Bürger kann mit den Organen in seiner Landessprache kommunizieren.²⁴⁷ Im Zusammenhang mit der Bestimmtheitsgebot des Verwaltungsaktes (§ 37 Abs. 1 VwVfG) spielt Deutsch als Amtssprache eine erhebliche Rolle, weil die Behörde durch ihre Landessprache eindeutig zeigen könnte, was sie von den Adressaten eines Verwaltungsaktes wollte und der Adressat ihr Verhalten klar erkennen könnte. Deswegen ist Deutsch als Amtssprache im VwVfG zulässig. Darüber hinaus kann die Behörde nach der Übersetzungspflicht der Beteiligten Dolmetscher oder Übersetzer heranziehen (§ 23 Abs. 2 S. 4 VwVfG). *Lässig* schlägt vor, dass bei finanzieller Notlage der Ausländer die Hilfe bei der Übersetzung auf Kosten der Behörde oder bei der Berufung eines Dolmetschers zur Verfügung stellen sollte.²⁴⁸ Als weiteres

²⁴³ Häberle in Schmitt Glaeser (Hrsg.), Verfassungsprinzipien im Verwaltungsverfahrensgesetz (1977), S. 52 ff.

²⁴⁴ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 23, Rn. 10.

²⁴⁵ Lässig, Deutsch als Gerichts- und Amtssprache (1980), S. 33.

²⁴⁶ Bredemeier, Kommunikative Verfahrenshandlungen im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht (2007), S. 292.

²⁴⁷ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 23, Rn. 4.

²⁴⁸ Lässig, Deutsch als Gerichts- und Amtssprache (1980), S. 50 ff.

Beispiel besteht außerhalb eines laufenden Verwaltungsverfahrens nach herrschender Meinung kein allgemeiner Akteneinsichtsanspruch, sondern es wird Akteneinsicht bei berechtigtem Interesse nach pflichtgemäßem Ermessen gemäß § 40 VwVfG gewährt.²⁴⁹ Bei der Ausübung dieses Ermessens werden Informationen aus dem Akteninhalt unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Grundlagen, also des rechtsstaatlichen und fairen Verfahrens zur Ermöglichung einer beiderseits sachgerechten Interessenwahrnehmung mitgeteilt.²⁵⁰

Die Verwirklichung verfassungsrechtlicher Gebote liegt zwar primär in der Hand des Gesetzgebers, aber wenn es an ausreichenden gesetzlichen Regelungen fehlt, ist es Sache der Verwaltungspraxis und der Rechtsprechung mit Unterstützung der Rechtswissenschaft diese herauszuarbeiten. Aus den vielen Detailregelungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes und der Verfassungsprinzipien ergibt sich mosaikartig ein ganz bestimmtes Bild moderner Verwaltung, das nach einem den Anforderungen der Verfassung genügenden entsprechenden Verfahrensrecht verlangt.²⁵¹ Ebenso wird ein Leitbild von einer guten öffentlichen Verwaltungsfunktion für die Bürger und die Öffentlichkeit dargestellt.²⁵²

2. Thailand

Für die Rechtsauslegung und Rechtsanwendung kommt es in der Verwaltungspraxis auf die verfassungsrechtlichen Grundlagen in Thailand kaum an, weil sich Behörden und Gerichte zumeist nur am geschriebenen Recht orientieren. Außerdem spielen die westliche Verwaltungsrechtsideen in der Literatur für die Lückenschließung eine große Rolle. Beispielsweise stellte das Oberste Verwaltungsgericht erst im Jahr 2012 fest, dass das Unbefangenheitsprinzip als allgemeiner Verwaltungsrechtsgrundsatz für die vollziehende Gewalt galt, weswegen dieses Prinzip nicht nur für das Verwaltungsverfahren zum Erlass eines Verwaltungsaktes, sondern auch für verwaltungsinterne Weisungen, wie die Umsetzung²⁵³ berücksichtigt werden musste. Im Jahr später wurde es auch in einer Entscheidung des Gesetzentwurfsausschusses gewährleistet.²⁵⁴

²⁴⁹ Vgl. OVG NRW NJW 2005, 2028 (2030).

²⁵⁰ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 29, Rn. 18.

²⁵¹ Mayer, BayVBl. 1960, 334; Kopp, Verfassungsrecht und Verwaltungsverfahrenrecht (1971), S. 4.

²⁵² Häberle in Schmitt Glaeser (Hrsg.), Verfassungsprinzipien im Verwaltungsverfahrensgesetz (1977), S. 63 f.

²⁵³ ThaiVerwGE 731/2555.

²⁵⁴ Gesetzentwurfsausschuss 878/2556.

Darüber hinaus werden die verfassungsrechtlichen Grundlagen in einer Entscheidung erwähnt, um die Nichtanwendung einer Regelung wegen des Verstoßes gegen den Vorrang der Verfassung zu erklären. So verstößt die Regelung über die Widerspruchsfrist im Organgesetz,²⁵⁵ sog. *Organic Law of Anti-Corruption (2007)*, die ab dem Erlass eines Verwaltungsaktes läuft und von derjenigen im ThaiVwVfG über die Wirksamkeit eines Verwaltungsaktes ab seiner Bekanntmachung abweicht, gegen den Gleichheitssatz.²⁵⁶ In der Normenhierarchie steht das Organgesetz unterhalb der Verfassung und über dem einfachen Gesetz. In diesem Fall hat der ThaiVwVfG-Ausschuss die Regelung über die Widerspruchsfrist im Organgesetz vorab als ungerecht bewertet, weil sie einen niedrigeren Standard als dieselbe im ThaiVwVfG hatte. Jedoch ist das ThaiVwVfG nur einfaches Recht. Zur Erklärung der Nichtanwendung der Regelung über die Widerspruchsfrist im Organgesetz werden deshalb die verfassungsrechtlichen Grundlagen angewendet, und zwar wegen des Verstoßes gegen den Gleichheitssatz statt wegen der Abweichung vom ThaiVwVfG. Zwar bestehen ernsthafte Zweifel bei der Anwendung dieser Regelung im Organgesetz an ihrer Gerechtigkeit, aber der ThaiVwVfG-Ausschuss ist auch zur Erklärung ihrer Nichtanwendung nicht befugt, sondern kann er nur die Rechtsberatung bieten. In Thailand ist das Verfassungsgericht zur abstrakten Normenkontrolle eines Organgesetzes zuständig. Deswegen sollte die Erklärung der Nichtanwendung in diesem Fall unzulässig sein. Ferner gibt es im thailändischen Rechtssystem keine Rechtsidee über die Normverwerfung. Dennoch sollte die Verwaltung nach dem Gesetzmäßigkeitsprinzip an die Regelung über die Widerspruchsfrist im Organgesetz gebunden sein.

²⁵⁵ Härtel, Handbuch Europäische Rechtsetzung (2006), S. 183. Die besondere Gesetzesart des Organgesetzes „loi organique“ hat die französische Staatswissenschaft entwickelt und schließlich ist es in die französische Verfassung von 1958 ausdrücklich aufgenommen worden (Art. 46, 61 CF). Es wird im thailändischen Rechtssystem übernommen. Die Organgesetze ergänzen damit die Verfassung, deswegen stehen sie im Gegensatz zum einfachen Gesetz.

²⁵⁶ ThaiVwVfG-Ausschuss 638/2545.

B. Ausstrahlung der Grundrechte auf das Verwaltungsverfahren

I. Entfaltung der Grundrechte als Rechtsschutz im Verwaltungsverfahren

1. Deutschland

In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und in der Literatur wird die zunehmende Tendenz festgestellt, dass sich die Verfahrensrechte aus den materiellen Grundrechtsverbürgungen ableiten und umgekehrt die materiellen Grundrechte durch eine wirksame und entsprechende Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens abgesichert werden, um eine effektive Durchsetzbarkeit des Grundrechtsschutzes zu gewährleisten.²⁵⁷ Die staatlichen Organe müssen die materiellen Grundrechte beachten und eine den Grundrechten entsprechende Verfahrensgestaltung schaffen.²⁵⁸ *Böhmer* beschreibt, dass das Verhältnis zwischen dem Verfahrensgrundrecht des Art. 19 Abs. 4 GG und den materiellen Grundrechten bewirke, dass von den Gerichten im jeweiligen Verfahren der normativen Geltung der Grundrechte tatsächliche Wirksamkeit verschafft werden müsse.²⁵⁹ Die Gerichte hätten nicht nur die negative Verpflichtung Grundrechtseingriffe zu unterlassen, sondern auch die positive Verpflichtung, die Grundrechte durchzusetzen. Im Falle der Auslegungsmöglichkeit des Verfahrensrechts müssten die Gerichte im Rahmen ihres Ermessens eine Verkürzung des Anspruchs auf effektiven Rechtsschutz vermeiden.

a) Grundrechtsschutz im und durch Verfahren

Bei der Grundrechtsrelevanz des Verwaltungsverfahrens wird der Grundrechtsschutz im Verfahren vom Grundrechtsschutz durch Verfahren unterschieden.²⁶⁰ *Bredemeier* fasst die Abgrenzung kurz zusammen: Während es beim letzteren um den Schutz gegen Entscheidungen gehe, die während der Durchführung eines Verfahrens vorgenommen

²⁵⁷ Grimm, BVerfG NVwZ 1985, 865; Laubinger in König (Hrsg.), Der Verfahrensgedanke im Verwaltungsrecht (2000), S. 60 ff.; Bredemeier, Kommunikative Verfahrenshandlungen im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht (2007), S. 282.

²⁵⁸ BVerfGE 49, 235.

²⁵⁹ BVerfGE 49, 242 mit abw. Meinung Böhmers.

²⁶⁰ Schmidt-Aßmann in Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), § 27 Der Verfahrensgedanke im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht (2012), Rn. 32.

würden, gehe es beim ersteren um die Gewährleistung der Grundrechtsmäßigkeit der mittels des Verfahrens hervorgebrachten Sachentscheidung.²⁶¹ Das Bundesverfassungsgericht gibt dem Grundrechtsschutz durch Verfahren eine neue Dimension.²⁶² Es geht um Verfahrensvorschriften zum Schutz der Rechtsgüter, die in materiellen Grundrechten genannt werden. Seit dem 19. Jahrhundert sind diese Verfahrensvorschriften in der rechtssichernden Funktion besonderer Verfahrensgestaltungen bekannt. Zum Beispiel schützte § 140 der Paulskirchenverfassung die Unverletzlichkeit der Wohnung durch Vorkehrungen im administrativen Verfahren und die Weimarer Reichsverfassung verknüpfte die Freiheit der Person in Art. 114 Abs. 2 mit einem Minimumstandard verwaltungsverfahrenrechtlicher Sicherungen.²⁶³

Bekannt in der Rechtsentwicklung wurde der Mülheim-Kärlich-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 20.12.1979.²⁶⁴ Nach der Ansicht des Senats fordert Art. 2 Abs. 2 GG den Schutz und die Unterstützung der Rechtsgüter Leben und körperliche Unversehrtheit und ihre Bewahrung gegen rechtswidrige Eingriffe von anderer Seite (hier durch den Betreiber eines Kernkraftwerks).²⁶⁵ Laut der Entscheidung *„beeinflusst das Grundrecht des Art. 2 Abs. 2 GG auch die Anwendung der Vorschriften über das behördliche und gerichtliche Verfahren bei der Genehmigung von Kernkraftwerken, deren vorrangige Aufgabe gerade darin besteht, Leben und Gesundheit vor den Gefahren der Kernenergie zu schützen.“*²⁶⁶ Es wird in dem Beschluss festgestellt, dass die atomrechtlichen Verfahrensvorschriften über die Beteiligung Dritter Normen sind, die der Staat in Erfüllung der aus Art. 2 Abs. 2 GG folgenden Schutzpflicht erlässt.²⁶⁷ Das bedeutet, dass der materielle Grundrechtsschutz wesentlich über die Ausgestaltung des Verfahrens zu bewirken ist. Weitere Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts prägen den Einfluss der materiellen Grundrechte auf das Verwaltungsverfahren. So wird

²⁶¹ Bredemeier, Kommunikative Verfahrenshandlungen im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht (2007), S. 295.

²⁶² Dolde, NVwZ 1982, 65; Grimm, NVwZ 1985, 865 (866); Ossenbühl; Grundrechtsschutz im und durch Verfahrensrecht; Festschrift für Eichenberger (1982), S. 189.

²⁶³ Schmidt-Aßmann in Isensee und Kirchhof (Hrsg.), § 70 Verwaltungsverfahren (1988), Rn. 15.

²⁶⁴ BVerfGE 53, 30 = DVBl. 1980, 356.

²⁶⁵ Laubinger, VerwArch 73 (1982), 60 (68).

²⁶⁶ BVerfGE 53, 30 = DÖV 1980, 299 (302).

²⁶⁷ Schmidt-Aßmann in Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), § 27 Der Verfahrensgedanke im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht (2012), Rn. 34.

beispielsweise der Gewährleistung des Art. 16a Abs. 2 S. 2 GG die Verpflichtung des Gesetzgebers entnommen, angemessene Verfahrensregelungen zur Wahrnehmung von Asyl zu erlassen, während die Verwaltungsbehörde demzufolge das Vorbringen des Asylsuchenden zu Kenntnis nehmen muss.²⁶⁸ Diese Grunderkenntnis ist seit 1979 zunehmend auf weitere administrative Verfahren übertragen worden.²⁶⁹ In der Literatur ist auf die Komplementärfunktion des formalen Rechts für die materielle Grundrechtsseite von Grundrechtsverwirklichung durch Verfahren hingewiesen worden.²⁷⁰

b) Verfahrensfehler als Grundrechtsverstoß

Wann die Verletzung einfachgesetzlicher Verfahrensvorschriften als Grundrechtsverstoß anzusehen ist, wird im Schrifttum kontrovers bewertet. Dazu erläutert *Sellner* in dem Referat auf dem 6. Deutschen Verwaltungsrichtertag unter weitgehender Zustimmung der Diskussionsteilnehmer, dass die Verletzung von grundrechtsrelevanten Verfahrensvorschriften zur Aufhebung der angefochtenen Verwaltungsentscheidung durch das Verwaltungsgericht führen könne.²⁷¹ Ob diese Verletzung als Grundrechtsverstoß anzusehen ist, wird nicht erklärt. *Blümel* ist nach der Interpretation des Mühlheim-Kärlich-Beschlusses der Meinung, dass auf die Klage eines klagebefugten Dritten vom Verwaltungsgericht grundsätzlich zumindest jede Ermessensentscheidung aufzuheben sei, die unter Verletzung von Vorschriften über die Beteiligung klagebefugter Dritter zustandegekommen ist.²⁷² Die Verletzung dieser Verfahrensvorschriften hat keinen Einfluss auf die Entscheidung. Für ihn folge dieses Ergebnis allein aus der Überlegung, dass nach dem Mühlheim-Kärlich-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts eine solche Verletzung von Verfahrensvorschriften als Grundrechtsverletzung zu qualifizieren sei. Des Weiteren erklärt *Grimm*, dass das Bundesverfassungsgericht die Beteiligung des Betroffenen am atomrechtlichen Genehmigungsverfahren als grundrechtsrelevantes Verfahren werte.²⁷³ Aber es fehle an einer Begründung, unter welchen

²⁶⁸ Laubinger, VerwArch 73 (1982), 60 (71 f.).

²⁶⁹ Schmidt-Aßmann in Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), § 27 Der Verfahrensgedanke im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht (2012), Rn. 34.

²⁷⁰ Dolde, NVwZ 1982, 65 (66) (Fn. 22).

²⁷¹ Sellner, DVBl 1980, 813 (These 1a).

²⁷² Blümel, Grundrechtsschutz durch Verfahrensgestaltung; in ders., Frühzeitige Bürgerbeteiligung bei Planungen (1982), S. 23 (65 ff.).

²⁷³ Grimm, NVwZ 1985, 865 (868).

Zusatzvoraussetzungen der Verstoß gegen grundrechtsrelevantes Verfahrensrecht zugleich das Grundrecht selbst verletze. Im Fall des Asylverfahrensrechts betrachte das Bundesverfassungsgericht das Verfahrensrecht als ein dem Schutz des Grundrechts aus Art. 16a Abs. 2 S. 2 GG dienendes Recht. Ein Grundrechtsverstoß setze einen Verstoß gegen grundrechtsrelevante Verfahrensrechte voraus, mit denen der Gesetzgeber gerade den Grundrechtsschutz gewährleisten wollte. Darüber hinaus verstößt nicht jeder Verfahrensfehler gegen die Grundrechte, sondern es kommt bei der Grundrechtsverletzung auf die materielle Rechtswidrigkeit an. Die Verletzung grundrechtsrelevanter Verfahrensvorschriften führt mit Rücksicht auf seine Erheblichkeit für die Sachentscheidung zur Aufhebung der erteilten Genehmigung.²⁷⁴ Das Bundesverfassungsgericht lehnt auch die Relevanz des Verstoßes gegen grundrechtsgebote Verfahrenshandlungen ab, wenn ausgeschlossen werden kann, dass sich dieser Verfahrensfehler auf die Sachentscheidung ausgewirkt hat.²⁷⁵ Demgegenüber erweitert sich aufgrund der vorgenannten Rechtsprechung die Beschwerdebefugnis nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG,²⁷⁶ weil eine Verletzung des einfachen, aber grundrechtsrelevanten Rechts zugleich Grundrechte verletzt.²⁷⁷ Dadurch verschieben sich die Kompetenzen innerhalb der Justiz weiter von der Fachgerichtsbarkeit hin zum Bundesverfassungsgericht.²⁷⁸ Es werde entgegen der eigentlichen Konzeption zu einer Superrevisionsinstanz für große Teile des einfachen Verfahrensrechts.²⁷⁹ Das Ausmaß der Verschiebung hängt von dem Begriff des grundrechtsrelevanten Verfahrensrechts ab; deutlichere Konturen bleibe die Gerichtsbarkeit noch schuldig.²⁸⁰ Zwar könnte die Verletzung von grundrechtsrelevanten Verfahrensvorschriften als Grundrechtsverstoß angesehen werden, doch sollte er im allgemeinen Sinne verstanden werden und sich von Grundrechtsverletzung im Sinne von Verfassungsrecht unterscheiden, weil grundrechtsrelevante Verfahrensvorschriften keine Grundrechte, sondern grundrechtlich geschützte Rechtspositionen oder Interessen bilden. Deswegen könnte die Verletzung von grundrechtsrelevanten Verfahrensvorschriften grundrechtlich geschützte Rechtspositionen

²⁷⁴ Grimm, NVwZ 1985, 865 (870).

²⁷⁵ BVerfGE NVwZ-RR 2000, 487 (488).

²⁷⁶ Dolde, NVwZ 1982, 66 (69).

²⁷⁷ Grimm, NVwZ 1985, 865 (868).

²⁷⁸ Grimm, NVwZ 1985, 865 (868).

²⁷⁹ Dolde, NVwZ 1982, 66 (69); Ossenbühl, in Festschrift für Eichenberger (1982), S. 191.

²⁸⁰ Grimm, NVwZ 1985, 865 (868).

oder Interessen betreffen, jedoch nicht zur Erweiterung der Beschwerdebefugnis nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG führen.

Aus heutiger Sicht vertritt *Bredemeier* die Meinung, dass es nur in den ersten Jahren nach Erlass des Mülheim-Kärlich-Beschlusses im Schrifttum eine heftige Diskussion um die Grundrechtsgebottenheit von Verfahrenshandlungen gebe.²⁸¹ Heutzutage finde sich nur ein knapper Hinweis auf die Grundrechtsrelevanz des Verfahrens. Dagegen werde versucht, diese These dogmatisch zu fundieren, statt sie ausführlich zu diskutieren oder zu erörtern.

2. Thailand

Die erste permanente verabschiedete Verfassung Thailands vom 27.06.1932 regelte die Gleichheit vor dem Gesetz und einzelne Grundrechte wie Religionsfreiheit, Persönlichkeitsrecht, Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit und Berufsfreiheit. Doch spielte am Anfang des Konstitutionalismus die Verfassung nur für die Gestaltung der Staatsform und des Verhältnisses zwischen den Staatsorganisationen eine erhebliche Rolle, während die Grundrechte und der Rechtsschutz der Bürger kaum relevant waren. Die Grundrechte tauchen auch in den folgenden Verfassungen auf, ohne maßgebliche Relevanz zu entwickeln, insbesondere über die Entwicklung der Grundrechte als Rechtsschutz im Verwaltungsverfahren. Später wurde eine Partizipation am Verwaltungsverfahren in der Section 60 ThaiVerf von 1997²⁸² als Grundrecht gewährleistet, welches durch die Gesetzgebung realisiert wird. Diese Verfassungsvorschrift gilt trotzdem nur als Symbolisierung einer gerechten und transparenten Verwaltung, weil das ThaiVwVfG schon im Jahr 1996 verabschiedet wurde. In diesem sind die Verfahrensrechte der Beteiligten durch Übernahme des deutschen VwVfG schon geregelt.

²⁸¹ Bredemeier, Kommunikative Verfahrenshandlungen im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht (2007), S. 303.

²⁸² **Section 60 ThaiVerf von 1997:** *A person shall have the right to participate in the decision-making process of State officials in the performance of administrative functions which affect or may affect his or her rights and liberties, as provided by law.*

II. Grundrechtsgebote Verfahrensbeteiligung

1. Deutschland

Als Erster entwickelte *Häberle* in seinem Mitbericht auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer im Jahr 1971 über Grundrechte im Leistungsstaat seine Gedanken zur Entwicklung eines *status activus processualis* (prozedurales Teilhaberecht), den er als Inbegriff aller Normen und Formen definiert.²⁸³ Der *status activus processualis* verbiete, den Bürger unter Gefährdung seiner persönlichen Existenz zum Objekt staatlichen Handelns zu machen.²⁸⁴ Am Anfang des leistungstaatlichen Verfahrens müsse die Kommunikation der Beteiligten gewährleistet sein, um einer Konfrontation von grundrechtlichen Interessen und entschiedenen Leistungsvorhaben vorzubeugen.²⁸⁵ Des Weiteren zeigt der Mülheim-Kärlich-Beschluss,²⁸⁶ dass der Bürger nicht nur zur Verschaffung von Sachwissen in das Verfahren, welches die Entscheidung vorbereitet, einbezogen wird, sondern zur Wahrung seiner Rechte beteiligt sein muss.²⁸⁷ Viele Entscheidungen der Verfassungsgerichtshöfe und der Verwaltungsgerichte folgen diesem Beschluss.²⁸⁸ Gewichtiger ist die Aktivseite des Grundrechts auf Teilhabe am Verfahren, aufgrund derer Bürger die Beteiligung am Verfahren verlangen können, wenn das Verfahren Entscheidungen zum Ziel hat, mit denen bestimmte Grundrechte des Bürgers verletzt werden könnten.²⁸⁹ So meint *Böhmer*, dass ein ordnungsgemäßes Verfahren die einzige Möglichkeit zur Durchsetzung und wirksamen Gewährleistung der Grundrechte sei und sich das Gebot der ordnungsgemäßen Verfahren nicht nur auf Eigentum und Beruf, sondern darüber hinaus auch auf Leben, Freiheit und körperliche Unversehrtheit zu beziehen habe. Das Recht auf Verfahrensteilhabe des Bürgers finde in zahlreichen Grundrechten seine Grundlage.²⁹⁰ Dagegen wendet *Masing* ein, dass die Grundrechte dem Einzelnen als Person private Freiheit und persönliche Integrität sichern würden, jedoch die

²⁸³ Häberle VVDStRL 30 (1972), 40.

²⁸⁴ Redeker, NJW 1980, 1593 (1595).

²⁸⁵ Häberle VVDStRL 30 (1972), 40 (89).

²⁸⁶ BVerfGE 53, 30 = DVBl. 1980, 356.

²⁸⁷ Redeker, NJW 1980, 1593 (1594).

²⁸⁸ Redeker, NJW 1980, 1593 (1594).

²⁸⁹ Redeker, NJW 1980, 1593 (1595).

²⁹⁰ Böhmer, dissenting opinion zu BVerfGE 49, 220 (235) = NJW 1979, 534 (537); Redeker, NJW 1980, 1593 (1595).

grundrechtlich bestimmten Beziehungen zwischen der Verwaltung und dem Einzelnen nur einen Teil der Verwaltungstätigkeit erfassen würden.²⁹¹ Insbesondere wenn bei der Verwaltungsaktivität kein Eingriff vorliege, würden die Grundrechte keine individualisierten Rechtsbeziehungen begründen. Daher könnten sie keine Teilhabe an der Verwaltung vermitteln. Außerdem knüpft Grundrechtsschutz durch Verfahren an die Statuslehre „*status activus processualis*“ an.²⁹² Es könnte festgestellt werden, dass das prozedurale Teilhaberecht ein Mittel zum Schutz der Grundrechte, also ein Verfahrensrecht ist. Die Formulierung „prozedurales Teilhaberecht“ oder „Verfahrensbeteiligung“ als Grundrecht wird zu eng, weil das Verfahrensrecht aus verschiedenen Vorkehrungen besteht, wie der Beratungs- und Betreuungspflicht, dem Untersuchungsgrundsatz oder dem Zugang zu öffentlichen Informationen. Des Weiteren könnte das Wort „Verfahrensbeteiligung“ die Anhörung und Äußerung der Stellungnahmen erheblich betonen. Zur Erweiterung der Bedeutung der Verfahrensbeteiligung ist beispielsweise „das Recht auf gute Verwaltung“ in Art. 41 der Charta der Grundrechte der EU vorgeschrieben, das beim Grundrechtsschutz durch Verfahren zu verankern sein dürfte.²⁹³

2. Thailand

In der Verfassung taucht die Partizipation am Verwaltungsverfahren in verschiedenen Formen auf. So hat nach Section 56 ThaiVerf von 2007²⁹⁴ jedermann einen Anspruch auf amtliche Informationen und Zugang zu amtlichen Informationen.²⁹⁵ *Muanpawong* erklärt, dass die Behörden keine „Politik der Geheimhaltung“ betreiben dürften.²⁹⁶ Deshalb

²⁹¹ Masing in Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), § 7 Der Rechtsstatus des Einzelnen im Verwaltungsrecht (2012), Rn. 64.

²⁹² Hufen, Staatsrecht II: Grundrechte (2014), § 5, Rn. 11.

²⁹³ Goerlich, DÖV 2006, 313.

²⁹⁴ **Section 56 ThaiVerf von 2007:** *A person shall have the right to receive and to get access to public information in possession of a government agency, State agency, State enterprise or local government organisation, unless the disclosure of such information shall affect the security of State, public safety, interests of other persons which shall be protected, or personal data of other persons as provided by law.*

²⁹⁵ Zugängliche amtliche Informationen sind Informationen, die bei einer Behörde vorhanden sind.; in *Muanpawong, Bürgerbeteiligung im Anhörungsverfahren bei umweltrelevanten Großvorhaben* (2004), S. 44.

²⁹⁶ *Muanpawong, Bürgerbeteiligung* (2004), S. 44.

garantiere die Section 57 Abs. 1 ThaiVerf von 2007²⁹⁷ unmittelbar die Beteiligungsrechte an Anhörungsverfahren in umweltbezogenen Entscheidungsverfahren, bevor umweltbelastende Projekte oder Aktivitäten genehmigt würden. Als Grundrecht könne sich jedermann an Verwaltungsverfahren beteiligen und an öffentlichen Entscheidungen mitwirken, wenn seine Interessen berührt würden oder berührt werden könnten. Die Bürger sollen an öffentlichen Entscheidungen zur Beschaffungsmaßnahme nach dem in dieser Verfassung verankerten Prinzip der guten Verwaltungspraxis (*good governance*) mitwirken.²⁹⁸ Dies wird in der Verfassung von 2007 in der Section 58²⁹⁹ übernommen.

So gesehen steigt die Bedeutung der Mitwirkung des Bürgers am Verwaltungsverfahren. Zugang zu amtlichen Informationen, Anhörung in umweltrechtlichen Entscheidungsverfahren und Partizipation am allgemeinen Verwaltungsverfahren werden in der Verfassung als Grundrecht garantiert. Dies zielt auf die unmittelbare Kontrolle jeden Eingriffs des Staates in subjektive Rechte in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht ab.

²⁹⁷ **Section 57 ThaiVerf von 2007:** *A person shall have the right to receive information, explanation and justification from a government agency, State agency, State enterprise or local government organization before permission is given for the operation of any project or activity which may affect the quality of the environment, health and sanitary conditions, the quality of life or any other material interest concerning him or a local community and shall have the right to express his opinions on such matters to the concerned agencies for their consideration.*

The State shall organise public consultation thoroughly before the making of social, economic, politic and cultural development plan, the expropriation of immovable property, the making of town and country planning, the determination of land use, and the enactment of rule which may effect material interest of the public.

²⁹⁸ Uwanno in Sathienthai (Hrsg.), *Good Governance und Bürgerbeteiligung im Umweltschutz*, S. 43 ff.

²⁹⁹ **Section 58 ThaiVerf von 2007:** *A person shall have the right to participate in the decision-making process of State official in the performance of administrative functions which affect or may affect his rights and liberties, as provided by law.*

C. Ausstrahlung des Rechtsstaatsprinzips auf das Verwaltungsverfahren

I. Bedeutung des Rechtsstaatsprinzips

1. Deutschland

Das in Art. 20 GG und Art. 28 GG genannte sowie in Art. 19 Abs. 4 GG abgeleitete Rechtsstaatsprinzip wird von der Rechtsprechung und Rechtswissenschaft als eine der Leitideen des Grundgesetzes betrachtet.³⁰⁰ Vom 18. bis zum 19. Jahrhundert bezieht sich der Begriff des Rechtsstaats auf den Kampf des freiheitlichen Bürgertums gegen den obrigkeitlichen Fürstenstaat. Er wird zunächst als Gegenbegriff zum absolutistischen Polizeistaat dargestellt. Deswegen ist der Leitgedanke des Rechtsstaatsbegriffs mit der staatlichen Aufgabe der Sicherung von Freiheit und Eigentum der Bürger verknüpft, um das Wohl des Individuums zu fördern und seinen Charakter als gemeinsames Wesen (*res publica*) zu prägen.³⁰¹

Als Vorläufer erkannte die österreichische Verwaltungsrechtslehre die rechtsstaatliche Bedeutung des Verwaltungsverfahrensrechts. *Franz Becker* erläutert, dass nicht nur die Kontrolle der Verwaltungsgerichte und Verwaltung (repressives System), sondern auch die Kontrolle durch das Verwaltungsverfahren für den Erlass eines Verwaltungsakts (präventives System) für die Verwirklichung des Rechtsstaats von größter Bedeutung ist.³⁰² In Deutschland wird die rechtsstaatliche Bedeutung des Verwaltungsverfahrensrechts von *Ule* im Aufsatz „Verwaltungsverfahren und Verwaltungsgerichtsbarkeit“³⁰³ mit dem Hinweis hervorgehoben, dass der Rechtsstaat nicht nur den Rechtsschutz durch unabhängige Verwaltungsgerichte fordere, sondern auch schon ein an seinen Grundsätzen ausgerichtetes Verwaltungsverfahren, das dem Betroffenen die Möglichkeit gebe, als Beteiligter mit selbstständigen Befugnissen auf die Herbeiführung einer sachlich und rechtlich zutreffenden Entscheidung hinzuwirken.³⁰⁴

³⁰⁰ Kopp, Verfassungsrecht und Verwaltungsverfahren (1971), S. 54, sowie insbesondere BVerfGE 2, 381.

³⁰¹ Katz, Staatsrecht (2010), § 10 Rn. 159; *von Mohl* bezeichnete den Rechtsstaat seinerzeit als den „Typ des neuen Staates, der seine Wirksamkeit im Interesse der Freiheit der Individualen beschränkt, genaue Gesetze erlässt und Gerichte zum Schutz der Untertanen bereitstellt“.

³⁰² Becker, Das allgemeine Verwaltungsverfahren in Theorie und Gesetzgebung (1960), S. 120 ff.

³⁰³ Ule, DVBl 1957, 597.

³⁰⁴ Ule, DVBl 1957, 597 (601).

Seit dem 19. Jahrhundert lassen sich die inhaltlichen Ziele des Staatshandelns unterscheiden, welche den materiellen Rechtsstaat und die Komponenten eines Rechtsstaats betreffen, die die Modalitäten des Staatshandelns bestimmen (formeller Rechtsstaat).³⁰⁵ Das materielle Rechtsstaatsverständnis bezeichnet den Rechtsstaat als einen auf die Idee der Gerechtigkeit bezogenen Staat. Nach der Feststellung von *Otto Bachof* sei der Rechtsstaat auch der auf die Verwirklichung und Sicherung der Gerechtigkeit zielende Staat.³⁰⁶ Demgemäß hat das Bundesverfassungsgericht bereits früh die Gerechtigkeit als Element der Rechtsstaatlichkeit anerkannt³⁰⁷ und hält an dieser Rechtsprechung bis heute fest.³⁰⁸ Ein rechtsstaatlich geordnetes Verwaltungsverfahren, das in diesem Sinne von vornherein größtmögliche Garantien für die Richtigkeit und Gerechtigkeit des Verwaltungshandelns bietet, stellt deshalb eine notwendige Voraussetzung der staatsbürgerlichen Freiheit dar. Auch im Schrifttum wird der Rechtsstaat mit der Herstellung von Gerechtigkeit identifiziert.³⁰⁹ Im Rückblick auf die Entstehungsgeschichte der Rechtsstaatsidee im 19. Jahrhundert wird aber deutlich, dass von Anfang an nicht eine abstrakte Gerechtigkeit, sondern der Schutz und die Förderung der individuellen Freiheit materielles Leitprinzip waren.³¹⁰ In der Rechtsprechung und Lehre wird die formelle Rechtsstaatskonzeption stetig weiterentfaltet und ausdifferenziert.³¹¹ Unter dem formellen Rechtsstaat versteht man einen Staat, in dem durch organisatorische oder verfahrensmäßige Vorkehrungen die Staatsgewalt diszipliniert wird und in dem jedes staatliche Handeln auf eine staatlich gesetzte Norm, auf ein Gesetz oder die Verfassung selbst zurückführbar sein muss. Als unstrittiges Hauptelement moderner Rechtsstaatlichkeit im formellen Sinne sind vor allem der Vorrang der Verfassung, die Gewaltenteilung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, das Willkürverbot sowie die Rechtssicherheit und Verhältnismäßigkeit staatlichen Handelns zu nennen.³¹² Außerdem garantiert das Rechtsstaatsprinzip für das Verwaltungsverfahren die

³⁰⁵ Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, Art. 20 Rn. 230.

³⁰⁶ Bachof VVDStRL 12 (1954), 37 (39).

³⁰⁷ BVerfGE 3, 225 (237).

³⁰⁸ Vgl. BVerfGE 95, 96 (134 f.); 102, 254 (298 f.); aus der dazwischenliegenden Rechtsprechung vgl. BVerfGE 7, 89 (92); 15, 313 (319); 21, 378 (388); 25, 269 (290); 49, 148 (164); 74, 129 (152); 122, 248 (272).

³⁰⁹ Katz, Staatsrecht (2010), § 10 II, Rn. 160; Ipsen, Staatsrecht I (2014), Rn. 750; Sachs, GG Kommentar, Art. 20, Rn. 103 ff. (Fn. 455).

³¹⁰ Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, Art. 20 Rn. 232.

³¹¹ Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, Art. 20, Rn. 239.

³¹² Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, Art. 20, Rn. 239.

Sachlichkeit und die Neutralität der Behörde,³¹³ die Transparenz und Vorhersehbarkeit sowie die Verfahrensklarheit und den Vertrauensschutz.³¹⁴

2. Thailand

In Thailand wurde die Rechtsstaatsidee erst durch die Verwendung des englischen Begriffs „*rule of law*“ entwickelt. Normalerweise wird das englische Rechtsprinzip des „*rule of law*“ als „*Niti Dharma*“ ins Thailändische übersetzt. Der Begriff erscheint zum ersten Mal in der Section 3 Abs. 2 ThaiVerf von 2007,³¹⁵ die die Verbindung der staatlichen Tätigkeiten von Parlament, Kabinett, Gerichten, Verfassungsorganen und allen Behörden nach dem Prinzip des „*rule of law*“ regelt. Das Verwaltungsverfahren ist ein Teil des staatlichen Handelns, weswegen es grundsätzlich an die *rule of law* gebunden ist.

Das deutsche Rechtsstaatsprinzip wird als „*Niti Rath*“ ins Thailändische übersetzt. Im thailändischen Rechtssystem werden jedoch die Begriffe „*Niti Rath*“ und „*Niti Dharma*“ gleichbedeutend verwendet.³¹⁶ Beispielsweise wurde im Verfassungsentwurf (ThaiVerf von 2007) zum ersten Mal das Wort „*Niti Rath*“ verwendet, das eine Übersetzung des deutschen Begriffs „Rechtsstaat“ ist. Später wurde das Wort „*Niti Rath*“ während des Gesetzgebungsverfahrens durch „*Niti Dharma*“ ersetzt.³¹⁷ Angeblich ist dies auf den Einfluss der Aufklärung in Gestalt des bekannten französischen Staatsrechtslehrers *Raymond Carré de Malberg* zurückzuführen, bei dem der Rechtsstaat (*Etat de droit*) vom Gesetzesstaat (*Etat légal*) unterschieden wird. Der Rechtsstaat (*Etat de droit*) wird allein

³¹³ BVerwGE 70, 143 (151 ff.).

³¹⁴ Hufen/Siegel, Fehler im Verwaltungsverfahren (2013), Rn. 90 f.

³¹⁵ **Section 3 ThaiVerf von 2007:** *The sovereign power belongs to the Thai people. The King as Head of State shall exercise such power through the National Assembly, the Council of Ministers and the Courts in accordance with the provisions of this Constitution.*

The performance of duties of the National Assembly, the Council of Ministers, the Courts, the Constitutional organisations and State agencies shall be in accordance with the rule of laws.

³¹⁶ Später äußert *Worajet Pakeerat*, Kritik über den Unterschied zwischen Rechtsstaat und „*rule of law*“ aufgrund abweichender geschichtlicher Entfaltung dieser beiden Grundsätze; in Pakeerat, Rechtsstaatsprinzip und *rule of law*, S. 1 (Fn. 1); in www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1431; und vgl. im Detail Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, Art. 20, Rn. 243 ff. und K. Loewenstein, Staatsrecht und Staatspraxis von Großbritannien Bd. I (2013), S. 84.

³¹⁷ Pakeerat, Rechtsstaatsprinzip und *rule of law* (2010), S. 1 (Fn. 1); in www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1431.

im Interesse der Bürger und zur Sicherung ihrer Individualrechte gegen Staatswillkür errichtet, während der Gesetzesstaat (*Etat légal*) auf die umfassende Bindung der Verwaltung an die Gesetze abzielt, gleich ob die Rechte der Einzelnen betroffen sind oder nicht.³¹⁸ Vermutlich befürchtete der thailändische Gesetzgeber, dass bei der Rechtsanwendung unter dem Wort „*Niti Rath*“ der Gesetzesstaat (*Etat légal*) verstanden worden wäre. So bedeutet das Wort „*Niti*“ auf Thailändisch „Recht“ und „*Rath*“ bedeutet „Staat“, was keine Verbindung mit der Gerechtigkeit und dem Rechtsschutz des Bürgers darstellt. Dagegen knüpft das Wort „*Dharma*“ an den Buddhismus an und hat die religionsabhängige Bedeutung von Ethik und Moral. Deswegen verwendet der Gesetzgeber das Wort „*Niti Dharma*“ anstatt des Wortes „*Niti Rath*“, um die Bedeutung eines unter Ethik und Moral regierenden Staats mit dem Verständnis von Rechtsstaat und „*rule of law*“ zu vermitteln, welche die gleiche Bedeutung haben.

II. Rechtsstaatliche Gebundenheit bei Verwaltungsverfahren

1. Deutschland

In jüngeren Studien werden mehrere Gesichtspunkte oder Elemente als zum Rechtsstaatsprinzip zugehörig identifiziert.³¹⁹ Nach dem Art. 20 Abs. 3 GG ist die vollziehende Gewalt an Gesetz und Recht gebunden. Dies ist nach Ansicht von *Kopp* eine wichtige Komponente des Rechtsstaatsprinzips für das Verwaltungsverfahren.³²⁰ Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit erfordere, dass Verfahren führende Behörden von Amts wegen die Zweckmäßigkeit und Beschleunigung eines geordneten Verfahrensablaufs gewährleisten müssten. Um eine richtige Entscheidung zu erlassen, sei eine vollständige und zutreffende Aufklärung des Sachverhalts aufgrund des Untersuchungsgrundsatzes aus der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung erforderlich. Des Weiteren ergänze die Anhörung der Betroffenen die Möglichkeit der Verwaltung zur Feststellung des maßgeblichen Sachverhalts wirksam und kontrolliere zugleich den Vorgang der Entscheidungsbildung. Nach dem Recht auf Akteneinsicht sei die Behörde verpflichtet, den Beteiligten mündliche oder schriftliche Auskünfte, die sie benötigen, zu geben, um von ihrem Recht auf Gehör sinnvoll Gebrauch zu machen. Außerdem gebiete das Gesetzmäßigkeitsprinzip

³¹⁸ Vgl. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, Art. 20, Rn. 243.

³¹⁹ Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, Art. 20, Rn. 243.

³²⁰ Kopp, Verfassungsrecht und Verwaltungsverfahren (1971), S. 61 ff.

bei Besorgnis der Befangenheit das Recht des Betroffenen, befangene Beamte abzulehnen, damit der Amtsträger keinen Einfluss auf den Ausgang des Verfahrens erlangen könne. Von wesentlicher Bedeutung für die Gesetzmäßigkeit sei, die Pflicht zur Begründung der Entscheidung als Zwang der Behörde zu betrachten, die gesetzlichen Voraussetzungen ihres Handelns gewissenhaft zu prüfen.

Neben dem Gesetzmäßigkeitsprinzip nimmt das Bundesverfassungsgericht über die im Grundgesetz ausdrücklich verankerten Vorkehrungen für den gerichtlichen Rechtsschutz hinaus weitere Ableitungen im Sinne eines Gebots einer rechtsstaatlichen Verfahrensgestaltung vor,³²¹ vor allem das Gebot eines fairen Verfahrens. Der Grundsatz des fairen Verfahrens leitet sich aus dem Rechtsstaatsprinzip zur Garantie der Menschenwürde und dem Gleichheitssatz ab.³²² Der Schutz der Menschenwürde nach Art. 1 Abs. 1 GG fordert, dass der Bürger nicht zum bloßen Objekt eines Verfahrens, sondern als Verfahrenssubjekt behandelt wird.³²³ Für die Verwirklichung der Verfahrensgerechtigkeit (fairen Verfahren und Waffengleichheit) spielt das Recht auf Anhörung und Akteneinsicht eine wichtige Rolle.³²⁴ Auch die verfahrensrechtliche Waffengleichheit bezeichnet das Bundesverfassungsgericht als die verfassungskräftige Direktive zur Beweislastverteilung im Verwaltungsprozess.³²⁵ Nach der die Entscheidung tragenden Auffassung wird das Gebot der Waffengleichheit als Ausprägung der Rechtsstaatlichkeit und des allgemeinen Gleichheitssatzes anerkannt.³²⁶

2. Thailand

Im thailändischen Verwaltungsrecht taucht eine Verbindung des Rechtsstaatsprinzips mit dem Verwaltungsverfahrensrecht nach dem Erlass des ThaiVwVfG im Schrifttum auf, nach der sich die Maßnahmen gegen die staatliche Willkür aus dem Rechtsstaatsprinzip ergeben.³²⁷ Die Verwaltungshandlung muss dem Gesetzmäßigkeitsprinzip entsprechen.

³²¹ BVerfGE 49, 220 (225).

³²² BVerfGE 38, 105 (111); 42, 64 (72 ff.); 101, 397 (405).

³²³ Tettinger, Fairneß und Waffengleichheit (1984), S. 8; Muanpawong, Bürgerbeteiligung im Anhörungsverfahren bei umweltrelevanten Großvorhaben (2004), S. 39.

³²⁴ Wittinger in Obermayer (Hrsg.), VwVfG Kommentar, Einleitung, Rn. 66.

³²⁵ Tettinger, Fairneß und Waffengleichheit (1984), S. 19.

³²⁶ Tettinger, Fairneß und Waffengleichheit (1984), S. 19.

³²⁷ Rattanasakalwong, Grundzüge des Deutschen Verwaltungsrechts (2001), S. 112 ff.

Als konkretes Beispiel ist ein Teilelement des Rechtsstaatsprinzips im Sinne der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung in der Section 29 ThaiVerf von 2007³²⁸ verankert. Das Gesetzmäßigkeitsprinzip ist für die Verwaltung als ein allgemeiner Rechtsgrundsatz bei der Durchführung des Verwaltungsverfahrens erforderlich. Der gerichtliche Rechtsschutz und die Gleichheit vor dem Gesetz gelten als Maßnahmen gegen die staatliche Willkür. Außerdem werden aus dem Rechtsstaatsprinzip die wichtigen Verfahrensgrundsätze, wie die Befangenheitsregelung, die Anhörung und Begründungspflicht abgeleitet.³²⁹ Zu beachten ist, dass sich diese Erklärung aus der ins Thailändische übersetzten deutschen Literatur ergibt. Das Gebot eines fairen Verfahrens gilt zwar als Zweck des ThaiVwVfG, aber es gibt keine Erklärung über seine rechtsstaatliche Gebundenheit im Verwaltungsverfahren. Teilweise erklärt *Wongwattanasan*, dass die *rule of law* die Kontrolle der Staatsgewalt und die Verhinderung des Machtmissbrauchs fordere, um den Rechtsschutz des Bürgers zu gewährleisten.³³⁰ Aus der *rule of law* würden die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und der Rechtsschutz der Beteiligten abgeleitet. Die *rule of law* sei ferner ein allgemeiner Rechtsgrundsatz. Deswegen werde sie angewendet, soweit sie nicht den geschriebenen Gesetzesvorschriften entgegenstehe.

³²⁸ **Section 29 ThaiVerf von 2007:** *The restriction of such rights and liberties as recognised by the Constitution shall not be imposed on a person except by virtue of the law specifically enacted for the purpose determined by this Constitution and only to the extent of necessity and provided that it shall not affect the essential substances of such rights and liberties.*

The law under paragraph one shall be of general application and shall not be intended to apply to any particular case or person; provided that the provision of the Constitution authorising its enactment shall also be mentioned therein.

The provisions of paragraph one and paragraph two shall apply mutatis mutandis to rules or regulations issued by virtue of the law.

³²⁹ Rattanasakalwong, Grundzüge des Deutschen Verwaltungsrechts (2001), S. 84 ff.

³³⁰ Wongwattanasan, Verwaltungsverfahrensrecht (1997), S. 25 ff.

Kapitel 3 Die allgemeinen Verwaltungsverfahrensprinzipien nach deutschem und thailändischem Recht

Nach dem deutschen Verwaltungsverfahrensgesetz gibt es zwar viele verschiedenen Verwaltungsverfahrensprinzipien, die den rechtsstaatlichen Anforderungen genügen sollen, sind beispielsweise: die Amtshilfe (§§ 4 ff. VwVfG), die Nichtförmlichkeit (§ 10 VwVfG), die Bevollmächtigte und Vertretung (§§ 14 ff. VwVfG), der Untersuchungsgrundsatz (§ 24 VwVfG) oder die Beratungs- und Betreuungspflicht (§ 25 VwVfG), aber im Folgenden werden nur die wichtigen Verwaltungsverfahrensprinzipien behandelt, nämlich Befangenheitsregelungen (§§ 20, 21 VwVfG), Recht auf Anhörung (§ 28 VwVfG), Recht auf Akteneinsicht (§ 29 VwVfG) und Begründungspflicht (§ 39 VwVfG).

A. Befangenheitsregelungen

I. Allgemeines

1. Sinn und Zweck

In der alten römischen Mythologie steht die *iustitia* mit verbundenen Augen und einer Waage in der Hand für die ausgleichende Gerechtigkeit, die zum Postulat des Richtertums erstmals erhebt, dass der Richter als Diener der Gerechtigkeit unbefangen ist.³³¹ Der Richter hat ohne Ansehen der streitenden Parteien unbeeinflusst von unsachlichen Erwägungen sein Urteil zu sprechen.³³² Die Regelung zur Unparteilichkeit ist der Ausdruck eines mittlerweile verfassungsrechtlich fundierten allgemeinen Rechtsgedankens, der im Gebot *nemo iudex in re sua* wurzelt und sich in näheren allen Rechtsordnungen findet.³³³ In gleicher Weise erscheint im thailändischen Rechtssystem das Unbefangenheitsprinzip erstmals im Bereich des Richtertums. Der Inhalt dieses

³³¹ Marré, Befangenheit im Verwaltungsverfahren (1960), S. 9.

³³² Marré, Befangenheit im Verwaltungsverfahren (1960), S. 9.

³³³ Pünder in Ehlers/Pünder (Hrsg.), § 14 Verwaltungsverfahren (2016), Rn. 4; vgl. Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 20, Rn. 67: Regelung zur Unparteilichkeit (*nemo iudex in causa sua*) verankert in den Verfahrenskodifikationen des kontinentalen und in der *natural justice* des englischen Rechts.

Prinzips leitet sich aber aus dem buddhistischen Lehrsatz über Voreingenommenheiten, ohne die die Entscheidungsperson ihre Entscheidung treffen sollte, ab.

Im Bereich des allgemeinen Verwaltungsverfahrensrechts wird das Unbefangenheitsprinzip als wesentlicher Bestandteil des rechtsstaatlichen Verwaltungsverfahrens angesehen, welches fair, objektiv und unparteiisch sein und sich allein an Gesetz und Recht orientieren muss.³³⁴ Das wird von der Rechtsprechung und Wissenschaft bereits vor Inkrafttreten des deutschen VwVfG anerkannt.³³⁵ Im VwVfG dürfen nur solche Personen für eine Behörde in einem Verwaltungsverfahren tätig werden, gegen die kein objektives Misstrauen gegen ein neutrales, unparteiisches Verhalten vorliegt.³³⁶ Zum Schutz des Bürgers sollte sich die entscheidende Person nur an den Zielen des Rechts orientieren³³⁷ und an der inhaltlichen Vorbereitung der Entscheidung sollten keine gegenüber der zu treffenden Entscheidung befangenen Personen mitwirken.³³⁸ Das Befangenheitsprinzip gewährleistet ein neutrales, unparteiisches Verwaltungsverfahren zum Erlass einer sachgerechten Verwaltungsentscheidung und vermeidet eine Kollision der Interessen der Behörde mit ihren Bediensteten. Ferner schützt es den Bediensteten selbst vor Konflikten.³³⁹

2. Gesetzesvorschriften

a) Deutschland

Der Grundsatz der Unbefangenheit selbst ist im deutschen Rechtssystem nicht neu. Es befindet sich nicht nur in Gerichtsverfahrensgesetzen, sondern auch in anderen Vorschriften wie Gemeindeordnungen, Beamtenetzen und Vergabeverfahren. Vor allem gehört zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums, die nach Art. 33 Abs. 5 GG fester Bestandteil der Beamtengesetze sind, das Gebot unbefangenen

³³⁴ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 20, Rn. 1.

³³⁵ BVerwGE 16, 150 (152) = NJW 1963, 1640; BVerwGE 29, 70 = MDR 1968, 524; BVerwGE 38, 150 = NJW 1971, 1957; Haueisen, DVBl 1950, 774; Kirchhof, VerwArch 66 (1975), 370 ff.

³³⁶ Zuck, DRiZ Mai 1988, 172; Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 20, Rn. 1.

³³⁷ Kirchhof, VerwArch 66 (1975), 370 (371).

³³⁸ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 20, Rn. 1.

³³⁹ Kazele, Interessenkollision und Befangenheit im Verwaltungsrecht (1990).

Verwaltens.³⁴⁰ Die heutigen Vorschriften in §§ 20, 21 VwVfG über das Unbefangenheitsprinzip sind mit den prozessualen Vorschriften über Ausschluss und Ablehnung von Richtern tendenziell vergleichbar.³⁴¹ Die ausgeschlossenen Personen werden in § 20 Abs. 1 VwVfG bestimmt und der Begriff der Angehörigen wird in § 20 Abs. 5 VwVfG definiert, während § 21 S. 1 VwVfG die Regelung über Besorgnis der Befangenheit beinhaltet. Außerdem gilt § 21 S. 2 VwVfG für die Besorgnis der Befangenheit des Behördenleiters. Die Regelung über den Ausschluss eines Mitgliedes aus seinem Ausschuss ist in den § 20 Abs. 4 VwVfG und § 21 Abs. 2 VwVfG bestimmt. Nur bei Gefahr im Verzug oder Notwendigkeit darf die ausgeschlossene Person unaufschiebbare Maßnahmen vornehmen (§ 20 Abs. 3 VwVfG).

b) Thailand

Im thailändischen Rechtssystem wird das Unbefangenheitsprinzip in verschiedenen rechtlichen Bereichen festgeschrieben, beispielsweise im Zivilprozessrecht (1934) oder im Anti-Korruptionsgesetz (1975). Insbesondere wurde das Unbefangenheitsprinzip bei der Streitbeilegung zwischen Bürger und Behörde von der im Jahr 1979 in Form eines quasi-judiziellen Organs gegründeten Verwaltungskammer, die die Vorform eines Verwaltungsgerichts war, berücksichtigt. So wurde von Beamten nach dem Zivildienstgesetz von 1992 eine politische Neutralität und auch eine Unbefangenheit bei der Ausübung eines Bürgerdienstes gefordert.

Die Rechtsvorschriften über die Unbefangenheit von Verwaltungsbediensteten sind in den §§ 13 bis 18 ThaiVwVfG und § 20 ThaiVwVfG geregelt. Ein Katalog von ausgeschlossenen Personen findet sich in § 13 ThaiVwVfG, aber es fehlt an Handlungsverboten für Angehörige eines Vertreters der Beteiligten (anders als in § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 VwVfG) und an Handlungsverboten für Gutachter oder aus sonstigen privaten Tätigkeiten (anders als in § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 VwVfG). Das schließt aber nicht aus, dass diese Umstände als ein schwerwiegender Grund, der zur parteiischen Durchführung des Verfahrens führen kann (§ 16 Abs. 1 ThaiVwVfG), unter dem Ermessen der Amtswalter ausgelegt werden könnten (sowie § 21 S. 1 VwVfG). Das ThaiVwVfG erfasst auch den Vorgang zur Entscheidung über ein Mitwirkungsverbot in

³⁴⁰ Kirchhof, VerwArch 66 (1975), 370 (374).

³⁴¹ LSG Schleswig NJW 1998, 2925.

§§ 14 und 16 Abs. 2 und Abs. 3 ThaiVwVfG, die in der aufgrund des § 14 Abs. 2 ThaiVwVfG erlassenen *Ministerial Regulation* Nr. 6 von 1999 ausführlich aufgezählt werden.

Gemäß § 15 ThaiVwVfG sind §§ 13, 16 ThaiVwVfG auf den Ausschluss eines Mitgliedes aus seinem Ausschuss anwendbar. Der Vorgang zur Entscheidung über ein Mitwirkungsverbot wird aufgrund des § 15 Abs. 4 ThaiVwVfG in der *Ministerial Regulation* Nr. 7 von 1999 geregelt. Bei Notwendigkeit darf die ausgeschlossene Person die Verwaltungshandlung gemäß § 18 ThaiVwVfG durchführen, weil die Verzögerung dem öffentlichen Interesse oder dem Individualrecht schadet, die nicht wiedergutmacht werden könnten. Die Gültigkeit der von ausgeschlossenen oder befangenen Amtswaltern durchgeführten Handlungen wird nach § 17 ThaiVwVfG bestätigt, jedoch wird dies nur auf die Handlungen vor der Aussetzung des Verfahrens beschränkt. Ausnahmsweise kann der Vertreter vom ausgeschlossenen oder befangenen Amtswalter diese Handlung ganz oder teilweise neu vornehmen.

II. Inhalt der Befangenheitsregelungen

1. Verfahrenspflichten für Behörde und Beteiligten

a) Selbstanzeige und Mitteilungspflicht eines Amtswalters

aa) Deutschland

§§ 20, 21 VwVfG richten sich nicht unmittelbar auf eine Ablehnung einzelner Amtswalter, sondern an die Behörde und ihre Bediensteten.³⁴² Als Behörde im Sinne des § 20 Abs. 1 VwVfG gelten die Ausschluss- oder Befangenheitsgründe nicht nur für den das Verfahren führenden Amtswalter, sondern auch für alle sonstigen Personen, deren Mitwirkung im Verfahren Auswirkungen auf das Ergebnis haben kann, beispielsweise einen Sachverständiger, wenn die Behörde bei ihrer Entscheidungsfindung durch gutachtliche Feststellungen vom Sachverständiger unterstützt wird.³⁴³

³⁴² Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 20, Rn. 4.

³⁴³ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 20, Rn. 26.

Das Vorliegen eines Ausschluss- oder Befangenheitsgrundes setzt eine Mitteilungspflicht voraus. Wenn ein Amtswalter bei der Durchführung eines Verwaltungsverfahrens eine mögliche Interessenkollision erkennt, hat er dies nach der beamtenrechtlichen Treue- oder seinen Vertragspflichten unverzüglich mitzuteilen (sog. Selbstanzeige).³⁴⁴ Jedoch wird die Selbstablehnung nicht abschließend im Gesetz geregelt. Die Selbstablehnung ist alleinstehend noch kein Grund, der geeignet ist, Misstrauen gegen eine unparteiische Amtsausübung zu rechtfertigen, vielmehr kommt es auf die maßgeblichen Gründe an.³⁴⁵ Durch eine Selbstablehnung wird der Amtswalter somit nicht automatisch von der Beteiligung am Verfahren ausgeschlossen, vielmehr bleibt die Entscheidung der Behörde abzuwarten.³⁴⁶

bb) Thailand

Der Amtswalter ist gemäß § 14 Abs. 1 und § 16 Abs. 2 ThaiVwVfG verpflichtet, seinem Behördenleiter den Ausschluss- oder Befangenheitsgrund mitzuteilen, wenn er den Ausschluss- oder Befangenheitsgrund selbst oder nach einem Ablehnungsantrag eines Beteiligten erkennt. Dazu gehört auch, wenn ein Beteiligter einen Ablehnungsantrag gegen den nach § 16 Abs. 1 ThaiVwVfG befangen vermuteten Amtswalter erhebt, der Amtswalter ihn aber ablehnt. Der Amtswalter kann das Verwaltungsverfahren zwar weiter durchführen, jedoch muss er dies zugleich seinem Behördenleiter unbedingt mitteilen. Eine absichtliche Verweigerung der Mitteilungspflicht führt zu Verfahrensfehlern und Amtsmissbrauch.

b) Ablehnungsrecht des Beteiligten

aa) Deutschland

Vor dem Erlass des VwVfG war unklar, ob Verfahrensbeteiligte ein sachjeweiliges Ablehnungsrecht gegen befangenen Amtswalter haben.³⁴⁷ *Haueisen* und *Ule* befürworten dies.³⁴⁸ Dagegen findet sich im verwaltungsrechtlichen Schrifttum häufig die gegenseitige

³⁴⁴ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 20, Rn. 6.

³⁴⁵ BVerwG NVwZ 1985, 576.

³⁴⁶ BVerwG NVwZ 1985, 576.

³⁴⁷ Marré, Befangenheit im Verwaltungsverfahren (1960), S. 101.

³⁴⁸ Haueisen, DVBl 1950, 774 (776); Ule, DVBl 1957, 597 (602).

Auffassung. Jedoch schließt die Berufung der Beteiligten auf einen Ausschluss- oder Befangenheitsgrund vor der Entscheidung eines Verwaltungsverfahrens die Fortsetzung des Verfahrens durch den handelnden Amtswalter nicht aus, weil der Betroffene das Recht zu späterer Geltendmachung, insbesondere im Rechtsbehelfsverfahren nicht verliert.³⁴⁹

Auch in den §§ 20, 21 VwVfG wurde ein förmliches Ablehnungsrecht der Beteiligten in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung³⁵⁰ nicht aufgenommen,³⁵¹ weil eine missbräuchliche Ausnutzung zur Verschleppung von Verwaltungsverfahren befürchtet wurde.³⁵² Trotzdem kann der Beteiligte auf die Nichtbeachtung von Ausschlussgründen mit formlosen Gegenvorstellungen oder Aufsichtsbeschwerden hinweisen.³⁵³ Anders ist die Rechtslage in förmlichen Verwaltungsverfahren vor Ausschüssen nach § 71 Abs. 3 VwVfG oder im Gerichtsverfahren (§ 54 Abs. 1 VwGO iVm. §§ 41-49 ZPO). Insofern besteht ein Recht auf Ablehnung. Außerdem kann ein Ausschluss- oder Befangenheitsgrund im Sinne der §§ 20, 21 VwVfG nach § 97 Nr. 2 VwGO und § 44a VwGO grundsätzlich erst nach Ergehen der Verwaltungsentscheidung mit den dagegen gerichteten Rechtsbehelfen zur Nachprüfung gestellt werden.³⁵⁴ Pünder fordert, dass *de lege ferenda* ein Rügerecht mit Präklusion gesetzgeberisch einzuführen ist.³⁵⁵ In moderner Verwaltung sollte die Partizipation der Beteiligten gefordert werden. Durch das Ablehnungsrecht wirkt der Beteiligte am Verwaltungsverfahren mit. Er könnte seinen Rechtsschutz bei der Durchführung des Verwaltungsverfahrens effektiver geltend machen. Die Befangenheitsregelungen würden sorgfältig durchgesetzt werden. Beachtlich ist, dass der Beteiligte das Ablehnungsrecht zur Verzögerung des Verwaltungsverfahrens ausnutzen würde. Deswegen sollte der Amtswalter sich erstmal von der Richtigkeit der Ablehnungsgründe überzeugen. Schließlich sollte ein Dienstvorgesetzter über das

³⁴⁹ BVerwGE 90, 287 = DVBl 1992, 1490; Kopp, BayVBl 1994, 109; Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 20, Rn. 3a, § 21, Rn. 4.

³⁵⁰ BVerwGE 29, 70.

³⁵¹ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 20, Rn. 5; Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 20, Rn. 3, 56.

³⁵² Begr. zu § 17 Entwurf 73 in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 20, Rn. 5; Pünder in Ehlers/Pünder (Hrsg.), § 14 Grundmodell des Verwaltungsverfahrens (2016), Rn. 8.

³⁵³ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 20, Rn. 56.

³⁵⁴ Scheuing, NVwZ 1982, 487 (490); Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 20, Rn. 56; Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 20, Rn. 7; Pünder in Ehlers/Pünder (Hrsg.), § 14 Grundmodell des Verwaltungsverfahrens (2016), Rn. 8.

³⁵⁵ Pünder in Ehlers/Pünder (Hrsg.), § 14 Grundmodell des Verwaltungsverfahrens (2016), Rn. 8.

Vorliegen der Ausschluss- oder Befangenheitsgründe vor dem Erlass einer Entscheidung entscheiden.

bb) Thailand

Im Gegensatz zum deutschen VwVfG kennt das ThaiVwVfG ein Ablehnungsrecht der Beteiligten. Hierbei wird die Regelung über die Ablehnung eines Richters in das ThaiVwVfG übernommen. Der Vorgang zur Erhebung eines Ablehnungsantrags wird ausführlich in der aufgrund des § 14 Abs. 2 ThaiVwVfG erlassenden *Ministerial Regulation* Nr. 6 von 1999 geregelt. Der Beteiligte muss einen Ablehnungsantrag gegen den auszuschließenden oder befangen vermuteten Amtswalter schriftlich vor dem Erlass einer Verwaltungsentscheidung einreichen. Der schriftliche Ablehnungsantrag muss die wesentliche Tatsache oder die relevante Rechtsgrundlage beinhalten. Das Ablehnungsrecht dient dem Rechtsschutz des Beteiligten. Dies führt zur Transparenz der Verwaltungshandlung und erhöht den Konsens der Verwaltungsentscheidung, trotzdem muss die Behörde eine Verzögerung des Verfahrens verhindern. Der Beteiligte muss die Befangenheit vor dem Erlass eines Verwaltungsaktes rügen, ansonsten kann er den Befangenheitsgrund nicht im Widerspruchsverfahren einwenden.³⁵⁶ Zwar gibt es keine Heilungsregelung beim Verstoß gegen die Befangenheitsregelung, aber das bedeutet nicht, dass die Widerspruchsbehörde die Befangenheit nicht noch einmal überprüfen muss. Zur Gewährleistung des Ablehnungsrechts entscheidet das Verwaltungsgericht, dass der Befangenheitsgrund im Gerichtsverfahren selbst noch einmal überprüft werden kann.³⁵⁷ Reicht der Beteiligte keinen Ablehnungsantrag gegen einen Amtswalter ein, verliert er gleichwohl nicht sein Ablehnungsrecht im Gerichtsverfahren.³⁵⁸

2. Ausschlussgründe

a) Fallgruppen

Ein Katalog von ausgeschlossenen Personen ist im § 20 Abs. 1 S. 1 VwVfG und im § 13 ThaiVwVfG ähnlich geregelt, aber es fehlt im ThaiVwVfG an den Regelungen über beteiligtengleiche Interessenkollision.

³⁵⁶ ThaiVerwGE 129/2547.

³⁵⁷ ThaiVerwGE 129/2547.

³⁵⁸ ThaiVerwGE 267-269/2553.

aa) Ausgeschlossene Personen

(1) Deutschland

Gemäß § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VwVfG dürfen alle Personen, die in dem konkreten Verwaltungsverfahren als Beteiligte nach § 13 VwVfG, zum Beispiel als Antragsteller, Adressaten oder Hinzugezogene, angesehen sind, nicht am „eigenen“ Verfahren für die Behörde tätig werden.³⁵⁹ Dies zielt auf die Vermeidung von Interessenkollision durch die Doppelfunktion der Person auf beiden Seiten ab.³⁶⁰ Darüber hinaus ist ein Angehöriger eines Beteiligten von der Mitwirkung im Verfahren nach § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 VwVfG ausgeschlossen. Die Ausschlussgründe gelten auch, wenn die Ehe oder der Lebenspartner nicht mehr besteht und wenn die Verwandtschaft und Schwägerschaft durch Annahme als Kind erloschen ist. Auch wenn die häusliche Gemeinschaft nicht mehr besteht, aber eine Beziehung wie zwischen Eltern und Kinder noch geblieben ist.

Ausgeschlossen werden aufgrund eines möglichen Loyalitätskonfliktes der Vertretung gemäß § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 VwVfG ferner der gesetzliche Vertreter, der aufgrund besonderer Vorschriften mit der Vertretung und der Wahrung des Interesses der Beteiligten oder von Vermögensmassen betraut ist, sowie der Bevollmächtigte, der kraft Vollmacht nach entsprechenden Vorschriften aus dem BGB oder Prozessrechts benannt wird oder der von Antragstellern oder Beteiligten benannt oder bestellt wird.³⁶¹ Gemäß § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 VwVfG haben Angehörige eines Vertreters der Beteiligten ein Handlungsverbot. Der Begriff des Angehörigen ist vergleichbar mit der Legaldefinition im § 20 Abs. 5 VwVfG.³⁶² In § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 VwVfG handelt es sich um einen Ausschluss aufgrund von Abhängigkeitsverhältnissen.³⁶³ Zum einen wird der Amtswalter aufgrund der Beschäftigung gegen Entgelt bei einem Beteiligten aus dem Verwaltungsverfahren ausgeschlossen. Dies beruht auf den wirtschaftlichen Abhängigkeiten eines Arbeitnehmers von seinem Arbeitgeber. Dagegen gilt diese Regelung nicht für reine ehrenamtliche Beschäftigung ohne jedes Entgelt.³⁶⁴ Zum anderen

³⁵⁹ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 20, Rn. 29.

³⁶⁰ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 20, Rn. 29.

³⁶¹ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 20, Rn. 19.

³⁶² Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 20, Rn. 34.

³⁶³ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 20, Rn. 24.

³⁶⁴ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 20, Rn. 25; Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 20, Rn. 35.

wird vermutet, dass die Tätigkeit als Mitglied des Vorstandes, des Aufsichtsrates oder gleichartiger Organe bei einem Beteiligten zur Interessenkollision führt. Deswegen darf das Mitglied von den vorgenannten Organen am Verwaltungsverfahren nicht teilnehmen.³⁶⁵

Schließlich darf sich der Amtswalter gemäß § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 VwVfG, der außerhalb seiner amtlichen Eigenschaften³⁶⁶ ein Gutachten abgegeben hat oder sonst in der Angelegenheit tätig geworden ist, nicht am Verwaltungsverfahren beteiligen. § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 VwVfG erfasst jede Tätigkeit, die nach allgemeiner Lebenserfahrung und dem Urteil eines gerecht und billig denkenden Durchschnittsbürgers eine Festlegung oder Voreingenommenheit in Bezug auf die anhängige Sache begründen kann.³⁶⁷

(2) Thailand

In gleicher Weise wie in § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 des deutschen VwVfG darf ein Amtswalter auch gemäß § 13 Abs. 1 Nr. 1 ThaiVwVfG über seine eigene Sache nicht entscheiden. Nicht so ausführlich wie im deutschen VwVfG hat das ThaiVwVfG den Begriff der Angehörigen geregelt. Aus dem Verwaltungsverfahren ausgeschlossen werden Verlobte und Ehepartner nach § 13 Nr. 2 ThaiVwVfG, Verwandte in gerader Linie und Schwäger nach § 13 Nr. 3 ThaiVwVfG. Den Ausdruck „Verwandschaft in gerader Linie und Schwägerschaft“ muss das Verwaltungsgericht aufgrund der Großfamilien und der komplexen Beziehungen in der Familie auslegen. Dies ist mit dem deutschen Recht wegen des Unterschiedes der Familienkultur nicht vergleichbar. Auch die Lebenspartnerschaft wird zwar in der Gesellschaft, aber nicht im thailändischen Rechtssystem angenommen, deswegen fehlt es an entsprechenden Regelungen dazu. Trotzdem gilt die Befangenheit gemäß § 16 ThaiVwVfG für solche Beziehungen als ergänzende Regelung.

Wenn ein Amtswalter ein gesetzlicher Vertreter oder ein Bevollmächtigter des Beteiligten im Sinne des thailändischen *Civil Code* wird, darf er gemäß § 13 Nr. 4 ThaiVwVfG das Verwaltungsverfahren nicht durchführen. Diese Vorschrift gilt auch für die vergangene Tätigkeit als gesetzlicher Vertreter oder Bevollmächtigter. Dies stärkt den Rechtsschutz der Beteiligten gegen die vermutete Befangenheit des Amtswalters. § 13 Nr. 5 ThaiVwVfG gilt sowohl für eine Beschäftigung als Arbeitgeber und Arbeitnehmer, als

³⁶⁵ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 20, Rn. 36.

³⁶⁶ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 20, Rn. 30.

³⁶⁷ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 20, Rn. 29.

auch für eine Beziehung zwischen Gläubiger und Schuldner. Außerdem ermächtigt § 13 Nr. 6 ThaiVwVfG zum Erlass der *Ministerial Regulation* über weitere Ausschlussgründe, jedoch wurde davon bisher nicht Gebrauch gemacht. Abweichend vom deutschen Recht wird im ThaiVwVfG der Ausschlussgrund wegen der Erstellung eines Gutachtens oder sonstiger privater Tätigkeit nicht geregelt. Es kann aber nach der Rechtsauslegung als ein schwerwiegender Grund, der zur parteiischen Durchführung eines Verfahrens führen kann, angesehen werden, wenn ein am selben Verwaltungsverfahren mitwirkender Amtswalter ein Gutachten oder seine Meinung vor dem Beginn des Verfahrens erstellt bzw. äußert, die unmittelbar erheblich nachteilig gegen den Beteiligten sind.³⁶⁸ Es kann doch nicht anders sein, auch wenn Gutachten und Meinung für Beteiligten präzise vorteilhaft sind. Da könnte die gleiche Auffassung ein positives Gefühl verursachen. Einerseits wäre zugunsten der Beteiligten und andererseits wäre zu Drittperson oder Allgemeinheit Ungunsten. Bis jetzt gibt es keine Entscheidungen darüber.

bb) Beteiligtegleiche Interessenkollision

Neben dem Katalog von ausgeschlossenen Personen wird im deutschen Recht dem Beteiligten gleichgestellt, wer durch die Tätigkeit im Verwaltungsverfahren oder durch die Entscheidung einen unmittelbaren Vorteil oder Nachteil erlangen kann (§ 20 Abs. 1 S. 2 VwVfG). Vorteil oder Nachteil kann sowohl rechtliches oder wirtschaftliches, als auch immaterielles Interesse sein. Ein Vorteil oder Nachteil beruht jedoch nicht darauf, dass der Betroffene einer Berufs- oder Bevölkerungsgruppe angehört, deren gemeinsam Interessen nur allgemein und undifferenziert durch die Angelegenheit tangiert werden. Im ThaiVwVfG besteht keine gleichartige Vorschrift, deswegen sollen die allgemeinen Regelungen über Mitwirkungsverbot der ausgeschlossenen Person im § 13 ThaiVwVfG berücksichtigt werden und ein schwerwiegender Grund, der zur parteiischen Durchführung des Verfahrens führen kann, muss gemäß § 16 ThaiVwVfG nicht vorliegen.

³⁶⁸ ThaiVwVfG-Ausschuss 852/2554; ThaiVerwGE 121/2554, 600/2554.

b) Entscheidung der Ausschlussgründe

aa) Deutschland

Die Ausschlussgründe nach § 20 VwVfG sind strenger als Gründe für eine Besorgnis der Befangenheit nach § 21 VwVfG. Die abstrakte Zugehörigkeit zu den genannten Personenkreisen verbietet eine weitere Tätigkeit im Verwaltungsverfahren automatisch.³⁶⁹ Das Mitwirkungs- und Betätigungsverbot nach § 20 VwVfG ergibt sich aus der unwiderleglichen abstrakten Vermutung einer Interessenkollision und soll im Interesse eines rechtsstaatlichen Verfahrens dem Schein einer möglichen Parteilichkeit entgegenwirken.³⁷⁰ Die Ausschlussgründe müssen in einem Verwaltungsverfahren vorliegen, also in der Zeit nach Beginn und vor Abschluss des Verfahrens.³⁷¹

bb) Thailand

Im Gegensatz zum deutschen Recht scheidet der Amtswalter aus der Mitwirkung am Verfahren nicht automatisch aus, wenn ein Ausschlussgrund nach § 13 ThaiVwVfG unwiderleglich eingreift. Gemäß § 14 ThaiVwVfG muss er seinem Vorgesetzten den Ausschlussgrund nach § 13 ThaiVwVfG mitteilen und das anhängige Verfahren unverzüglich aussetzen. Nach dem gesetzlichen Wortlaut scheint es, dass der Vorgesetzte eine sachliche Prüfung des Ausschlussgrundes durchführen und gegebenenfalls entscheiden muss, ob der Amtswalter weiter tätig werden darf. Hiergegen sollte angeführt werden, dass die vorgenannten Personenkreise in § 13 ThaiVwVfG aus der Mitwirkung oder der Betätigung im Verwaltungsverfahren automatisch ausgeschlossen werden müssen. Das automatische Mitwirkungsverbot der gemäß § 13 ThaiVwVfG ausgeschlossenen Personen sollte gefordert werden, weil eine Aussetzung zur Belastung und Zeitverzögerung des Verwaltungsverfahrens führen und gegen die Effektivität der Verwaltung verstoßen könnte.

³⁶⁹ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 20, Rn. 9; Rn. 20 ff.

³⁷⁰ BVerwGE 69, 256 = NVwZ 1984, 718.

³⁷¹ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 20, Rn. 22.

3. Besorgnis der Befangenheit

a) Subsidiarität der Besorgnis der Befangenheit

aa) Deutschland

Die Regelung über die Besorgnis der Befangenheit gemäß § 21 VwVfG führt zu einem auf das Handeln weiterer natürlicher Personen oder Amtsträger abzielendes individuelles Mitwirkungs- und Betätigungsverbot.³⁷² Im Verhältnis zu § 20 VwVfG gilt § 21 VwVfG subsidiär.³⁷³ Die gilt also nur für die Fälle, die nicht bereits von § 20 VwVfG erfasst werden.³⁷⁴ Die Behörde kann weder zwischen den Ausschlussgründen des § 20 VwVfG noch der Besorgnis der Befangenheit wählen, sondern § 20 VwVfG ist vorrangig zu beachten.³⁷⁵ § 21 VwVfG stellt damit im Verhältnis zu § 20 VwVfG einen Auffang- und Lückenschließungstatbestand dar.³⁷⁶

bb) Thailand

Die Regelung über die Besorgnis der Befangenheit wird in § 16 ThaiVwVfG geregelt. Das ThaiVwVfG bezeichnet „einen schwerwiegenden Grund“, der zu einer parteiischen Durchführung des Verfahrens führen kann, als Befangenheitsgrund. Im Gegensatz zum deutschen Recht kennt das ThaiVwVfG die Subsidiarität des Befangenheitsgrunds nicht, sondern es finden die Ausschlussgründe nach § 13 ThaiVwVfG und der schwerwiegende Grund nach § 16 ThaiVwVfG parallele Anwendung. Beispielsweise liegen die gesetzlichen Ausschlussgründe nach § 13 ThaiVwVfG tatsächlich vor und nur wenn der Dienstleiter überprüft und darüber bereits entschieden hat, dass ein schwerwiegender Grund, der zur parteiischen Durchführung des Verfahrens führen kann, nach § 16 ThaiVwVfG auch vorgelegt hat, kann ein befangener Amtswalter aus der Amtsausübung ausscheiden.³⁷⁷ Aus Unkenntnis über die Subsidiarität der Befangenheitsregelung werden

³⁷² Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 20, Rn. 8.

³⁷³ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 20, Rn. 9; § 21, Rn. 2; Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 21, Rn. 1.

³⁷⁴ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 21, Rn. 8.

³⁷⁵ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 20, Rn. 9.

³⁷⁶ BVerwG NZA-RR 2003, 205; in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 21, Rn. 3.

³⁷⁷ ThaiVerwGE 153/2554, 68/2555, 731/2555; Gesetzentwurfsausschuss 50/2554.

diese Fälle falsch entschieden. Dies hat zur Folge, dass der Anwendungsbereich des § 13 ThaiVwVfG durch eine Berücksichtigung des § 16 ThaiVwVfG eingeschränkt wird oder im schlimmsten Fall § 13 ThaiVwVfG keine Anwendung findet. Hiergegen sollte angeführt werden, dass ein Amtswalter aus der Amtsausübung aufgrund des Vorliegens von gesetzlichen Ausschlussgründen nach § 13 ThaiVwVfG „*automatisch*“ ausscheiden „*muss*“ und der schwerwiegende Grund nach § 16 ThaiVwVfG nicht berücksichtigt wird.

b) Begriff der Besorgnis der Befangenheit

aa) Deutschland

Die Besorgnis der Befangenheit erfordert einen gegenständlichen, vernünftigen Grund, der geeignet ist, Misstrauen gegen eine unparteiische Amtsausübung zu rechtfertigen, beispielsweise dass der Amtswalter nicht objektiv entscheiden, sondern sich von persönlichen Vorurteilen oder sonstigen sachfremden Erwägungen leiten lassen könnte.³⁷⁸ Der vernünftige Grund beruht auf rationalen Tatsachengrundlagen, die Zweifel an der unparteiischen Tätigkeit des Amtswalters wecken.³⁷⁹ Diese Gründe können in der Person des Amtswalters liegen, wie Freundschaft oder Feindschaft zu einem Beteiligten,³⁸⁰ Berührung wirtschaftlicher oder sonstiger persönlicher Interessen des Amtswalters,³⁸¹ ferner Verwandtschaft, die nicht unter § 20 VwVfG fällt, oder allgemeine Merkmale der Persönlichkeit wie Staatsangehörigkeit, Religions- und Parteizugehörigkeit.³⁸² Es genügt bereits der „böse Schein“ möglicher Parteilichkeit oder einer Verbindung öffentlicher und privater Interessen,³⁸³ dagegen reicht das subjektive Empfinden, wie Ahnung oder Gefühl eines Beteiligten, dass er ungerecht behandelt wird oder behandelt werden könnte, nicht aus.³⁸⁴ Beispielsweise gelten §§ 20, 21 VwVfG für die dienstlichen Beurteilungen.³⁸⁵ Aus

³⁷⁸ BVerwG NVwZ 1985, 576; NVwZ 1988, 66; BVerwG 79, 200 = NVwZ 1988, 916; OVG NRW DÖV 1981, 587; OVG Rheinland-Pfalz NVwZ 1986, 398; VGH Baden-Württemberg DVBl 1988, 1122.

³⁷⁹ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 21, Rn. 10.

³⁸⁰ HessVGH JZ 1971, 257.

³⁸¹ BVerwGE 16, 150 = NJW 1963, 1640.

³⁸² Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 21, Rn. 10.

³⁸³ BVerwGE 107, 363 = NVwZ-RR 1999, 438; ferner Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 20, Rn. 1; § 21, Rn. 9.

³⁸⁴ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 21, Rn. 10.

³⁸⁵ Anderer Ansicht BVerwGE DVBl 1987, 1160; nicht anwendbar, da kein Verwaltungsakt: in Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 20, Rn. 7.

dem Gebot rechtsstaatlichen und fairen Verfahrens folgt eine Pflicht zu objektiven Beurteilungen der Leistungen eines Prüflings.³⁸⁶ Ein Verstoß gegen diese Pflicht stellt keine Besorgnis der Befangenheit dar, sondern nur im Falle der objektiven Befangenheit. Eine dienstliche Beurteilung ist erst bei tatsächlicher Voreingenommenheit rechtswidrig und aufzuheben.³⁸⁷

bb) Thailand

Nach § 16 ThaiVwVfG liegt ein schwerwiegender Grund bzw. Befangenheitsgrund vor, wenn er zu einer parteiischen Durchführung des Verfahrens führen kann. Im Schrifttum und nach den Entscheidungen des ThaiVwVfG-Ausschusses können verschiedene schwerwiegende Gründe eingeordnet werden. Möglicherweise gehört dazu der Konflikt über finanzielle Interessen.³⁸⁸ Ferner kommt auch eine persönliche Streitigkeit oder Erbitterung in Betracht. Beispielsweise gilt § 16 ThaiVwVfG in der Verwaltungspraxis für die dienstlichen Beurteilungen eines Amtswalters. Befangenheit liegt des weiteren vor, wenn eine objektive Tatsache den Zweifel an der subjektiven Unbefangenheit wecken kann, etwa wenn eine Beurteilte einen disziplinarischen Vorwurf über sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz gegen ihren Vorgesetzten erhebt und der Vorgesetzte danach ihre dienstliche Leistung als „nicht bestanden“ beurteilt. In diesem Fall ist der Vorgesetzte über den disziplinarischen Vorwurf gegen ihn verärgert. Aus diesem Umstand ließ sich das Verwaltungsgericht davon überzeugen, dass die Beurteilte das schlechte Ergebnis der dienstlichen Beurteilung wegen der heftigen Streitigkeiten mit ihrem Vorgesetzten bekam.³⁸⁹ Die dienstliche Beurteilung in diesem Fall war rechtswidrig, weil die objektive Befangenheit vorlagte.

c) Verfahren im Falle einer Besorgnis der Befangenheit

aa) Deutschland

Gemäß § 21 S. 1 VwVfG bewirkt die begründete Besorgnis der Befangenheit nicht automatisch den Ausschluss des betroffenen Amtsträgers. Anders als bei Vorliegen eines

³⁸⁶ BVerwG DVBl 1968, 640; NJW 1976, 1281; DVBl 1987, 1160; NVwZ 1988, 66.

³⁸⁷ BVerwG NVwZ 1998, 1302, in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 21, Rn. 13.

³⁸⁸ ThaiVwVfG-Ausschuss 335/2546, 631/2550, 491/2553, 1280/2555.

³⁸⁹ ThaiVerwGE 30/2550.

Ausschlussgrunds nach § 20 VwVfG müssen die Befangenheitsgründe zunächst dem Behördenleiter bzw. dem Beauftragten mitgeteilt werden (Mitteilungspflicht).³⁹⁰ Der Amtswalter ist zur Mitteilung zwar verpflichtet, aber wenn die Beteiligten die Erfüllung dieser Verpflichtung nicht mit ordentlichen Rechtsbehelfen durchsetzen können, dann können sie nur Gegenvorstellung und Dienstaufsichtsbeschwerde erheben.³⁹¹ Ein Ermessen- oder Beurteilungsspielraum, zum Beispiel dass der Behördenleiter die Besorgnis der Befangenheit gegenüber den öffentlichen Interessen an der Funktionsfähigkeit der Verwaltung und der Zügigkeit des Verfahrens abwägen könnte, besteht nicht.³⁹² Liegt ein Grund im Sinne von § 21 S. 1 VwVfG vor, muss der Behördenleiter ein Mitwirkungs- oder Betätigungsverbot erlassen.³⁹³

bb) Thailand

Erkennt ein Amtswalter selbst einen schwerwiegenden Grund, der zur parteiischen Durchführung des Verfahrens führen kann, nach § 16 Abs. 2 Nr. 1 ThaiVwVfG, muss er das anhängige Verfahren unverzüglich aussetzen und den Vorgesetzten mitteilen. Im Unterschied zum deutschen Recht kann ein Beteiligter einen Ablehnungsantrag gegen den Amtswalter gemäß § 16 Abs. 2 Nr. 2 ThaiVwVfG erheben. Der als befangen vermutete Amtswalter muss selbst über den Ablehnungsantrag des Beteiligten entscheiden. Wenn er sich vom Ablehnungsgrund nicht überzeugt, kann er das anhängige Verwaltungsverfahren weiter durchführen, muss er aber trotzdem seinem Vorgesetzten mitteilen, damit sein Vorgesetzter den Ablehnungsgrund unverzüglich ohne Aussetzung des anhängigen Verfahrens noch einmal überprüfen kann (§ 16 Abs. 2 Nr. 3 ThaiVwVfG).

4. Handlung bei Gefahr im Verzug

a) Deutschland

Gemäß § 20 Abs. 3 VwVfG dürfen die von der Mitwirkung im Verwaltungsverfahren nach § 20 Abs. 1 VwVfG ausgeschlossenen Personen bei Gefahr im Verzug unaufschiebbare Maßnahmen treffen. Das Abwarten bis zum Tätigwerden einer nicht

³⁹⁰ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 21, Rn. 19.

³⁹¹ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 21, Rn. 19.

³⁹² Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 21, Rn. 21; Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 21, Rn. 20.

³⁹³ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 21, Rn. 20.

ausgeschlossenen oder befangenen Person würde die notwendigen Maßnahmen erschweren oder ganz bzw. jedenfalls in unvertretbarem Maß vereiteln.³⁹⁴ Die Vorschrift beruht auf dem Gedanken des Funktionierens der Verwaltung im Falle besonderer Dringlichkeit, die vor dem Schutz der Objektivität der Entscheidung gegenüber der nach § 20 VwVfG gesetzlich befangen vermuteten Person vorrangig ist.³⁹⁵ Ausnahmsweise werden den ausgeschlossenen Personen nach § 20 Abs. 1 S. 1 VwVfG die Durchführung des Verfahrens bei Eilfällen erlaubt. Diese Regelung ist auf Fälle eines Ausschlusses nach § 21 VwVfG analog anwendbar.³⁹⁶

b) Thailand

Gemäß § 18 ThaiVwVfG dürfen auch in Thailand die ausgeschlossenen oder befangenen Personen das Verwaltungsverfahren in dringlichen Fällen durchführen. Eine Auslegung des Begriffs „in dringlichen Fällen“ ist nicht geklärt.³⁹⁷ Das Verwaltungsgericht hat bis jetzt keine Präzidenzfällen und Auslegungsregelungen oder –rahmen geschaffen. Ein Amtswalter darf das Verwaltungsverfahren in dringlichen Fällen trotz des Verstoßes gegen Unparteilichkeit in zwei Situationen durchführen: Zum einen, wenn der Amtswalter die Verwaltungshandlung unverzüglich erledigen muss, weil die Verzögerung dem öffentlichen Interesse oder dem Individualrecht erheblich schaden würde und dies nicht wiedergutmacht werden könnte. Zum anderen wenn kein anderer Amtswalter ihn vertreten könnte. In einer Behörde gibt es viele Amtswalter in gleicher Stelle, deswegen ist die Suche nach den nicht ausgeschlossenen oder unbefangenen Vertretern in Thailand eher möglich. Die Durchführung des Verwaltungsverfahrens in dringlichen Fällen wegen keiner Vertretung von nicht ausgeschlossenen oder unbefangenen Amtswalter wird von der Mehrheit der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts abgelehnt.³⁹⁸

5. Sonderregelung für Ausschüsse

Wenn ein Zweifel (§ 88 VwVfG) an der Unparteilichkeit oder an dem Ausschluss eines Mitglieds aus einem Ausschuss am Verwaltungsverfahren vorliegt, muss dies gemäß § 20

³⁹⁴ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 20, Rn. 47.

³⁹⁵ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 20, Rn. 51.

³⁹⁶ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 21, Rn. 47.

³⁹⁷ ThaiVwVfG-Ausschuss 631/2550.

³⁹⁸ ThaiVerwGE 245-246/2552, 121/2554, 146/2554, 600/2554.

Abs. 4 VwVfG und § 21 Abs. 2 VwVfG dem Vorsitzenden des Ausschusses mitgeteilt werden und der Ausschuss entscheidet dann über den Ausschluss. Dabei darf der Betroffene nicht mitwirken.³⁹⁹ In gleicher Weise wie das deutsche VwVfG regelt § 15 ThaiVwVfG den Vorgang zur Entscheidung über den Ausschluss eines Mitglieds aus einem Ausschuss. Der Ausschluss des Betroffenen erfordert eine Zustimmung von zwei Drittel der anwesenden Mitglieder des Ausschusses.

III. Rechtsfolge eines Verstoßes gegen Befangenheitsregelungen

1. Deutschland

Ein Verstoß gegen §§ 20, 21 VwVfG führt zu einem Verfahrensfehler.⁴⁰⁰ Ob der gegen das Befangenheitsprinzip erlassene Verwaltungsakt nichtig ist, kommt auf die jeweiligen Umstände des Einzelfalls und die Schwere des Verstoßes an.⁴⁰¹ Obwohl § 44 Abs. 3 Nr. 2 VwVfG regelt, dass ein durch Mitwirkung einer ausgeschlossenen Person nach § 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 bis Nr. 6 VwVfG erlassener Verwaltungsakt nicht automatisch nichtig ist, schließt dies die Nichtigkeit des Verwaltungsaktes nach § 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 bis Nr. 6 VwVfG nicht aus, wenn die Voraussetzungen des § 44 Abs. 1 VwVfG vorliegen.⁴⁰² Im Fall des Handelns in eigener Sache nach § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VwVfG wiegt grundsätzlich ein Verstoß schwerer als ein Verstoß in den übrigen Fällen.⁴⁰³ Deshalb kann § 44 Abs. 3 Nr. 2 VwVfG auf Fälle des Handelns in eigener Sache nach § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VwVfG nicht analog angewendet werden.⁴⁰⁴ Somit führt ein Verstoß gegen § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VwVfG bei hinreichender Offenkundigkeit zur Nichtigkeit.⁴⁰⁵

Obwohl Verstöße gegen Mitwirkungsverbote nicht in den Heilungsregelungen geregelt werden, muss das eingeleitete Verfahren insgesamt nicht abgebrochen und neu begonnen werden.⁴⁰⁶ Die Heilung der Fehlerhaftigkeit kann durch die Neuvernahme oder auch durch

³⁹⁹ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 21, Rn. 25.

⁴⁰⁰ Pünder in Ehlers/Pünder (Hrsg.), § 14 Grundmodell des Verwaltungsverfahrens (2016), Rn. 9.

⁴⁰¹ Pünder in Ehlers/Pünder (Hrsg.), § 14 Grundmodell des Verwaltungsverfahrens (2016), Rn. 9.

⁴⁰² Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 20, Rn. 66b.

⁴⁰³ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 20, Rn. 66c.

⁴⁰⁴ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 44, Rn. 54.

⁴⁰⁵ Pünder in Ehlers/Pünder (Hrsg.), § 14 Grundmodell des Verwaltungsverfahrens (2016), Rn. 9.

⁴⁰⁶ BVerwGE 75, 227 = NVwZ 1987, 578; Pünder in Ehlers/Pünder (Hrsg.), § 14 Grundmodell des Verwaltungsverfahrens (2016), Rn. 9.

die Bestätigung der Handlung von einem unbefangenen Amtsträger derselben Behörde oder vom Behördenleiter geschehen.⁴⁰⁷ Eine Heilung durch Handlungen derselben Behörde ist nach Abschluss des Verfahrens nicht mehr möglich, weil § 45 Abs. 2 VwVfG auf Verstöße gegen § 20 VwVfG keine Anwendung findet.⁴⁰⁸ Demgegenüber kann der betroffene Verwaltungsakt durch eine Bestätigung im Widerspruchsverfahren geheilt werden, wenn die Widerspruchsbehörde in Kenntnis dieses Mangels eine eigene Sachentscheidung trifft und wenn soweit eine Sachprüfungskompetenz besteht, die Widerspruchsbehörde also aufgrund einer neuen Sachprüfung entscheidet.⁴⁰⁹ Obwohl ein Verfahrensfehler wegen eines Verstoßes gegen das Mitwirkungsverbot nach § 20 VwVfG nicht gemäß § 45 VwVfG geheilt wird, ist der Verwaltungsakt gemäß § 46 VwVfG nicht allein aufgrund des Verfahrensfehlers aufzuheben, wenn offensichtlich ist, dass der Fehler sich nicht auf das Ergebnis des Verfahrens auswirkt.⁴¹⁰

2. Thailand

Gemäß § 17 ThaiVwVfG ist die gegen das Mitwirkungsverbot verstoßende Handlung, also die ausgeführte Tätigkeit von den nach § 13 ThaiVwVfG ausgeschlossenen oder von den nach § 16 ThaiVwVfG befangenen Amtswaltern, vor der Aussetzung des Verfahrens gültig. Nur im Ausnahmefall kann der Vertreter von ausgeschlossenen oder befangenen Amtswaltern eine Neuvornahme des anhängigen Verfahrens ganz oder teilweise durchführen. Diese Neuvornahme ist nur vor dem Erlass des Verwaltungsaktes zulässig. Danach ist der Verwaltungsakt, der von den ausgeschlossenen oder befangenen Amtswaltern erlassen wird, rechtswidrig. Jedoch führt die Mitwirkung des Amtswalters auch in eigener Sache nach § 13 Nr. 1 ThaiVwVfG nicht zur Nichtigkeit,⁴¹¹ weil es keine Regelung über die Nichtigkeit von Verwaltungsakten in ThaiVwVfG gibt.

⁴⁰⁷ OVG Niedersachsen NVwZ 1982, 200; Pünder in Ehlers/Pünder (Hrsg.), § 14 Grundmodell des Verwaltungsverfahrens (2016), Rn. 9; Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 20, Rn. 67; Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 20, Rn. 69.

⁴⁰⁸ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 20, Rn. 68.

⁴⁰⁹ BVerwG DÖV 1988, 563; OVG Berlin NVwZ-RR 1990, 138; ferner Allesch, Die Anwendbarkeit der Verwaltungsverfahrensgesetze auf das Widerspruchsverfahren nach der VwGO (1984), S. 199.

⁴¹⁰ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 20, Rn. 69; Pünder in Ehlers/Pünder (Hrsg.), § 14 Grundmodell des Verwaltungsverfahrens (2016), Rn. 9.

⁴¹¹ Gesetzentwurfsausschuss 674/2552.

B. Recht auf Anhörung

I. Allgemeines

1. Sinn und Zweck

a) Deutschland

Nach herrschender Meinung beruht der Anspruch der Beteiligten bzw. Betroffenen auf Anhörung im Verwaltungsverfahren zwar auf den verfassungsrechtlichen Grundlagen, es ist aber umstritten, aus welchen Prinzipien oder Normen des Verfassungsrechts der Anspruch genau folgt.⁴¹² Den Anspruch auf rechtliches Gehör im gerichtlichen Verfahren gewährleistet Art. 103 Abs. 1 GG, der angesichts der unterschiedlichen Funktionen von gerichtlichen und Verwaltungsverfahren nicht analog anwendbar sein kann.⁴¹³ Nach der wohl herrschenden Meinung ist der Anspruch auf Anhörung ein Bestandteil des rechtsstaatlichen Verfahrens sowie die Achtung und Wahrung der Menschenwürde, in dem der Staat den Menschen nicht als ein Objekt behandeln darf, als Schutz der materiellen Grundrechte.⁴¹⁴

Die Anhörung dient zugleich der Sachverhaltsaufklärung und als Beweismittel zur Schaffung einer ausreichenden und zutreffenden Entscheidungsgrundlage und einer effektiven und effizienten Aufgabenerfüllung.⁴¹⁵ Im Wesentlichen setzt die Anhörung das in einer modernen Verwaltung notwendige Vertrauensverhältnis zwischen Bürger und Behörde im demokratischen Rechtsstaat voraus.⁴¹⁶ Ferner schafft die Anhörung Transparenz des Verwaltungsverfahrens, befördert die Akzeptanz der vorzubereitenden Entscheidung⁴¹⁷ und verbessert damit auch deren Legitimation.⁴¹⁸

⁴¹² Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 3.

⁴¹³ Ehlers, Jura 1996, 617 (618) (Fn. 17); Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 3.

⁴¹⁴ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 3.

⁴¹⁵ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 1 ff.

⁴¹⁶ BSG DVBl 1985, 632.

⁴¹⁷ Vgl. BVerwG NVwZ-RR 1996, 369.

⁴¹⁸ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 2.

b) Thailand

Die Rechtsvorschrift über Anhörung im Verwaltungsverfahren in ThaiVwVfG wird aus deutschem VwVfG zwar übernommen (§ 30 ThaiVwVfG), aber bei der Rechtsauslegung werden anderen Rechtsideen berücksichtigt, um den Stellenwert des Rechts auf Anhörung als einen allgemeinen Rechtsgrundsatz zu bestätigen.

aa) Einfluss von französischen Verwaltungsrechtsideen

In einer Entscheidung des Verwaltungsgerichts wurde das Verteidigungsrecht, sog. „*Right of selfdefence*“ (*droits de la défense*) als die Wurzel des Rechts auf Anhörung und Akteneinsicht erklärt.⁴¹⁹ Eisenberg vertritt die Ansicht, dass im französischen Recht der Grundsatz der „*droits de la défense*“ aus dem isolierten und abgegrenzten Verwaltungsbereiche betreffenden Spezialgesetz zum „*principe général du droit*“, eines sog. allgemeinen ungeschriebenen Rechtsprinzips, formuliert werde.⁴²⁰ Das stehe in seinem Rang gleich unterhalb des Gesetzes. Es verpflichte die Verwaltung dazu, dem von einer Maßnahme Betroffenen vor dem Erlass eines Verwaltungsaktes die Möglichkeit zur Abgabe seiner Stellungnahme zu geben. Die beamtenrechtlichen Bestimmungen über die Anhörung in Disziplinarverfahren würden als Vorläufer des allgemeinen Verteidigungsrechts gelten. Der Grundsatz der „*droits de la défense*“ wird für Maßnahmen mit Sanktionscharakter gegenüber dem persönlichen Fehlverhalten von der Rechtsprechung häufig wiederholt.

bb) Orientierung an angelsächsischen Rechtsprinzipien der „*natural justice*“

Erst im Jahr 2009 wird in einer Entscheidung des Verfassungsgerichts festgestellt, dass § 30 ThaiVwVfG, der sowohl Regelungen über Anhörung und als auch Akteneinsicht enthält, dem Rechtsschutz des Einzelnen im Gerichtsverfahren entspricht, der in Section 40 Nr. 2

⁴¹⁹ ThaiVerwGE 174/2555.

⁴²⁰ Eisenberg, Die Anhörung des Bürgers im Verwaltungsverfahren und die Begründungspflicht für Verwaltungsakte (1999), S. 64 ff.; vgl. Ladenburger, Verfahrensfehlerfolgen im französischen und deutschen Verwaltungsrecht (1999), S. 41 ff.

ThaiVerf von 2007⁴²¹ garantiert wird, wie das *right to be informed of and to examine into facts and related documents adequately*; und das *right to present facts, defences and evidences in the case*. Im Gegensatz zum deutschen Recht wird zwischen den Funktionen der Anhörung im Verwaltungs- und Gerichtsverfahren nicht unterschieden, deswegen gilt die Rechtsschutzgarantie im Gerichtsverfahren, die inhaltlich mit „*natural justice*“ übereinstimmt,⁴²² auch für Verwaltungsverfahren. Nach dieser Rechtsprechung wird die Anhörung im Verwaltungsverfahren mit dem Grundsatz „*natural justice*“ verknüpft, der als allgemeiner Rechtsgrundsatz angesehen wird.

Die Verbindung des Verwaltungsverfahrens mit dem Rechtsprinzip aus *Common Law* wird von *Rattanasakalwong* durch den Aufsatz „Der Gedanken und die Grundsätze des Verwaltungsverfahrens in den *Common Law*-Ländern“ verdeutlicht.⁴²³ Für die Herleitung und Entwicklung der bedeutenden Verfahrensgrundsätze im Verwaltungsrecht wie das Befangenheitsprinzip, den Anhörungsgrundsatz und die Begründungspflicht, spielten die angelsächsischen Rechtsprinzipien „*natural justice*“ und „*due process of law*“ eine große Rolle. Es wird auch dargestellt, dass die vorgenannten Verfahrensgrundsätze auf den beiden genannten angelsächsischen Rechtsprinzipien zur Gewährleistung des Rechtsschutzes der Betroffenen im Verwaltungsverfahren beruhen. Wegen des Mangels an entwickelten eigenen Verfassungsprinzipien knüpfte das thailändische Verwaltungsverfahren an den allgemeinen Rechtsprinzipien der „*natural justice*“ fest an.

In der deutschen rechtswissenschaftlichen Literatur gewährleiten die Grundsätze der „*natural justice*“ den Mindeststandard, der bei der Ausübung der richterlichen Tätigkeit zu beachten ist, um eine faire Entscheidung sicherzustellen.⁴²⁴ „*Natural justice*“ setze sich aus zwei Grundsätzen zusammen: Der Grundsatz „*nemo iudex in causa sua*“ erfordere dem Richter kein eigenes finanzielles oder geschäftliches Interesses an dem Ausgang des

⁴²¹ **Section 40 Nr. 2 ThaiVerf von 2007:** *A person shall have the rights in judicial process as follows:*

2. fundamental rights in judicial process composing of, at least, right to public trial; right to be informed of and to examine into facts and related documents adequately; right to present facts, defences and evidences in the case; right to object the partial judges; right to be considered by the full bench of judges; and right to be informed of justifications given in the judgement or order;

⁴²² ThaiVerfGE 10/2552.

⁴²³ in Nitisart Zeitschrift, 15. Jahrgang, 4. Band, Dezember 1985, 1-17; die Übersetzung und Zusammenfassung von seiner Dissertation zum Thema „Die Entstehung der allgemeinen Grundsätze des deutschen Verwaltungsverfahrensrechts, Freiburg im Breisgau 1985.

⁴²⁴ Dörr, Faires Verfahren (1984), S. 50.

Verfahrens und keine Befangenheit, während der Grundsatz „*audi alteram partem*“ den Richter verpflichte, nicht nur die eine oder andere Seite zu hören, sondern auch beiden Parteien ein „*fair hearing*“ zu gewähren.⁴²⁵ Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs als Bestandteil der „*natural justice*“ sei schon im Jahr 1723 anerkannt⁴²⁶ und im Jahr 1863 auf das Verwaltungsverfahren übertragen worden.⁴²⁷

2. Gesetzesvorschriften

a) Deutschland

Gemäß § 28 Abs. 1 VwVfG bezieht sich das Recht auf vorherige Anhörung auf einen in das Recht eines Beteiligten eingreifenden Verwaltungsakt. Die Ausnahmen der Anhörungspflicht sind in § 28 Abs. 2 VwVfG geregelt, nämlich bei

- (1) der Gefahr im Verzug oder sonstigen öffentlichen Interessen,
- (2) der Notwendigkeit zur Wahrung von Fristen,
- (3) keiner Abweichung von Angaben des Beteiligten,
- (4) den Allgemeinverfügungen oder gleichartigen Verwaltungsakten.
- (5) den Vollstreckungsmaßnahmen.

Gemäß § 28 Abs. 3 VwVfG unterbleibt eine Anhörung, wenn ihr ein zwingendes öffentliches Interesse entgegensteht.

b) Thailand

Die Vorschrift über das Recht auf Anhörung (§ 30 ThaiVwVfG) im ThaiVwVfG ähnelt stark zur Bestimmung des § 28 VwVfG. Im ThaiVwVfG ist jedoch ein Teil des Rechts auf Akteneinsicht in den Vorschriften über das Recht auf Anhörung zusammengefasst. Auch in Deutschland wird die Ansicht vertreten, dass der Anspruch auf rechtliches Gehör die Möglichkeit der Akteneinsicht umfasst.⁴²⁸ Der Beteiligte, der durch den zu erlassenden

⁴²⁵ Dörr, Faires Verfahren (1984), S. 50 ff.

⁴²⁶ Im Fall *R. v. Chancelor of the University of Cambridge*; in Dörr, Faires Verfahren (1984), S. 52.

⁴²⁷ Im Fall *Cooper v. Wandsworth Board of Works*; in Dörr, Faires Verfahren (1984), S. 52.

⁴²⁸ BVerfG NVwZ 2010, 954.

Verwaltungsakt in seinen Rechten eingeschränkt wird, könnte seine Rechte vor einer Entscheidung, die seine Rechte betrifft, effektiver schützen, wenn er eine Möglichkeit hat, eine Stellungnahme abzugeben, um Einfluss auf das Verfahren und dessen Ergebnis nehmen zu können.⁴²⁹

§ 30 Abs. 2 ThaiVwVfG regelt die Ausnahmen der Anhörung. In § 30 Abs. 2 Nr. 1, Nr. 2, Nr. 3 und Nr. 5 ThaiVwVfG ist die Regelung ähnlich wie in § 28 Abs. 2 Nr. 1, Nr. 2, Nr. 3 und Nr. 5 des deutschen VwVfG, jedoch es bedarf gemäß § 30 Abs. 2 Nr. 4 ThaiVwVfG keiner Anhörung, wenn sie nach den besonderen Umständen unmöglich ist. Bis jetzt gibt es keine Präzedenzfälle oder Erklärung über die besonderen Umstände. Nach dem Wortlaut kann man darunter verstehen, dass eine Anhörung in einer besonderen Situation unmöglich ist. Ihre Bedeutung sollte als Ausnahme der Anhörung eng ausgelegt werden. Außerdem ermächtigt § 30 Abs. 2 Nr. 6 ThaiVwVfG zum Erlass der *Ministerial Regulation* Nr. 2 von 1997 über die Verwaltungsakte, wonach von einer Anhörung abgesehen werden kann, und zwar in folgenden Fällen: (1) die Anordnung über das behördliche Dienstverhältnis nämlich Ernennung, Versetzung und Abstufung der Dienstbezüge oder eine Disziplinarstrafe wie Arbeitspause, Entfernung aus dem Dienst und Entlassung, (2) die Mitteilung der Prüfungsergebnisse, (3) die Ablehnung zum Erlass eines Reisepasses, (4) die Ablehnung zum Erlass eines Visums, (5) die Ablehnung zum Erlass einer Arbeitsgenehmigung oder Verlängerung der Arbeitserlaubnisse für Ausländer und (6) die Ausweisung.

II. Inhalt des Rechts auf Anhörung

1. Anhörungspflicht

Gemäß § 28 Abs. 1 VwVfG muss der Amtsträger, der für die in der Sache zu treffende Entscheidung zuständig ist, vor dem Erlass eines Verwaltungsaktes, der in Rechte eines Beteiligten eingreift, diesem Gelegenheit geben, sich zu den entscheidungserheblichen Tatsachen und seine Stellungnahmen innerhalb einer angemessenen Frist zu äußern.⁴³⁰ Der Amtsträger muss bei seiner Entscheidung die im Rahmen der Anhörung abgegebenen

⁴²⁹ OVG NRW DVBl 2010, 1572; in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 2.

⁴³⁰ HessVGH NVwZ-RR 1989, 137.

Stellungnahmen ernsthaft berücksichtigen.⁴³¹ Auf die Anhörung kann der Beteiligte verzichten, sofern diese Anhörung im öffentlichen Interesse nicht erforderlich ist, um den für die Entscheidung maßgeblichen Sachverhalt zu klären.⁴³² Ein Verzicht bedarf einer ausdrücklichen, schriftlichen und konkreten Aussage in Bezug auf eine bestimmte Maßnahme verbunden mit dem Bindungswillen des Beteiligten.⁴³³ Dagegen können bloße Kenntnisnahmen oder Stillschweigen auf Anfragen oder Ankündigungen regelmäßig nicht als angedeuteter Verzicht auf eine Anhörung gelten.⁴³⁴

a) Eingreifende Verwaltungsakte

aa) Deutschland

Die Anhörungspflicht setzt voraus, dass der erlassene Verwaltungsakt in die Rechte eines Beteiligten eingreift.⁴³⁵ Eingriffsakte verändern die Rechtsposition des Betroffenen durch den Erlass des beabsichtigten Verwaltungsaktes zum Nachteil und verpflichten ihn rechtlich, etwas zu tun oder zu unterlassen, wenn sein *status quo* in einen *status quo minus* verwandelt wird.⁴³⁶ Auch die Erklärung der Nichtigkeit oder Rücknahme eines den Beteiligten begünstigenden Verwaltungsaktes bedeutet einen Eingriff.⁴³⁷ Soweit bei Verwaltungsakten mit Doppelwirkung in die begünstigende Rechtsposition eines Beteiligten minimierend eingegriffen wird, bedarf es einer Anhörung.⁴³⁸ Es reicht dafür nicht aus, dass allein die wirtschaftliche Lage, die Person, die Ideen oder sonstige Interessen oder Belange, die nicht zugleich durch Rechtsnormen geschützt sind, beeinträchtigt werden.⁴³⁹

Ob die Ablehnung einer Begünstigung oder die Versagung einer Leistung einer Anhörung bedürfen, ist umstritten. Die Rechtsprechung stützt sich nicht darauf, dass es nur dann

⁴³¹ BVerfG NVwZ-RR 2002, 802; BVerwGE 66, 114 = NVwZ 1983, 284; HessVGH NVwZ 1987, 510; OVG NRW DVBl 1989, 378; HessVGH NVwZ-RR 1989, 113 (114); Laubinger, VerwArch 72 (1981), 333 (342).

⁴³² Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 14; Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 14.

⁴³³ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 14.

⁴³⁴ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 14.

⁴³⁵ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 24.

⁴³⁶ Begr. zu § 24 E 73; BVerwGE 66, 184 (186); Ehlers, Jura 1996, 617 (618) Fn. 15.

⁴³⁷ BVerwGE 66, 184 (186); BVerwGE 68, 267 (270).

⁴³⁸ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 30.

⁴³⁹ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 30.

einer Anhörung bedarf, wenn gegen den Verwaltungsakt eine Anfechtungsklage zulässig ist.⁴⁴⁰ Bei der Beseitigung begünstigender Verwaltungsakte haben die Betroffenen regelmäßig bereits bei der Antragstellung hinreichend Gelegenheit, alle für die Entscheidung erheblichen Tatsachen vorzutragen. Deswegen sei eine nochmalige Anhörung vor der Ablehnung nicht geboten.⁴⁴¹ Auch die Literatur ist zum Teil der Auffassung, dass von der Formulierung des § 28 VwVfG „Verwaltungsakt ..., der in Rechte eines Beteiligten eingreift“ nicht alle belastenden Verwaltungsakte erfasst werden.⁴⁴²

Dagegen geht die vorherrschende Meinung im Schrifttum davon aus, dass nach dem Zweck der Regelung, insbesondere auch nach dem Prinzip des rechtsstaatlichen Verfahrens und dem Schutz des Bürgers vor Rechtsnachteilen entgegen der Begründung zu § 28 VwVfG,⁴⁴³ die Ablehnung einer Vergünstigung und eines Antrags auf Erlass eines begünstigenden Verwaltungsaktes einen Eingriff im Sinne von § 28 Abs. 1 VwVfG darstellt.⁴⁴⁴ Man muss den Begriff „Rechte eines Beteiligten“ in diesem Zusammenhang weit auslegen.⁴⁴⁵ Die Ablehnung eines begünstigenden Verwaltungsaktes kann als Eingriff in Rechte des Betroffenen angesehen werden, zum Beispiel in das Recht auf Erlass des beantragten Verwaltungsaktes oder jedenfalls in das Recht auf Erlass eines ermessensfehlerfreien Verwaltungsaktes.⁴⁴⁶ Danach gilt die Anhörungspflicht auch für alle belastenden Verwaltungsakte, die eine rechtlich geschützte Position eines Beteiligten beeinträchtigen, auch wenn eine Begünstigung eingeschränkt oder aufgehoben wird. Nach dieser Auffassung ist das Recht der Beteiligten gegen eingreifende Verwaltungsakte effektiv geschützt worden, weil Rechte des Beteiligten vorhersehbare Interessen des

⁴⁴⁰ BVerwGE 66, 184 (186) = NJW 1983, 2044; BVerwGE 68, 267 (270) = DVBl 1993, 271; VGH Baden-Württemberg NVwZ 1994, 919.

⁴⁴¹ BVerwGE 66, 184 (186) = NJW 1983, 2044; BVerwGE 68, 267 (270) = DVBl 1993, 271; BT-Drucks 7/910, 51; in Pünder in Ehlers/Pünder (Hrsg.), § 14 Grundmodell des Verwaltungsverfahrens (2016), Rn. 33.

⁴⁴² Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 27.

⁴⁴³ BT-Drucks 7/910, S. 51; in Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 26a.

⁴⁴⁴ Häberle in Schmitt Glaeser (Hrsg.), Verfassungsprinzipien im Verwaltungsverfahrensgesetz (1977); Sendler, DÖV 1978, 342; Ehlers, VerwArch 1983, 112 (130); Schoch, NVwZ 1983, 250 (Fn. 16); Martens, NVwZ 1984, 556 (557); Bull, DÖV 1997, 970; Pünder in Ehlers/Pünder, § 14 Grundmodell des Verwaltungsverfahrens (2016), Rn. 33.

⁴⁴⁵ Götz, NJW 1976, 1425 (1427).

⁴⁴⁶ Ule/Laubinger, Verwaltungsverfahrenrecht (1995), § 24, Rn. 2; Götz, NJW 1976, 1425 (1427); Weides, JA 1984, 648 (652); Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 27.

Beteiligten, die durch das Gesetz geschützt werden, erfassen. Eine Ablehnung der Begünstigung greift zwar in keine bestehende Rechtsposition ein, aber der Wunsch des Antragstellers wird nicht erfüllt. Dies könnte mittelbar den Zustand der Antragsteller treffen. Dagegen ist es bei der bewahrenden Ordnungsverwaltung, die auf Verhinderung oder Beseitigung unerwünschter Zustände durch Aufsicht, Überwachung oder Regulierung abzielt. Dazu gehören Anzeigenpflicht, präventive Verbote und repressive Verbote, die in die grundrechtlich geschützte Rechtssphäre eingreifen und sich daher rechtfertigen lassen müssten.⁴⁴⁷ Bei der Verweigerung einer Erlaubnis des Verbots handele es sich formell gesehen nur um die Ablehnung des begünstigenden Verwaltungsaktes, materiell dagegen um einen Eingriff in Freiheit und Eigentum, weil die Ablehnung aus dem zunächst nur vorläufigen ein endgültiges Verbot mache. Der Betroffene müsse vor Ablehnung der Erlaubnis angehört werden und dass er bei rechtswidriger Ablehnung einen Anspruch auf Entschädigung aus enteignungsgleichem Eingriff habe.

bb) Thailand

Im ThaiVwVfG gilt die Anhörungspflicht ebenso wie im deutschen VwVfG für den Erlass eines eingreifenden Verwaltungsaktes, der die Rechtsposition der Beteiligten betrifft oder sich zu seinen Ungunsten verrechnet, beispielsweise für eine Disziplinarstrafe,⁴⁴⁸ einen Widerruf oder auch eine Rücknahme,⁴⁴⁹ und sie gilt nicht für Maßnahmen innerhalb der Verwaltung,⁴⁵⁰ Allgemeinverfügungen⁴⁵¹ und Normgebungsverfahren.⁴⁵² Bei dem Verwaltungsakt mit Doppelwirkung muss der Betroffene angehört werden.⁴⁵³ Außerdem bildet eine rechtswidrige Tätigkeit des Bürgers keine Rechtsposition. Deswegen bedarf die Beseitigung dieser rechtswidrigen Tätigkeit keiner Anhörung. Beispielsweise ist eine Anhörung gegen eine Abrissverfügung zur Beseitigung eines ungenehmigten Schwarzbaus nach der Rechtsprechung im Jahr 2006 entbehrlich.⁴⁵⁴ Zur Frage nach dem

⁴⁴⁷ Ehlers, in Ehlers/Pünder, § 1 Staatliche Verwaltung (2016), Rn. 52.

⁴⁴⁸ ThaiVerwGE 197/2548, 214/2548, 218/2548, 483/2556.

⁴⁴⁹ ThaiVwVfG-Ausschuss 415/2542; ThaiVerwGE 651/2555, 794/2555, 466/2556.

⁴⁵⁰ ThaiVerwGE 74/2548, 371/2556.

⁴⁵¹ ThaiVerwG Ordnung 351/2554.

⁴⁵² ThaiVerwGE 349/2555.

⁴⁵³ ThaiVerwGE 44/2550.

⁴⁵⁴ ThaiVerwGE 248/2549, 579/2555.

Bedürfnis der Anhörung bei der Ablehnung der Begünstigung hat die jüngere Rechtsprechung im Jahr 2012 den Begriff der Rechtsposition ausgerichtet. Die Rechtsposition bedeute nicht nur eine geschützte Position nach dem Gesetz, sondern müsse auch das Interesse der Betroffenen in der Wirklichkeit einbeziehen. Nach dieser Entscheidung betrifft die Ablehnung eines Antrags auf Bau einer Lebensmittelfabrik das Interesse des Betroffenen unmittelbar, weil sein Wunsch bezüglich des Antrags nicht erfüllt wird. Deswegen bedarf die Ablehnung des Antrags einer Anhörung.⁴⁵⁵

b) Gelegenheit zur Äußerung zu den entscheidungserheblichen Tatsachen

aa) Deutschland

Die Anhörungspflicht bezieht sich auf die Erhebung der entscheidungserheblichen Tatsachen, auf die es nach der rechtlichen Einschätzung der entscheidenden Behörde bei dem Erlass des jeweiligen Verwaltungsaktes ankommt.⁴⁵⁶ Dazu gehören nicht nur die Aussagen anderer Beteiligter, sondern auch die Ermittlungsergebnisse der Beweisaufnahme.⁴⁵⁷ Normalerweise muss der aus der Sicht der Behörde entscheidungserhebliche Sachverhalt vor einer Anhörung in der Hauptsache nach §§ 24 ff. VwVfG hinreichend aufgeklärt worden sein.⁴⁵⁸ Die Beteiligten haben nach § 28 VwVfG das Recht, alles vorzutragen, was aus ihrer Sicht, aufgrund ihrer möglicherweise zutreffenden Rechtsauffassung, für die Entscheidung der Behörde erheblich ist.⁴⁵⁹

Fragwürdig ist, ob sich die Anhörung auch auf Rechtsfragen bezieht. Die Behörde ist zwar nicht verpflichtet, auf die Rechtsgrundlagen der beabsichtigten Entscheidung hinzuweisen,⁴⁶⁰ aber unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten wird aus den Grundsätzen des Vorbehalts des Gesetzes und des rechtsstaatlich geprägten Verwaltungsverfahrens eine jedenfalls pauschale, nicht notwendig exakte und vollständige Darlegung sowohl der entscheidungserheblichen Tatsachen als auch der maßgeblichen Rechtsgrundlage

⁴⁵⁵ ThaiVerwGE 940/2555.

⁴⁵⁶ BVerwGE 66, 184, (186 ff.).

⁴⁵⁷ Ule/Laubinger, *Verwaltungsverfahrenrecht* (1995), § 24, Rn. 3.

⁴⁵⁸ BVerwGE 68, 267.

⁴⁵⁹ BVerwGE 66, 190.

⁴⁶⁰ BVerfG DVBl 1987, 237; BayVGH *GewArch* 1984, 17 (19).

zumindest für den Regelfall gefordert.⁴⁶¹ Außerdem seien Ausführungen zu Rechtsfragen von dem in § 28 VwVfG ausdrücklich gewährleisteten Recht auf Äußerung zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen gar nicht zu trennen.⁴⁶² Sie könnten von der entscheidenden Behörde zwar berücksichtigt werden, aber eine Rechtsauslegung zu den Rechtsfragen sollte die entscheidende Behörde selbst übernehmen.

bb) Thailand

Auch in Thailand bezieht sich die Anhörung auf die entscheidungserheblichen Tatsachen. Bis jetzt wird der Begriff der entscheidungserheblichen Tatsachen aber nicht definiert. Es hängt allein von dem Ermessen des einzelnen Amtswalters ab, welche Tatsachen für eine Entscheidung erheblich sind. Das ThaiVwVfG zielt vorrangig auf den Rechtsschutz der Beteiligten, deswegen gibt es keine Grenze für den Sachverhalt, den der Beteiligte aus seiner Sicht vorbringen will. Eine große Menge von Beweismitteln könnte die Behörde erheblich belasten.

2. Möglichkeit des Absehens von der Anhörung

Nach dem Wortlaut des § 28 Abs. 2 VwVfG besteht eine an unbestimmten Rechtsbegriffen gekoppelte Ermessensregelung.⁴⁶³ Von der Anhörung kann abgesehen werden, wenn sie nach den Umständen des Einzelfalls nicht geboten ist, insbesondere wenn einer der in § 28 Abs. 2 Nr. 1 bis Nr. 5 VwVfG genannten Fälle vorliegt. Die Behörde muss nach ihrem Ermessen⁴⁶⁴ über das Absehen von der Anhörung unter Abwägung aller dafür oder dagegen sprechenden Gesichtspunkte gesondert entscheiden.⁴⁶⁵ Gemäß § 30 ThaiVwVfG wird die Möglichkeit des Absehens von der Anhörung ähnlich wie im deutschen VwVfG geregelt. Bei der Entscheidung über die ausdrücklichen Ausnahmen im § 30 Abs. 2 ThaiVwVfG sollen die besonderen

⁴⁶¹ Ritgen in Knack/Hennecke, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 53; Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 30; Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 39.

⁴⁶² Laubinger, VerwArch 1984, 55 (71); Wimmer, DVBl 1985, 773 (776); Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 30.

⁴⁶³ VG Meinigen 27.11.2007 – 2 K 414/05 Me – zum Erfordernis einer Ermessensentscheidung; in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 47.

⁴⁶⁴ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 44.

⁴⁶⁵ BGH NVwZ 2002, 510; HessVG NVwZ 1987, 510; NVwZ-RR 1989, 113; VG Gießen NVwZ-RR 1993, 249.

öffentlichen Interessen, die Interessen der Beteiligten oder Dritter sowie lediglich Gesichtspunkten der Verfahrensökonomie berücksichtigt werden.⁴⁶⁶

a) Nicht abschließender Ausnahmekatalog

aa) Deutschland

Mittels der Worte „insbesondere wenn“ lässt § 28 Abs. 2 VwVfG den Katalog der Ausnahmefälle offen.⁴⁶⁷ Ein von der Behörde angegebener sonstiger Grund auf Absehen von der Anhörung muss gleichrangig mit den unter Nummer 1 bis 5 genannten Fällen sein.⁴⁶⁸ In der Regel werden nur solche Fallgestaltungen berücksichtigt, bei denen das Interesse des Beteiligten selbst oder dritter Personen betroffen werden kann. In jedem Fall bedarf es auch einer Abwägung des Einzelfalls.⁴⁶⁹ Demgegenüber sollte aufgrund des Rechtsschutzes der Beteiligten das Absehen von der Anhörung nur auf den Ausnahmekatalog eingeschränkt werden.

bb) Thailand

Die Literatur äußert sich bisher nicht über weitere Ausnahmen neben den enumierten Fällen, während die Rechtsprechung das Absehen von der Anhörung beim Erlass eines Verwaltungsaktes über die gesetzlich geregelten Fälle hinaus mit „reinem Ermessen“⁴⁷⁰ begründet.⁴⁷¹ In den meisten Fällen geht es darum, dass der Präsident des dezentralen administrativen Organs seinen Vizepräsidenten entlässt. Der Vizepräsident des dezentralen administrativen Organs wird vom gewählten Präsidenten ernannt, aber es gibt

⁴⁶⁶ ThaiVerwGE 500/2555.

⁴⁶⁷ Pünder in Ehlers/Pünder (Hrsg.), § 14 Grundmodell des Verwaltungsverfahrens (2016), Rn. 37; Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 28 Rn 46.

⁴⁶⁸ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 48.

⁴⁶⁹ BGH NVwZ 2002, 509.

⁴⁷⁰ Das „reine Ermessen“ ist ein thailändischer Rechtsbegriff. Durch das reine Ermessen hat die Behörde die Vollmacht für ihre Entscheidung über Ermessensverwaltungsakte. Es gibt keinen Rahmen der Ermessensausübung oder –abwägung, deswegen führt dies in der Praxis häufig zur Willkürhandlung der Behörde. Jedoch darf das Verwaltungsgericht nur die Rechtmäßigkeit der reinen Ermessensverwaltungsakte überprüfen. Zur Lösung dieses Problems kann die jeweilige Behörde die Verwaltungsvorschriften als Richtlinie der Ermessensausübung oder –abwägung erlassen.

⁴⁷¹ ThaiVerwGE 296/2555, 518/2555, 542/2555, 721/2555.

keine Gesetzesvorschrift über die Entlassung des Vizepräsidenten während seiner Amtszeit. Nach der vorgenannten Rechtsprechung ist die Entlassung des Vizepräsidenten ein reiner Ermessensverwaltungsakt, deswegen ist sie auch ohne vorherige Anhörung rechtmäßig.

Außerdem ermächtigt § 30 Abs. 2 Nr. 6 ThaiVwVfG zum Erlass der *Ministerial Regulation* Nr. 2 von 1997 über die weiteren Ausnahmen von der Anhörungspflicht. Die Einzelfälle, die in der *Ministerial Regulation* Nr. 2 von 1997 erfasst werden, können mit denen in deutschen Spezialgesetzen verglichen werden. Beispielsweise bedarf es im Falle einer Anordnung über das behördliche Arbeitsverhältnis (wie Ernennung, Versetzung und Abstufung der Dienstbezüge) oder einer Disziplinarstrafe (wie Arbeitspause, Entfernung aus dem Dienst und Entlassung) keiner Anhörung. Dagegen gilt § 28 Abs. 2 VwVfG auch für Maßnahmen im Rahmen des Dienstverhältnisses im deutschen Beamtenrecht, die als Verwaltungsakt zu qualifizieren sind (Versetzung, Verbot der Führung der Dienstgeschäfte).⁴⁷² Für sonstige Maßnahmen (Umsetzung) ergibt sich die Anhörungspflicht aus der Fürsorgepflicht des Dienstherrn.⁴⁷³ Nach der Neuregelung des deutschen Beamtenrechts durch das DNeuG⁴⁷⁴ sind die meisten bundesrechtlichen speziellen Anhörungsvorschriften entfallen.⁴⁷⁵ Nur noch § 47 BBG (Verfahren bei Dienstunfähigkeit) und § 109 BBG (Anhörung bei Beurteilungen oder Bewertungen) sind zu nennen.⁴⁷⁶

Des Weiteren dient § 82 AufenthG (Mitwirkung des Ausländers) nicht in erster Linie dem rechtlichen Gehör, sondern der Sachverhaltsermittlung und lässt daher die Anhörungsregelungen des § 28 VwVfG unberührt.⁴⁷⁷ Zwar geht die Rechtsprechung bei Antragsverfahren auf Erteilung einer Begünstigung davon aus, dass eine Anhörung nicht erforderlich ist.⁴⁷⁸ Im Ausländerrecht wird diese Ansicht jedoch insoweit modifiziert, als dass eine Anhörungspflicht sowohl im Antragsverfahren als auch im Verfahren von Amts

⁴⁷² Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 10b.

⁴⁷³ BVerfGE 8, 356; Battis, BBG Kommentar, § 78, Rn. 9.

⁴⁷⁴ Gesetz zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts, (Dienstrechtsneuordnungsgesetz-DNeuG) vom 5. 2. 2009 (BGBl. I S.160).

⁴⁷⁵ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 10b.

⁴⁷⁶ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 10b.

⁴⁷⁷ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 10.

⁴⁷⁸ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 10.

wegen grundsätzlich nach § 28 VwVfG besteht.⁴⁷⁹ Dagegen besteht noch das thailändische Recht keine Anhörungspflicht im Ausländerrecht. Bei einer Ablehnung des Erlasses eines Visums oder einer Arbeitsgenehmigung oder Verlängerung der Arbeitserlaubnisse für Ausländer steht dem Ausländer kein Recht auf Anhörung zu. Im Falle der Ausweisung hat im ThaiVwVfG der Ausländer auch kein Recht auf Anhörung, so wie es im deutschen Recht gemäß § 34 Abs. 1 S. 2 AsylVfG auch keine Anhörung des Ausländers vor Erlass der Abschiebungsandrohung gibt.⁴⁸⁰

b) Enumierte Fälle

aa) Deutschland

Die Behörde muss im Einzelfall beim Vorliegen der in § 28 Abs. 2 Nr. 1 bis Nr. 5 VwVfG genannten Fällen prüfen, ob sie eine Anhörung durchführt. Das Absehen von der Anhörung aus § 28 Abs. 2 VwVfG ist gerechtfertigt, wenn die gesetzlichen Tatbestände der Ausnahmefälle erfüllt sind.⁴⁸¹ Beim Absehen von der Anhörung bedarf es jedoch einer zusätzlichen Abwägung der für bzw. der gegen die Anhörung sprechenden Umstände unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsprinzips und einer entsprechend nachprüfbaren Begründung.⁴⁸²

Gemäß § 28 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG kann von der Anhörung abgesehen werden, wenn ein Bedürfnis nach sofortiger Entscheidung wegen Gefahr im Verzug oder des öffentlichen Interesses vorliegt. Gefahr im Verzug liegt vor, wenn durch die vorherige Anhörung bei Gewährung sehr kurzer Äußerungsfristen ein Zeitverlust einträte, der mit hoher Wahrscheinlichkeit zur Folge hätte, dass der Zweck der zu treffenden Regelung nicht erreicht werden würde,⁴⁸³ die in der Sache gebotenen Maßnahmen zu spät käme⁴⁸⁴ oder der Zweck nur noch in geringerem Ausmaß als erforderlich erreicht werden könnte,⁴⁸⁵ oder wenn die Effektivität dieses folgenden Handelns gefährdet würde, zum Beispiel bei

⁴⁷⁹ OVG NRW NWVBI 2000, 223.

⁴⁸⁰ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 64.

⁴⁸¹ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 47.

⁴⁸² BGH NVwZ 2002, 509 (510); BVerwGE 68, 271; ferner Ehlers, Verwaltung 2004, 255 (262 f.).

⁴⁸³ BVerwGE 68, 267 (271); BVerwGE 80, 299 (303 f.); OVG NRW DVBI 1973, 925.

⁴⁸⁴ BVerwGE 68, 267 (271) = NVwZ 1984, 577.

⁴⁸⁵ BVerwGE 45, 57.

unaufschiebbaren Abbruchverfügungen, Maßnahmen zu Sicherung des Straßenverkehrs⁴⁸⁶ oder Hausverboten nach Angriff auf Bedienstete.⁴⁸⁷ Das öffentliche Interesse nach § 28 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG, das als die zweite Variante neben der Gefahr im Verzug genannten ist, gilt als Lückenschließungs- und Auffangtatbestand und muss von dem Begriff des zwingenden öffentlichen Interesses in § 28 Abs. 3 VwVfG (Anhörungsverbot) unterschieden werden.⁴⁸⁸ Als öffentliche Interessen kommt beispielsweise das Wohl des Bundes oder eines Landes oder die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Betracht.⁴⁸⁹

§ 28 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG gilt nur für Einhaltung der gesetzlichen Handlungsfristen, deren Ablauf kraft Gesetzes zur Erteilung einer Genehmigung⁴⁹⁰ oder Befreiung⁴⁹¹ führt, wenn die Behörde nicht innerhalb der Frist tätig wird,⁴⁹² sowie der Verjährungs- und Ausschlussfristen. Unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten wird die Auslegung der § 28 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG aufgrund der Angemessenheit der gesetzlichen oder sonstigen Fristen und der Erforderlichkeit für die Durchführung eines geordneten Verfahrens unter Anhörung der Betroffenen eingeschränkt.⁴⁹³ Weiter kann die Behörde gemäß § 28 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG auf eine Anhörung verzichten, wenn von den tatsächlichen Angaben eines Beteiligten, die er in seinem Antrag oder einer Erklärung gemacht hat, nicht zu seinen Ungunsten abgewichen wird.⁴⁹⁴ Die Regelung dient der Verfahrensökonomie und beruht auf dem Gedanken, dass eine Anhörung entbehrlich ist, wenn sie zusätzlich zu den bereits vorliegenden eigenen Angaben des Betroffenen überflüssig Formalei wäre.⁴⁹⁵ Nach § 28 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG bedarf es keiner Anhörung im Verwaltungsverfahren zum Ergehen einer Allgemeinverfügung oder der gleichartigen Verwaltungsakte in größerer Zahl oder der Verwaltungsakte mit Hilfe automatischer Einrichtungen. Nach der Begründung zu § 24

⁴⁸⁶ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 52 (Fn. 240).

⁴⁸⁷ VG Aachen 4.4.2007 – 6 L 113/07; in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 52.

⁴⁸⁸ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 53.

⁴⁸⁹ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 53.

⁴⁹⁰ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 54 (Fn. 251).

⁴⁹¹ Beispielsweise OVG Saarland BauR 2006, 879; in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 54 (Fn. 252).

⁴⁹² HessVGH NVwZ-RR 2007, 453.

⁴⁹³ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 63.

⁴⁹⁴ Pünder in Ehlers/Pünder (Hrsg.), § 14 Grundmodell des Verwaltungsverfahrens (2016), Rn 38.

⁴⁹⁵ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 64.

VwVfG Entwurf 73 rechtfertigen die damals befürchteten technischen Ungewissenheiten und Belastungen der Behörde in § 28 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG das Absehen von der Anhörung.⁴⁹⁶ Die Vorschrift trägt den besonderen Schwierigkeiten und Problemen beim Erlass eines Verwaltungsaktes mit einer Vielzahl von Beteiligten oder bei Verwendung von Datenverarbeitungsanlagen und Rechnung.⁴⁹⁷ Schließlich lässt sich die Regelung des § 28 Abs. 2 Nr. 5 VwVfG nur auf Maßnahmen in der Verwaltungsvollstreckung anwenden, die inhaltlich auf einen Verwaltungsakt gerichtet ist, also nicht auf tatsächliches Handeln.⁴⁹⁸ Auf dem Gebiet der Verwaltungsvollstreckung könnte eine vorherige Anhörung nach der Natur der Sache in vielen Fällen die Effektivität der Verwaltung beeinträchtigen. Ferner wird der Betroffene bereits zur Grundverfügung angehört, deswegen ist ein Absehen von der Anhörung gerechtfertigt.⁴⁹⁹

bb) Thailand

Die Vorschriften über das Absehen von der Anhörung werden im ThaiVwVfG ähnlich wie im deutschen VwVfG geregelt, aber es gibt kaum Kritik an der Anwendung und Auslegung der Regelung in der Rechtsprechung und Literatur. Gemäß § 30 Abs. 2 Nr. 1 ThaiVwVfG bedarf es einer sofortigen Entscheidung und somit keiner Anhörung bei Gefahr im Verzug, wenn die Anhörung gegen das öffentliche Interesse liegt. Nach der Rechtsprechung des *Supreme Court* erstreckt sich der Begriff der Gefahr im Verzug auf die Sicherheit und Ordnung im Industriesektor, die als ein öffentliches Interesse angesehen wird.⁵⁰⁰ In einem anderen Fall bedurfte es beispielsweise für die Eröffnung eines Freizeit- und Unterhaltungskomplexes einer besonderen Baugenehmigung. Ohne die besondere Baugenehmigung von Baubehörde wäre die Erlaubnis zur Eröffnung dieses Komplexes rechtswidrig gewesen. Der Antragsteller erhob einen Antrag zur Eröffnung des Komplexes an die zuständige Behörde (*the Royal Thai Police*). Die zuständige Behörde hatte ein Missverständnis, dass er bereits die besondere Baugenehmigung von

⁴⁹⁶ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 57.

⁴⁹⁷ Vgl. VGH Baden-Württemberg NVwZ 1989, 981.

⁴⁹⁸ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 64.

⁴⁹⁹ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 64.

⁵⁰⁰ The Supreme Court 8782/2547: Im Jahr 2004 entscheidet der *Supreme Court*, dass der Unternehmer Arbeitnehmern das rückständige Gehalt geben muss. Diese Anordnung ist ohne Anhörung des Unternehmers zulässig, weil die Verzögerung der Zahlung unmittelbar Wohlfahrt und Fürsorge der Arbeitnehmer betrifft und es sich um eine Sicherheit und Ordnung im Industriesektor handelt

Baubehörde bekäme, deswegen sie die Erlaubnis zur Eröffnung dieses Komplexes erließ. Diese Erlaubnis war rechtswidrig und müsste zurückgenommen werden. Da der Antragsteller keine besondere Baugenehmigung hatte, wurde in dem genannten Fall die Struktur und Sicherheitmaßnahmen des Komplexes vorher nicht geprüft wurden, trotzdem war der Komplex bereits geöffnet. Die Verwendung dieses Komplexes erscheint voraussichtlich die Gefahr für Leib, Leben oder Gesundheit der Kunden oder der anderen Menschen, deswegen musste die Behörde diese rechtswidrige Erlaubnis zur Eröffnung des Komplexes unverzüglich zurücknehmen, um diese Gefahr zu verhindern. Bei einer Rücknahme dieser rechtswidrigen Erlaubnis durfte auf die Anhörung verzichtet werden.⁵⁰¹

In einem weiteren Beispiel wurde ein Mitglied eines dezentralen administrativen Organs ohne vorherige Anhörung entlassen, weil es während des Untersuchungsverfahrens vor dem Rathaus eine Demonstration gegen ihn von mehr als 100 Personen gab. Der Gouverneur als Regulator des dezentralen administrativen Organs entschied, dass die Demonstration zum Erlass einer sofortigen Entscheidung ohne vorherige Anhörung veranlasste. Nach der Rechtsprechung war aber diese Entlassung rechtswidrig, weil die Demonstration vor der Entlassung bereits aufgelöst worden war.⁵⁰² Im Umkehrschluss heißt das, dass diese Entlassung zulässig geworden wäre, wenn die Demonstration weiter fortbestanden hätte. Dies zeigt, dass Demonstrationen in der thailändischen Gesellschaft als unruhige Situationen bewertet werden, welche die Gesellschaft in ein Chaos drängen können. Deswegen dürfte ein Gouverneur eine sofortige Entscheidung ohne Anhörung des Betroffenen treffen, um die demonstrierende Menge zu beruhigen und vor der Gefahr zu schützen.

Darüber hinaus darf von der Anhörung wegen der Einhaltung einer Frist (§ 30 Abs. 2 Nr. 2 ThaiVwVfG) und keiner Abweichung von Angaben des Beteiligten (§ 30 Abs. 2 Nr. 3 ThaiVwVfG) ähnlich wie im deutschen VwVfG abgesehen werden. Nach der Rechtsprechung wird akzeptiert, dass der zuständige Amtswalter sich mit den Angaben des Beteiligten, die er anderen Amtswaltern gegeben hat, auseinandersetzen und ohne weitere Anhörung über sie entscheiden kann, obwohl es für die Beteiligten nachteilig ist.⁵⁰³

⁵⁰¹ ThaiVerwGE 139/2547.

⁵⁰² ThaiVerwGE 142/2550.

⁵⁰³ ThaiVerwGE 219/2551, 111/2553, 112/2554, 933/2556.

Das Absehen von der Anhörung in § 28 Abs. 2 Nr. 4 des deutschen VwVfG ist im thailändischen Recht anders geregelt, da die Rechtsidee über Allgemeinverfügungen noch nicht zur Gesetzesvorschrift entwickelt werden konnte und auch die Regelung über Verwaltungsakte mit Hilfe automatischer Einrichtungen noch nicht deutlich im Gesetz vorgeschrieben wird. § 30 Abs. 2 Nr. 4 ThaiVwVfG⁵⁰⁴ ist geregelt, dass die Behörde von der Anhörung abgesehen werden darf, wenn es deutlich ist, dass die Anhörung nach den Umständen unmöglich ist. Der thailändische Gesetzgeber geht davon aus, dass § 28 Abs. 2 Nr. 4 des deutschen VwVfG auf dem Gedanken über die Verhinderung der Beeinträchtigung der Arbeitskapazität der Verwaltung durch eine größere Zahl von den Beteiligten beruht. § 30 Abs. 2 Nr. 4 ThaiVwVfG erweitert sich aus den von § 28 Abs. 2 Nr. 4 des deutschen VwVfG übernommenen Rechtsideen. Sie gilt deshalb nicht nur für einen Verwaltungsakt, der in größerer Zahl oder mit Hilfe automatischer Einrichtung erlassen werden soll, sondern auch für die besonderen Umstände, in den die Anhörung beim Erlass eines Verwaltungsaktes tatsächlich nicht stattfinden kann, beispielsweise wenn ein Beteiligter absichtlich verschwunden ist. Des Weiteren hat das Verwaltungsgericht entschieden, dass die Allgemeinverfügung von der Anhörung abgesehen wird, weil der Begriff des Verwaltungsaktes im ThaiVwVfG die Allgemeinverfügung nicht erfasst.⁵⁰⁵ Nach dieser Entscheidung beachtet das Verwaltungsgericht allein den Wortlaut des gesetzlichen Begriffs „Verwaltungsakt“ in § 5 ThaiVwVfG, nicht die besondere Eigenschaft der Allgemeinverfügung. Schließlich wurde § 30 Abs. 2 Nr. 5 ThaiVwVfG ähnlich wie § 28 Abs. 2 Nr. 5 des deutschen VwVfG gefasst. Die Vorschrift über Verwaltungsvollstreckung ist in den §§ 55 ff. ThaiVwVfG geregelt. Bei Grundverwaltungsakten wird der Betroffene angehört, deswegen bedarf es im Vollstreckungsverfahren keiner Anhörung.⁵⁰⁶

3. Anhörungsverbot bei zwingendem öffentlichem Interesse

Nach § 28 Abs. 3 VwVfG unterbleibt eine Anhörung, wenn hier ein zwingendes öffentliches Interesse entgegensteht. Hierbei muss es sich um ein besonders qualifiziertes

⁵⁰⁴ § 30 Abs. 2 Nr. 4 ThaiVwVfG: *Unless the official deems it expedience to act otherwise the provision of paragraph 1 shall not apply to the following case:*

4. when it is obvious that the giving of such opportunity is not possible;

⁵⁰⁵ ThaiVerwG Ordnung 351/2554.

⁵⁰⁶ ThaiVerwG Ordnung 945/2556.

öffentliches Interesse handeln, also ein Interesse, das besonders schutzwürdig ist und überragenden Gemeinschaftsinteressen dient.⁵⁰⁷ Somit sind an das öffentliche Interesse weitere Anforderungen als im Falle einer Entscheidung nach § 28 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG zu stellen. Nach § 28 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG kommt es primär auf die zeitliche Dringlichkeit an, wohingegen nach § 28 Abs. 3 VwVfG stärker auf die Gewichtigkeit der schutzwürdigen öffentlichen Interessen und die Bedeutung der gefährdeten Rechtsgüter abzustellen ist.⁵⁰⁸ Beispiele sind die Lebensgefahr für Menschen, wenn die erforderlichen Hilfsmaßnahmen sonst voraussichtlich zu spät kämen,⁵⁰⁹ die Gefährdung der Sicherheit der Bundesrepublik⁵¹⁰ oder sonstige erhebliche Nachteile für das Wohl des Bundes oder der Länder.⁵¹¹ Dazu gehören etwa die erheblichen Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung für eine Vielzahl von Menschen oder bedeutende Sachwerte, wie etwa bei Naturereignissen oder in Katastrophenfällen.⁵¹²

III. Rechtsfolge eines Verstoßes gegen das Recht auf Anhörung

Die Anhörung ist ein wichtiger Bestandteil des Verwaltungsverfahrensrechts. Gemäß § 45 Abs. 1 Nr. 3 VwVfG und § 41 Abs. 1 Nr. 3 ThaiVwVfG kann die fehlende Anhörung nachgeholt und geheilt werden. Eine Heilung kann nur durch eine in der Substanz vollwertige Gelegenheit zur Stellungnahme bewirkt werden, so dass die Anhörung ihre Funktion für den Entscheidungsprozess der Behörde uneingeschränkt erfüllt. Greift keine Ausnahme von der Anhörungspflicht, führt die Unterlassung der Anhörung zur Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes.⁵¹³ Der verfahrensfehlende Verwaltungsakt wird aufgehoben, wenn offensichtlich ist, dass die Verletzung die Entscheidung in der Sache beeinflusst hat (§ 46 VwVfG).

⁵⁰⁷ HessVGH NVwZ-RR 1989, 113 (114); VG Würzburg 24.4.2006 – W K 05.1540; in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 65.

⁵⁰⁸ HessVGH NVwZ-RR 1989, 113 (114); Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 53.

⁵⁰⁹ Knack/Hennecke, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 100; Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 76.

⁵¹⁰ Vgl Begr 52; in Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 76.

⁵¹¹ Knack/Hennecke, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 100; Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 76.

⁵¹² Knack/Hennecke, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 100; Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 65.

⁵¹³ Weides, JA 1984, 648 (656); Schilling, VerwArch 1987, 45 (50 f.); Knack/Hennecke, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 103; Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 78.

1. Heilung von Anhörungsmängeln

a) Zeitpunkt der Heilungsmaßnahme

aa) Deutschland

Nach § 45 Abs. 1 Nr. 3 VwVfG kann eine erforderliche, aber unterbliebene Anhörung eines Beteiligten nachgeholt werden. Bei der ursprünglichen Heilungsmöglichkeit konnte eine fehlende Anhörung nur bis zum Abschluss des Widerspruchsverfahrens⁵¹⁴ oder falls ein Widerspruchsverfahren ausnahmsweise nicht stattfand, bis zur Erhebung der verwaltungsgerichtlichen Klage nachgeholt werden.⁵¹⁵ Der durch das Genehmigungsbeschleunigungsgesetz⁵¹⁶ geänderte § 45 Abs. 2 VwVfG lässt die Heilung einer erforderlichen Anhörung noch bis zum Abschluss des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens zu. Das dritte Verwaltungsverfahrensänderungsgesetz (3. VwVfÄndG)⁵¹⁷ hat dies dahingehend eingegrenzt, dass eine Heilung nur noch bis zum Abschluss der letzten Tatsacheninstanz eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens nachgeholt werden kann. Dies kann im Rahmen des § 87 Abs. 1 S. 2 VwGO und § 94 VwGO geschehen. Rechtsprechung und Schrifttum sehen die Heilung noch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren als verfassungsgemäß an. Anderes wird angenommen, wenn es um den Vollzug des Europäischen Unionsrechts geht. Durch eine nachträgliche Anhörung ist das Ergebnis der Verwaltungsentscheidung nicht mehr hinreichend sichergestellt. Deswegen ist eine Heilung bei Verstößen gegen fundamentale Verfahrenspositionen wie das Anhörungsrecht nach Abschluss des Verwaltungsverfahrens grundsätzlich ausgeschlossen.⁵¹⁸

bb) Thailand

Eine Heilung von Anhörungsmängeln im oder durch das Widerspruchsverfahren wird im thailändischen Schrifttum nicht diskutiert. Die Rechtsprechung orientiert sich bei der Nachholung der fehlenden Anhörung in einem Zeitraum, da eine fehlende Anhörung nur

⁵¹⁴ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 66 (Fn. 274).

⁵¹⁵ Ehlers, Jura 1996, 617 (622).

⁵¹⁶ Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren von 12.9.1996 BGBl I S. 1354.

⁵¹⁷ Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrensrechtlicher Vorschriften von 21.8.2002 BGBl I S. 3322 mit Mitwirkung von 1.2.2003.

⁵¹⁸ Kahl, Entwicklung des Rechts der EU und der Rechtsprechung des EuGH, in Hill (Hrsg.)(2011), S. 120 ff.

bis zum Abschluss des Widerspruchsverfahrens⁵¹⁹ geheilt werden kann. Wenn das Widerspruchsverfahren abgeschlossen ist, ist eine Heilung von Anhörungsmängeln unzulässig.⁵²⁰

b) Zuständigkeit für die Nachholung

aa) Deutschland

§ 45 VwVfG enthält keine Regelung darüber, welcher Behörde die Heilung im Widerspruchsverfahren obliegt. Dies wird nach den Zuständigkeitsregeln der §§ 72 f. VwGO bestimmt. Danach ist die Ausgangsbehörde im Abhilfeverfahren und auch nach Weiterleitung an die Widerspruchsbehörde zuständig.⁵²¹ Demgegenüber hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden,⁵²² dass lediglich bei einer gebundenen Entscheidung die Anhörung sowohl von der Ausgangsbehörde als auch von der Widerspruchsbehörde nachgeholt werden kann.⁵²³ Bei einer Ermessensentscheidung muss die Nachholung hingegen von der Ausgangsbehörde vorgenommen werden. Diese Ansicht überzeugt jedoch nicht, weil die Widerspruchsbehörde in jeder Hinsicht zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungsaktes befugt ist. Deswegen könnte sie jedenfalls grundsätzlich den Verfahrensmangel heilen.⁵²⁴

bb) Thailand

Die Fragen nach der Zuständigkeit zwischen Ausgangs- und Widerspruchsbehörde für die Nachholung werden bisher im Schrifttum nicht erläutert. Es wird aber allgemein angenommen, dass eine fehlende Anhörung durch die Widerspruchsbehörde nach ThaiVwVfG im zweistufig ausgestalteten typischen Widerspruchsverfahren geheilt werden kann.⁵²⁵ In Ausnahmefällen weist die Widerspruchsbehörde das Verfahren an die Ausgangsbehörde zurück, die die Entscheidung als zuständige Behörde erlässt, um die

⁵¹⁹ Gesetzentwurfsausschuss 773/2551; § 41 Abs. 1 (3) VwVfG; ThaiVwVfG-Ausschuss 75/2549; ThaiVerwGE 78/2550; 190/2554.

⁵²⁰ Gesetzentwurfsausschuss 773/2551.

⁵²¹ Schoch, NVwZ 1983, 249 (255); Ehlers, Jura 1996, 617 (621) (Fn. 57).

⁵²² BVerwGE 66, 184 (187 ff.).

⁵²³ Pünder in Ehlers/Pünder (Hrsg.), § 14 Grundmodell des Verwaltungsverfahrens (2016), Rn. 81.

⁵²⁴ Ehlers, Jura 1996, 617 (621 f.).

⁵²⁵ ThaiVwVfG-Ausschuss 75/2549; ThaiVerwGE 78/2550, 564/2554.

Anhörung zu wiederholen.⁵²⁶ Bislang wird nicht untersucht, unter welchen Voraussetzungen die Widerspruchsbehörde die Nachholung einer fehlenden Anhörung an die zuständige Behörde zurückweisen kann. Die Nachholung einer fehlenden Anhörung steht in der Praxis allein im Ermessen der Widerspruchsbehörde. Die Widerspruchsbehörde ist nach der *Ministerial Regulation* Nr. 4 von 1997 der Dienstvorgesetzte der jeweiligen Behörde. Sie müsste die Zulässigkeit der Heilung von Anhörungsmängeln beachten. Beispielsweise könnte die Widerspruchsbehörde die Heilung von Anhörungsmängeln an die Ausgangsbehörde zurückweisen, wenn die Nachholung nur vor Ort von der Ausgangsbehörde vorgenommen werden muss, weil sie zuständig ist.

Darüber hinaus hat gemäß § 3 Abs. 2 ThaiVwVfG die Regelung über die Widerspruchsbehörde und die Widerspruchsfrist im Spezialgesetz Vorrang vor denselben Regelungen im ThaiVwVfG. Deswegen hat das zweistufig ausgestaltete typische Widerspruchsverfahren des ThaiVwVfG tatsächlich einen verkürzten Anwendungsbereich im thailändischen Verwaltungsrechtssystem. Das atypische Widerspruchsverfahren aus dem Spezialgesetz hat nämlich Vorrang vor dem typischen Widerspruchsverfahren aus ThaiVwVfG. Die verschiedenen Spezialgesetze regeln die jeweiligen eigenen Widerspruchsbehörden, nämlich die Widerspruchsbehörde aus einem zentralen administrativen Organ oder Widerspruchsausschuss. Deswegen sind die Widerspruchsbehörden aus den Spezialgesetzen für die Heilung der fehlenden Anhörung im Widerspruchsverfahren selbst ungeeignet. Beispielsweise muss der Widerspruch gegen den Verwaltungsakt eines Amtswalters eines dezentralen administrativen Organs gemäß § 66 des öffentlichen Gesundheitsgesetzes von 1992 bei dem Gesundheitsminister als Widerspruchsbehörde eingelegt werden. Das dezentrale administrative Organ hat zum zentralen administrativen Organ ein Delegationsverhältnis und wird nur im Rahmen der *tutelle (Regulation and Monitoring)* vom zentralen administrativen Organ kontrolliert. Obwohl im Rahmen der sachlichen Entscheidungsbefugnis die Widerspruchsbehörde normalerweise die Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Entscheidung der Ausgangsbehörde überprüfen kann, ist die Widerspruchsbehörde in diesem Fall nicht als Dienstvorgesetzte anzusehen, die dem Amtswalter des dezentralen administrativen Organs Anweisungen geben kann. Die Unabhängigkeit (Autonomie) des dezentralen administrativen Organs muss bei der Entscheidung über den Widerspruch berücksichtigt werden. Deswegen beschränkt sich in diesem Fall der Umfang der Nachprüfung der

⁵²⁶ ThaiVerwGE 190/2554.

Widerspruchsbehörde nur auf die Rechtmäßigkeit. In weiteren Fällen kann die Widerspruchsbehörde als Ausschuss entscheiden. Dieser ist vor allem nach den §§ 50 ff. des Baugesetzes von 1979 für den Widerspruch gegen eine Baugenehmigung zuständig, die vom Amtswalter aus dem dezentralen administrativen Organ erlassen wurde. Der Ausschuss für Bauordnung besteht vor allem im Gebiet der Hauptstadt Bangkok aus qualifizierten Personen und Fachleuten aus verschiedenen Verwaltungsorganen, wie dem *Permanent Secretary of Ministry of Interior* als Vorsitzender des Ausschusses, *Director General of Department of Public Works and Town and Country Planning*, Vertretern aus der Staatsanwaltschaft und dem Staatsrat. Dieser Ausschuss wäre für die Wiederholung des fehlerhaften Verwaltungsverfahrens ungeeignet, weil Umständlichkeit und Zeitverzögerung die Folge wären. Darüber hinaus beschäftigt sich die zuständige Behörde als die erste Instanz allein zu Beginn des Verwaltungsverfahrens mit den entscheidungserheblichen Tatsachen, die sie besser als der Widerspruchsausschuss kennt. Deswegen ist eine Heilung der fehlenden Anhörung in diesem Fall im Widerspruchsverfahren durch den Widerspruchsausschuss abzulehnen. Nach alledem lässt sich die fehlende Anhörung durch die Widerspruchsbehörde im atypischen Widerspruchsverfahren nicht heilen, sondern die Ausgangsbehörde muss die Anhörung nachholen.

c) Anforderungen an die Heilung von Anhörungsmängeln

aa) Deutschland

Eine Heilung von Anhörungsmängeln kommt auch im Widerspruchsverfahren in Betracht.⁵²⁷ Die ursprüngliche Fassung des § 45 Abs. 2 VwVfG enthielt diesbezüglich eine ausdrückliche Regelung. Fraglich ist aber, welche Anforderungen an die Nachholung zu stellen sind.

(1) Nach der Rechtsprechung wird ein Anhörungsmangel in der Regel „quasi automatisch“ mit der Durchführung des Widerspruchsverfahrens gemäß den §§ 68 ff. VwGO und § 79 VwVfG geheilt.⁵²⁸ Ergehe ein mit Gründen versehener Verwaltungsakt mit einer Belehrung darüber, dass dagegen innerhalb eines Monats Widerspruch erhoben

⁵²⁷ Laubinger, VerwArch 1981, 340; Schoch, NVwZ 1983, 249 (255); Knack/Hennecke, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 39.

⁵²⁸ BVerwGE 66, 111 (116).

werden kann, müsse dem Betroffenen bewusst sein, dass er jetzt Gelegenheit habe, alles vorzubringen, was sich gegen den Verwaltungsakt anführen lasse. Eines besonderen Hinweises darauf bedürfe es nicht.⁵²⁹ Anderes gelte lediglich dann, wenn die Ausgangsbehörde und der Widerspruchsführer eine nach Auffassung der Widerspruchsbehörde entscheidungserhebliche Tatsache übersehen hätten.⁵³⁰

(2) Diese Ansicht wird von der herrschenden Lehre in der Literatur abgelehnt, weil sie in den meisten Fällen zur Sanktionslosigkeit der Verletzung der Anhörungspflicht führen würde.⁵³¹ Der Behörde würde ein Verzicht auf die Anhörung nicht schaden. Doch können die sachlichen Anforderungen an die nachzuziehende Anhörung nicht niedriger sein als an die vorgeschriebene vorherige Anhörung.⁵³² Daher reicht es nicht aus, dass der Betroffene über die Möglichkeit, Widerspruch einzulegen, informiert wurde und mit der Einlegung des Widerspruchs Gelegenheit zur Stellungnahme hatte.⁵³³ Vielmehr muss der Widerspruchsführer ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass er nunmehr Gelegenheit hat, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern.⁵³⁴ Außerdem muss im Zuge der nachgeholtten Anhörung die zuständige Behörde ausdrücklich und deutlich darstellen, dass das gesamte Anhörungsverfahren neu vorgenommen wird.⁵³⁵ Außerdem muss im Zuge der nachgeholtten Anhörung die zuständige Behörde ausdrücklich und deutlich darstellen, dass das gesamte Anhörungsverfahren neu vorgenommen wird.⁵³⁶ Wenn das Vorbringen des Beteiligten nicht ausreicht, muss das spätestens im Widerspruchsbescheid noch geschehen. Wenn der Beteiligte keine Gelegenheit hat, seine Stellungnahme abzugeben, kann die Behörde ihm im Widerspruchsverfahren eine zusätzliche Gelegenheit geben. Bloßes Abwarten, ob der Beteiligte sich äußern wird, reicht nicht aus.⁵³⁷

⁵²⁹ Vgl. BVerwG DVBl 1982, 1149 u. DVBl 1983, 771; OVG NRW Ur. V. 7. 10. 1981 – 1 A 1039/80; OVG NRW NVwZ 1985, 132 (133); OVG Schleswig SH Anz. 1992, 96; in Knack/Hennecke, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 42; Schemmer in Bader/Ronellenfisch, VwVfG Kommentar, § 45, Rn. 42.

⁵³⁰ BVerwGE 66, 111 (114); BVerwGE 66, 184 (189 f.).

⁵³¹ OVG NRW DVBl 1981, 689 (690).

⁵³² Schoch, NVwZ 1983, 249 (253); Ehlers, Jura 1996, 617 (621).

⁵³³ Pünder in Ehlers/Pünder (Hrsg.), § 14 Grundmodell des Verwaltungsverfahrens (2016), Rn. 81.

⁵³⁴ Ehlers, Jura 1996, 617 (621).

⁵³⁵ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 81.

⁵³⁶ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 81.

⁵³⁷ Ehlers, Jura 1996, 617 (621).

bb) Thailand

Die Anforderungen an die Heilung von Anhörungsmängeln werden in § 41 Abs. 1 Nr. 3 ThaiVwVfG geregelt. Danach können Anhörungsmängel geheilt werden, wenn die Anhörung „vollständig“ neu durchgeführt werden muss. Der Begriff der „Vollständigkeit“ der Neuvernahme wurde bisjetzt nicht definiert. Nach der Rechtsprechung wird die Regelung über Anhörungspflicht nach § 30 ThaiVwVfG übernommen, dass zuerst die Behörde dem Beteiligten die relevanten Tatsachen mündlich⁵³⁸ oder schriftlich mitteilen muss. Zum Beispiel müssen einem Staatsanwalt bei seiner Entlassung wegen einer Bestechung alle Beweise mitgeteilt werden, wer und wann dem Staatsanwalt als Gegenleistung dafür, dass er seine Amtshandlung vorgenommen hat oder künftig vornehmen wird, einen Vorteil für diesen oder einen Dritten anbietet.⁵³⁹ Zuletzt hat der Beteiligte Gelegenheit, seine mündlichen⁵⁴⁰ oder schriftlichen Stellungnahmen in angemessener Zeit zu äußern. Beispielsweise wurde eine Abstufung der Dienstbezüge ohne vorherige Anhörung abgelehnt: Der Betroffene hatte einen Widerspruch eingelegt. Danach hatte die Ausgangsbehörde einen Termin für die Neuvernahme der Anhörung vereinbart. Jedoch hatte der Betroffene sich an diese Vereinbarung nicht gehalten. Obwohl die fehlende Anhörung in der Wirklichkeit nicht nachgeholt wurde, wurde die Anhörung nach § 41 Abs. 1 Nr. 3 ThaiVwVfG „vollständig“ neu durchgeführt.⁵⁴¹

2. Unbeachtliche Verfahrensfehler

Bei der Verletzung der Anhörungspflicht handelt es sich nicht um einen absoluten, sondern um einen relativen Verfahrensfehler, der nur dann zur Aufhebung des Verwaltungsaktes führen kann, wenn er sich auf das Ergebnis ausgewirkt haben könnte.⁵⁴² Die Kausalität des § 46 VwVfG besagt, dass Anhörungsfehler unbeachtlich sind, wenn offensichtlich bei einer Anhörung im Ergebnis keine andere Entscheidung getroffen worden wäre. Die Aufhebung mit der Befugnis zum Neuerlass eines inhaltsgleichen Verwaltungsaktes widerspricht der Verwaltungseffektivität.⁵⁴³ Demgegenüber gibt es in

⁵³⁸ ThaiVerwGE 152/2548.

⁵³⁹ ThaiVerwGE 78/2550.

⁵⁴⁰ ThaiVerwGE 235/2553, 145/2555, 447/2556.

⁵⁴¹ ThaiVerwGE 450/2550, 376/2555.

⁵⁴² Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 78; Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 66.

⁵⁴³ Begründung des RegE, BT-Drucks. 13/3995, zu § 46; in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 28, Rn. 67.

ThaiVwVfG keine Regelung über die Unbeachtlichkeit von Verfahrensfehlern. Deswegen führt die fehlende Anhörung, die nicht geheilt wird, zur Aufhebung des Verwaltungsaktes. Trotzdem wurde im Jahr 2008 in einer bisher singulären Gerichtsentscheidung festgestellt, dass der Verwaltungsakt allein aufgrund des Anhörungsmangels nicht aufgehoben werden muss, wenn durch die Neuvernahme der Anhörung keine neuen Tatsachen herausgefunden würden, durch die der ursprüngliche erlassene Verwaltungsakt nicht besonders geändert würde.⁵⁴⁴

C. Recht auf Akteneinsicht

I. Allgemeines

1. Sinn und Zweck

Das Recht auf Akteneinsicht begründet einen nicht vom Ermessen der Behörde, sondern von Vorschrift abhängigen Anspruch des Beteiligten, soweit die Kenntnis der Akten zur Geltendmachung oder Verteidigung seiner rechtlichen Interessen erforderlich ist.⁵⁴⁵ Vor Inkrafttreten des VwVfG wurde überwiegend angenommen, dass die Entscheidung über die Gewährung von Akteneinsicht im Ermessen der Behörde stand, wenn es an ausdrücklichen Bestimmungen fehlte.⁵⁴⁶ Heute gilt es noch, wenn das VwVfG keine Anwendung findet. Die Akteneinsicht gehört zu den zentralen Rechten in einem rechtsstaatlichen Verfahren, weil der Bürger ohne vorherige Akteneinsicht von seinem Recht, zur Sache gehört zu werden, nicht Gebrauch machen kann.⁵⁴⁷ Des Weiteren bleibt die Aktenführung durch den gewährten Rechtsanspruch auf Einsicht in die eigenen Akten vom Beginn bis zum Ende eines Verwaltungsverfahrens nicht mehr geheim, so dass die Erkenntnisquellen der Behörde für eine Verwaltungsentscheidung nachprüfbar, nachvollziehbar und transparent werden.⁵⁴⁸

⁵⁴⁴ ThaiVerwGE 86/2551.

⁵⁴⁵ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 29, Rn. 1.

⁵⁴⁶ Vgl. BVerwGE 7, 153; 12, 296; 30, 154.

⁵⁴⁷ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 29, Rn. 1; Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 29, Rn. 2.

⁵⁴⁸ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 29, Rn. 2.

Die Akteneinsicht gehört zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen⁵⁴⁹ und der Waffengleichheit der Beteiligten⁵⁵⁰ sowie der Fairness im Verfahren.⁵⁵¹ Sie ermöglicht den Beteiligten zugleich die effektive Mitwirkung bei der Wahrheitsfindung der Behörde nach § 26 Abs. 2 VwVfG.⁵⁵² Darüber hinaus verhindert das Recht auf Akteneinsicht, dass der Beteiligte zum bloßen Objekt behördlichen Handelns gemacht wird.⁵⁵³ Des Weiteren ist die Akteneinsicht in einer Demokratie notwendig für die Kontrolle der Verwaltung durch die Öffentlichkeit⁵⁵⁴ und gilt als wesentliche Voraussetzung für ein Vertrauensverhältnis zwischen Bürger und Behörde.⁵⁵⁵

2. Gesetzesvorschriften

a) Deutschland

Im deutschen Recht kann sich ein Anspruch auf Erteilung von Informationen aus einfachgesetzlichen Vorschriften, dem Verfassungsrecht, dem Europäischen Unionsrecht oder dem Gewohnheitsrecht ergeben. Im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens erteilt die Behörde den Beteiligten gemäß § 25 Abs. 1 S. 1 VwVfG Auskunft über die zustehenden Rechte und die ihnen obliegenden Pflichten, soweit dies erforderlich ist.⁵⁵⁶ Nach § 25 Abs. 2 S. 2 VwVfG hat die Behörde über die voraussichtliche Verfahrensdauer und die Vollständigkeit eingereichter Unterlagen zu informieren, soweit dies der Verfahrensbeschleunigung dient.⁵⁵⁷ Außerdem haben nach § 29 Abs. 1 S. 1 VwVfG die Beteiligten Einsicht in die das Verfahren betreffenden Akten, soweit deren Kenntnis zur Geltendmachung oder Verteidigung ihrer rechtlichen Interessen erforderlich ist. Neben dem VwVfG gewähren auch andere Normen einen Anspruch auf Erteilung von Informationen. Beispielsweise besteht zwischen den Normen des

⁵⁴⁹ BVerwGE 30, 147 (157); vgl. allg. auch BVerfG 63, 59 = NJW 1983, 1043; BGH NJW 1990, 1614.

⁵⁵⁰ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 29, Rn. 3.

⁵⁵¹ Zum Gebot eines fairen Verfahrens BVerfG NJW 2010, 287; NJW 2010, 925; NJW 2011, 591; OVG Niedersachsen MDR 1975, 786 (788).

⁵⁵² Vgl. BVerwGE 15, 132.

⁵⁵³ Stelkens, DVBl 2010, 1078; Burgi, DVBl 2011, 1317.

⁵⁵⁴ ferner BVerwG DVBl 1971, 512.

⁵⁵⁵ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 29, Rn. 3.

⁵⁵⁶ Ehlers/Vorbeck, Jura 2013 (11), 1124 (1125).

⁵⁵⁷ Ehlers/Vorbeck, Jura 2013 (11), 1124 (1128).

Umweltinformationsgesetzes des Bundes (UIG)⁵⁵⁸ und denen des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG)⁵⁵⁹ Anspruchskonkurrenz zu § 29 VwVfG.

Außerhalb eines Verwaltungsverfahrens werden Informationsansprüche in verschiedenen einfachgesetzlichen Normen geregelt, beispielsweise § 12 Abs. 1 GBO (Grundbucheinsicht), § 83 Abs. 5 BauO NRW und die entsprechenden Vorschriften der anderen Bundesländer (Einsicht in das Baulastenverzeichnis).⁵⁶⁰ Das Grundgesetz gewährt dagegen keinen allgemeinen Informationsanspruch von Privatpersonen gegen die staatliche Verwaltung.⁵⁶¹ So enthält Art. 5 Abs. 1 S. 1 Alt. 2 GG kein Recht auf Zugänglichmachung von bestimmten Informationen, sondern stellt die Möglichkeit sicher, sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu informieren. Demgegenüber gewährt Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG einen Anspruch auf Akteneinsicht, wenn es der Einsichtnahme zur Vorbereitung von Prozessen auch in zivil- oder strafgerichtlicher Art bedarf.⁵⁶²

Im folgenden wird nur auf einen Anspruch auf Einsicht in die das Verfahren betreffenden Akten nach § 29 VwVfG eingegangen. § 29 VwVfG enthält sowohl eine Verpflichtung zur Führung von Akten als auch das Recht auf Akteneinsicht. § 29 Abs. 2 VwVfG schränkt allerdings die Verpflichtung der Behörde zur Gewährung der Akteneinsicht ein. Danach entfällt ihre Verpflichtung, wenn ansonsten (1) die ordnungsgemäße Erfüllung ihrer Aufgaben beeinträchtigt würde, (2) das Bekanntwerden der Akten Nachteile für Bund und Länder bereiten würde und (3) die Vorgänge wegen entgegenstehenden schützenswerten Interessen geheimgehalten werden müssen. Ferner wird der Ort und die Art der Akteneinsicht in § 29 Abs. 3 VwVfG geregelt.

⁵⁵⁸ Umweltinformationsgesetzes vom 22.12.2004, BGBl. I 3704.

⁵⁵⁹ Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz-IFG) vom 5.9.2005, BGBl. I 2722; inzwischen haben die meisten Länder Informationsfreiheitsgesetze bzw. Informationszugangsgesetze erlassen oder jedenfalls in Vorbereitung. Bereits in Kraft getreten sind derartige Gesetze beispielsweise in Berlin (Berliner Informationsfreiheitsgesetz vom 15.10.1999, GVBl 1999, Nr. 45, S. 561) oder in Brandenburg (Akteneinsichts- und Informationsgesetz (AIG) vom 10.3.1998, GVBl Brandenburg I S. 46): Ausführlich siehe Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 29, Rn. 45 ff.

⁵⁶⁰ Ehlers/Vorbeck, Jura 2013 (11), 1124 (1131).

⁵⁶¹ Ehlers/Vorbeck, Jura 2013 (11), 1124 (1131).

⁵⁶² Ehlers/Vorbeck, Jura 2013 (11), 1124 (1132).

b) Thailand

Die Regelungen über Akteneinsicht werden in §§ 30, 31 ThaiVwVfG geregelt. § 30 ThaiVwVfG regelt das Recht auf Akteneinsicht als einen Bestandteil des Anhörungsrechts, welches die Behörde dem Beteiligten beim Erlass eines belastenden Verwaltungsaktes geben muss. Diese Vorschrift betont eine Verpflichtung der Behörde zur Mitteilung von erheblichen Informationen, wenn der erlassene Verwaltungsakt in Rechte des Beteiligten eingreift. Außerdem hat der Beteiligte gemäß § 31 ThaiVwVfG das Recht, Dokumente, die für die Äußerung seiner Stellungnahmen wesentlich sind, zu erhalten. § 31 Abs. 2 ThaiVwVfG ermächtigt zum Erlass einer *Ministerial Regulation* (Nr. 3 von 1997) über den Vorgang zur Einsicht in die Akten. Gemäß § 32 ThaiVwVfG hat der Beteiligte kein Recht auf Akteneinsicht, wenn die Wahrung der Geheimhaltung notwendig ist. Für die Wahrung der Geheimhaltung sind die Vorschriften über Geheimhaltung im öffentlichen Informationsgesetz von 1997 anwendbar.

II. Inhalt des Rechts auf Akteneinsicht

1. Anspruch auf Akteneinsicht

a) Deutschland

Die Beteiligten des Verfahrens nach § 13 VwVfG haben einen Anspruch auf Akteneinsicht nur innerhalb eines laufenden Verfahrens, folglich nicht vor Beginn (frühestens mit der Einleitung des Verfahrens nach § 22 VwVfG)⁵⁶³ und nur bis zum Abschluss des Verfahrens.⁵⁶⁴ Wann das Verwaltungsverfahren abgeschlossen ist, ist umstritten. Nach einer Meinung kann das Verwaltungsverfahren ab Erlass eines Verwaltungsaktes⁵⁶⁵ als abgeschlossen betrachtet werden,⁵⁶⁶ nach anderer Auffassung kommt das Verwaltungsverfahren erst mit Unanfechtbarkeit des Verwaltungsaktes zum

⁵⁶³ BVerwG DVBl 1984, 53 (55).

⁵⁶⁴ BVerwGE 67, 300 (304); BVerwGE 84, 375; BVerwG DVBl 1984, 54 (54); BVerwGE 118, 270 = NVwZ 2003, 1114; OVG Rheinland-Pfalz NVwZ 1992, 384; Pünder in Ehlers/Pünder (Hrsg.), § 14 Grundmodell des Verwaltungsverfahrens (2016), Rn. 41; Grünwald in Obermayer, VwVfG Kommentar, § 29, Rn. 10; Ritgen in Knack/Hennecke, VwVfG Kommentar, § 29, Rn. 43; Ziekow, VwVfG Kommentar, § 29, Rn. 2.

⁵⁶⁵ OVG Hamburg NVwZ-RR 2008, 9; Kallerhof in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 29, Rn. 38.

⁵⁶⁶ Obermayer, VwVfG Kommentar, § 29, Rn. 10; Ziekow, VwVfG Kommentar, § 29, Rn. 2.

Abschluss.⁵⁶⁷ Nach der Bekanntgabe des Verwaltungsaktes spielt die Akteneinsicht für die Entscheidung des Betroffenen, ob er gegebenenfalls Widerspruch oder Klageerhebung einlegt, eine maßgebliche Rolle.⁵⁶⁸ So kann durch die Kenntnis der Entscheidungsgrundlagen beispielsweise die Einlegung von Rechtsbehelfen vermieden werden.⁵⁶⁹

Die das Verfahren betreffenden Akten beziehen sich auf die Sachentscheidung und den Verlauf des Verfahrens und werden zur Durchführung des Verfahrens von der Behörde und den Beteiligten zur Information herangezogen.⁵⁷⁰ Akten im Sinne des § 29 Abs. 1 S. 1 VwVfG sind nach Ordnungsgesichtspunkten zusammen geführte schriftliche oder elektronische Urkunden und sonstige Unterlagen.⁵⁷¹ Entscheidungsentwürfe und sonstige Arbeiten zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung werden nach § 29 Abs. 1 S. 2 VwVfG nicht erfasst. § 29 Abs. 1 S. 2 VwVfG dient dem Schutz des innerbehördlichen Entscheidungsprozesses. Indem Beiträge zur Entscheidungsfindung bis zum Abschluss des Verwaltungsverfahrens nicht veröffentlicht werden, wird das Interesse an einer ungestörten Meinungsbildung der Behörde geschützt und Fehleinschätzungen und Irritationen von den Beteiligten vermieden.⁵⁷²

Ein Anspruch auf Akteneinsicht setzt voraus, dass die Kenntnis der Akten zur Geltendmachung oder Verteidigung der rechtlichen Interessen des Beteiligten erforderlich ist.⁵⁷³ Das rechtliche Interesse bedeutet jede geschützte öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Rechtsposition, die in der Rechtsordnung gewährleistet wird.⁵⁷⁴ Für die Erforderlichkeit im Sinne dieser Vorschriften geht es nicht um eine Verbesserung der

⁵⁶⁷ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 29, Rn. 23; Ritgen in Knack/Hennecke, VwVfG Kommentar, § 29, Rn. 19; Pünder in Ehlers/Pünder (Hrsg.), § 14 Grundmodell des Verwaltungsverfahrens (2016), Rn. 41.

⁵⁶⁸ Grünewald in Obermayer, VwVfG Kommentar, § 29, Rn. 10; Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 29, Rn. 23; Ritgen in Knack/Hennecke, VwVfG Kommentar, § 29, Rn. 44.

⁵⁶⁹ Grünewald in Obermayer, VwVfG Kommentar, § 29, Rn. 10.

⁵⁷⁰ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 29, Rn. 41.

⁵⁷¹ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 29, Rn. 1a; Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 29, Rn. 7.

⁵⁷² OVG NRW NWVBI 2006, 292 (294); Kallerhof in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 29, Rn. 51.

⁵⁷³ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 29, Rn. 46.

⁵⁷⁴ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 29, Rn. 47.

Rechtsposition des Beteiligten, sondern um die Aufklärung über den bisherigen Sach- und Streitstand und um eine Erleichterung der weiteren Rechtsverfolgung oder –verteidigung.⁵⁷⁵

b) Thailand

Gemäß § 30 Abs. 1 ThaiVwVfG ist die Behörde verpflichtet, dem Betroffenen in einem laufenden Verfahren zum Erlass eines eingreifenden Verwaltungsaktes Einsicht in die Akten zu geben, während § 31 ThaiVwVfG das Recht auf Akteneinsicht der Beteiligten im Verwaltungsverfahren gewährleistet, dass er die entscheidungserheblich gebrauchenden Dokumente von der Behörde verlangen kann, um seine Stellungnahme zu äußern oder um seine Rechtspositionen zu schützen. Werden beispielsweise dem Angeklagten Dienstvergehen, und die Uhrzeit des Vergehens, aber nicht alle Beweismittel im Disziplinarverfahren mitgeteilt, verstößt die Behörde gegen ihre Verpflichtung nach § 30 Abs. 1 ThaiVwVfG.⁵⁷⁶ Nach Art. 1 der aufgrund § 31 Abs. 2 ThaiVwVfG erlassenen *Ministerial Regulation* Nr. 3 von 1997 wird der Begriff der Akten als alles Geschriebene in verschiedenen Gestalten, was als Beweismittel bei der Durchführung eines Verwaltungsverfahrens dient, definiert. Dagegen findet dieser Begriff in der Praxis keine Anwendung, weil nach der Rechtsprechung der Begriff von Akten als die Dokumente im Sinne des öffentlichen Informationsgesetzes von 1997 auszulegen ist.⁵⁷⁷ Inhaltlich gibt es keinen Unterschied zwischen den beiden Vorschriften. Deswegen sollte die Regelung in *Ministerial Regulation* nach regelmäßiger Rechtsordnung durchgesetzt werden, weil sie aufgrund § 31 Abs. 2 ThaiVwVfG erlassen wurde. Darüber hinaus kann der Beteiligte gemäß § 31 ThaiVwVfG nicht auf die Entwürfe der Entscheidung wie im deutschen Recht zugreifen, soweit der betreffende Verwaltungsakt noch nicht erlassen wurde. Die Behörde kann den Beteiligten mündlich⁵⁷⁸ oder im Fall einer Nachfrage schriftlich⁵⁷⁹ informieren.

⁵⁷⁵ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 29, Rn. 46.

⁵⁷⁶ ThaiVerwGE 500/2555.

⁵⁷⁷ ThaiVwVfG-Ausschuss 295/2545.

⁵⁷⁸ ThaiVerwGE 152/2548.

⁵⁷⁹ ThaiVerwGE 78/2553.

2. Ausnahmen des Rechts auf Akteneinsicht

a) Deutschland

aa) Beeinträchtigung der Aufgabenerfüllung

Nach § 29 Abs. 2 VwVfG liegt ein Grund für die Verweigerung der Akteneinsicht vor, wenn die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben im Allgemeinen oder im Hinblick auf das konkret in Frage stehende Verfahren, das die Akten betrifft, beeinträchtigt würde.⁵⁸⁰ Diese verfassungsrechtlich nicht unbedenkliche Regelung dient dem Schutz der Funktionsfähigkeit der Behörde vor übermäßiger Belastung durch ein Verlangen nach Akteneinsicht.⁵⁸¹ Eine Sonderregelung für Massenverfahren trifft § 29 Abs. 1 S. 3 VwVfG.⁵⁸² Eine Anwendung des § 29 Abs. 2 VwVfG setzt eine konkrete aktuelle und unmittelbare Beeinträchtigung des in Betracht kommenden Verwaltungsverfahrens voraus; eine bloß abstrakt denkbare, unwesentliche oder folgenlose Behinderung reicht nicht aus.⁵⁸³

bb) Nachteile für Bund und Länder

Bei der Wahrung des Wohls des Bundes und der Länder muss die Behörde das Interesse ihres eigenen Rechtsträgers und das aller anderen durch die Vorschrift geschützten Rechtsträger berücksichtigen.⁵⁸⁴ Beim Wohl des Bundes und der Länder geht es vor allem um die äußere oder innere Sicherheit, aber auch um die Beeinträchtigung des freundschaftlichen Verhältnisses zu anderen Staaten oder supranationalen Organisationen.⁵⁸⁵ So könnte, wenn der Akteninhalt bekannt wird, möglicherweise die Erfüllung der Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden oder anderer Sicherheitsdienste erschwert oder das Leben, die Gesundheit oder die Freiheit von Personen gefährdet werden.⁵⁸⁶ Das Gericht überprüft, ob ein derartiger Nachteil gegeben ist oder droht.⁵⁸⁷

⁵⁸⁰ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 29, Rn. 28; Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 29, Rn. 60.

⁵⁸¹ Begründung 53; in Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 29, Rn. 28.

⁵⁸² Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 29, Rn. 60.

⁵⁸³ BayVGh NVwZ 1990, 778; Ritgen in Knack/Hennecke, VwVfG Kommentar, § 29, Rn. 66.

⁵⁸⁴ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 29, Rn. 63.

⁵⁸⁵ BVerwG NVwZ 2010, 321; NVwZ 2010, 706; NVwZ-RR 2011, 135.

⁵⁸⁶ BVerwG NVwZ 1994, 72; NVwZ-RR 1997, 133 (134); NVwZ 2010, 321.

⁵⁸⁷ BayVGh NVwZ 1990, 778 (779).

cc) Beeinträchtigung des Interesses der Beteiligten oder Dritter

Die Akteneinsicht darf ferner aufgrund der Geheimhaltungspflichten der Behörden zulässigerweise verweigert werden. Sie dient dem Schutz berechtigter privater und öffentlicher Geheimhaltungsinteressen.⁵⁸⁸ Es muss zu dem Interesse der Beteiligten oder dritter Personen Stellung genommen werden.⁵⁸⁹ Nach § 29 VwVfG ist die Behörde nicht befugt, Geheimnisse im Sinne des § 30 VwVfG, in dem nur die Geheimnisse der Beteiligten betroffen werden, zu veröffentlichen.⁵⁹⁰ Diese § 99 Abs. 1 S. 2 VwGO nachgebildete Vorschrift dient dem Schutz berechtigter öffentlicher oder privater Geheimhaltungsinteressen.⁵⁹¹ Wenn es um die Offenlegung von Geheimnissen der anderen Beteiligten geht, die in der Akte erhalten sind, hat die Behörde das Recht auf Akteneinsicht nicht unter Berufung auf § 30 VwVfG abgelehnt.⁵⁹² Speziellgesetzliche begründete Geheimhaltungspflichten finden zum Beispiel in § 354 StGB (Geheimhaltungspflicht der Post), § 353b StGB (Berufungsgeheimnis der Amtsärzte) und § 37 BeamStG und § 67 BBG (Verpflichtung zur Amtsverschweigenheit) ihre Grundlage.⁵⁹³

b) Thailand

Gemäß § 32 ThaiVwVfG darf die Behörde den Beteiligten keine Gelegenheit geben, Dokumente oder Beweismittel zu erreichen, wenn sie im Geheimen bleiben müssen. Für die Erfüllung dieser Geheimhaltungspflicht ist die Verordnung über die Wahrung der Geheimhaltung von 2001 (sog. Verordnung von 2001) anwendbar. Zu dem Erlass dieser Verordnung von 2001 ermächtigt das öffentliche Informationsgesetz (1997). Im Sinne des öffentlichen Informationsgesetzes (1997) bedeutet das Wort „öffentliche Informationen“ alle Informationen, die zu jeweiligen Behörden gehören, deswegen können die „öffentlichen Informationen“ in Thailand veröffentlicht oder unveröffentlicht werden. Um die Unklarheit der Verwendung von „öffentlich“ und „unveröffentlicht“ zu vermeiden,

⁵⁸⁸ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 29, Rn. 66.

⁵⁸⁹ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 29, Rn. 67.

⁵⁹⁰ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 29, Rn. 67.

⁵⁹¹ Zum Beispiel zum Schutz personenbezogener Daten: Schoch, NJW 2009, 2987 (2991); ders., VBIBW 2010, 333 (339).

⁵⁹² Ritgen in Knack/Hennecke, VwVfG Kommentar, § 29, Rn. 76.

⁵⁹³ Schoch, VBIBW 2010, 333 (338) (Amtsverschweigenheit).

wird das Wort „Informationen“ statt das Wort „öffentliche Informationen“ in dem folgenden Absatz verwendet.

Wenn die Behörde bereits ein Schriftstück als Geheimdokument nach der Verordnung von 2001 qualifiziert, darf niemand dieses Geheimdokument veröffentlichen. Darüber hinaus sind mehrere Informationen gemäß § 15 des öffentlichen Informationsgesetzes (1997)⁵⁹⁴ unveröffentlicht. Die genannten Geheimdokumente gehören auch dazu. Beispielsweise gibt es keinen Zugang zu Informationen, wenn die Staatssicherheit oder internationale Beziehungen in Gefahr geraten könnten. Ferner dürfen die Informationen nicht veröffentlicht werden, damit die Verwaltung das Gesetz effektiv durchsetzen kann. Informationen, die das Königtum beeinträchtigen könnten, dürfen auch nicht veröffentlicht werden. Darüber hinaus haben Beteiligte keine Einsicht in die Akten, wenn das Leben eines Individuums gefährdet ist. Personenbezogene Daten, die zu einer Behörde gehören, dürfen die am Verwaltungsverfahren Beteiligten nicht erreichen. Beispielsweise

⁵⁹⁴ **§ 15 des öffentlichen Informationsgesetzes:** *A State agency or State official may issue an order prohibiting the disclosure of official information falling under any of the following descriptions, having regard to the performance of duties of the State agency under the law, public interests and the interests of the private individuals concerned:*

1. the disclosure thereof will jeopardise the national security, international relations, or national economic or financial security;

2. the disclosure thereof will result in the decline in the efficiency of law enforcement or failure to achieve its objectives, whether or not it is related to litigation, protection, suppression, verification, inspection, or knowledge of the source of the information;

3. an opinion or advice given within the State agency with regard to the performance of any act, not including a technical report, fact report or information relied on for giving opinion or recommendation internally;

4. the disclosure thereof will endanger the life or safety of any person;

5. a medical report or personal information the disclosure of which will unreasonably encroach upon the right of privacy;

6. an official information protected by law against disclosure or an information given by a person and intended to be kept undisclosed;

7. other cases as prescribed in the Royal Decree.

An order prohibiting the disclosure of official information may be issued subject to any condition whatsoever, but there shall also be stated therein the type of information and the reasons for non-disclosure. It shall be deemed that the issuance of an order disclosing official information is the exclusive discretion of State officials in consecutive levels of command; provided that, a person who makes a request for the information may appeal to the Information Disclosure Tribunal as provided in this Act.

darf man nach einer Abschlussprüfung nur seinen eigenen korrigierten Antwortbogen, nicht den eines anderen Prüflings, einsehen, denn ob der Prüfling die Prüfung besteht oder nicht, hängt nur von seinen persönlichen Kenntnissen ab. Bei einem Aufnahmetest kann der Prüfling allerdings den Antwortbogen eines anderen Prüflings einsehen, da hier der Prüfling in Konkurrenz mit anderen Prüflingen steht und er auf diese Weise seine Noten mit denen der anderen Prüflinge vergleichen kann.⁵⁹⁵ Außerdem steht der Bericht über den Gesundheitszustand eines Patienten gemäß § 7 *Public Health Act* (2007) unter Datenschutz, weswegen er auch nicht veröffentlicht werden darf. Es ist auch nicht möglich, einen Bericht über den Gesundheitszustand von anderen Personen über das öffentliche Informationsgesetz von 1997 zu erhalten.

3. Ort und Form der Akteneinsicht

Die Akteneinsicht kann gemäß § 29 Abs. 3 S. 1 VwVfG grundsätzlich bei der Behörde, die das Verfahren durchführt und unter ihrer Aufsicht gewährt werden.⁵⁹⁶ Gemäß § 29 Abs. 3 S. 2 VwVfG kann in Einzelfällen die Einsichtnahme von einer anderen Behörde durchgeführt werden.⁵⁹⁷ Im Weg der Amtshilfe nach § 5 VwVfG können die Akten an andere Behörde einschließlich der deutschen Auslandvertretungen versandt und so die Einsicht in die Akten gewährt werden.⁵⁹⁸ Auf die Übersendung an andere Behörden hat der Beteiligte keinen Anspruch, darüber entscheidet die aktenführende Behörde nach pflichtgemäßem Ermessen.⁵⁹⁹ Neben den „anderen Behörden“ sind die diplomatischen und berufskonsularischen Vertretungen der Bundesrepublik Deutschland im Ausland ausdrücklich als mögliche Orte genannt, an denen die Akteneinsicht durchgeführt werden kann.⁶⁰⁰

⁵⁹⁵ Gesetzentwurfsausschuss 22/2543.

⁵⁹⁶ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 29, Rn. 40.

⁵⁹⁷ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 29, Rn. 79.

⁵⁹⁸ BayVGH NVwZ 1987, 613 (614).

⁵⁹⁹ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 29, Rn. 79.

⁶⁰⁰ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 29, Rn. 80.

III. Rechtsfolge eines Verstoßes gegen das Recht auf Akteneinsicht

1. Deutschland

Die Versagung der Akteneinsicht entgegen § 29 VwVfG stellt einen Verfahrensfehler dar.⁶⁰¹ Dieser Fehler führt nicht zur Nichtigkeit, sondern zur Aufhebbarkeit des später erlassenen Verwaltungsaktes.⁶⁰² Eine Heilung des Fehlers (§ 45 VwVfG) und eine Unbeachtlichkeit des nicht geheilten Fehlers (§ 46 VwVfG) kommen auch in Betracht.⁶⁰³ Soweit die Beteiligten nicht auf andere Weise durch die Behörde ausreichend informiert wurden, liegt darin zugleich eine Verletzung des Rechts auf Anhörung nach § 28 VwVfG.⁶⁰⁴

Die negative Entscheidung der Behörde über die Gewährung von Akteneinsicht ist als verfahrensgestaltender Verwaltungsakt zu qualifizieren.⁶⁰⁵ Es schließt sich nicht aus. Nach anderer Auffassung ist die Verweigerung der Akteneinsicht gemäß § 29 VwVfG in einem laufenden Verwaltungsverfahren gegenüber einem Beteiligten eine gemäß § 44a VwGO unselbständige behördliche Verfahrenshandlung und bei materieller Beurteilung wird als schlicht hoheitliche Handlung der Verwaltung angesehen.⁶⁰⁶ Die Rechtsbehelfe gegen die Verweigerung der Akteneinsicht werden gemäß § 44a VwGO nur gleichzeitig mit den Rechtsbehelfen gegen die Hauptsache geltend gemacht werden können. Nach der allgemeinen Ansicht wird durch § 44a VwGO im Interesse der Verfahrensökonomie verhindert, dass der Abschluss von anhängigen Verwaltungsverfahren durch gesondert lediglich auf das Verfahren bezogene Rechtsbehelfe erschwert oder verzögert wird, obwohl das behördliche Verfahren noch nicht abgeschlossen ist.⁶⁰⁷ Deshalb ist es unerheblich, ob die Verweigerung der Akteneinsicht in einem Verwaltungsverfahren ein Verwaltungsakt ist oder nicht.⁶⁰⁸ Die nicht durch Ausnahmegründe gedeckte oder ermessensfehlerhafte Verweigerung der Akteneinsicht stellt außerdem eine

⁶⁰¹ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 29, Rn. 43; Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 29, Rn. 86.

⁶⁰² Grünewald in Obermayer, VwVfG Kommentar, § 29, Rn. 55.

⁶⁰³ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 29, Rn. 86.

⁶⁰⁴ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 29, Rn. 43.

⁶⁰⁵ Vgl BayVGH BayVBl 1972, 364; Partsch/Schuring, DÖV 2003, 482, 488; Begründung zu § 25 Entwurf 73; in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 29, Rn. 86.

⁶⁰⁶ BayVGH NVwZ 1990, 775 (776); Obermayer, VwVfG Kommentar, § 29, Rn. 57.

⁶⁰⁷ Grünewald in Obermayer, VwVfG Kommentar, § 29, Rn. 57.

⁶⁰⁸ Grünewald in Obermayer, VwVfG Kommentar, § 29, Rn. 57.

Amtspflichtverletzung dar und kann Schadenersatzansprüche nach § 839 BGB in Verbindung mit Art. 34 GG auslösen.⁶⁰⁹

2. Thailand

Wenn die Behörde dem Betroffenen keine Gelegenheit gibt, die für das Verwaltungsverfahren relevanten Akten oder Beweismittel einzusehen, verstößt der Verwaltungsakt gegen das Verfahren gemäß §§ 30, 31 ThaiVwVfG. Dies stellt einen Verfahrensfehler dar und führt im gerichtlichen Verfahren zu einer Aufhebung des Verwaltungsaktes.⁶¹⁰ Die Verweigerung der Akteneinsicht wird nicht als Verwaltungsakt, sondern nur als Verfahrenshandlung angesehen. Der Betroffene kann der Verweigerung der Akteneinsicht nur am Ende des anhängigen Verwaltungsverfahrens widersprechen. Demgegenüber ist ein Anspruch auf Informationszugang nach dem öffentlichen Informationsgesetz von 1997 effektiver geltend zu machen. Der Betroffene kann Widerspruch gegen die Verweigerung des öffentlichen Informationszugangs vor dem *disclosure tribunal* einlegen. Gegen die Entscheidung des *disclosure tribunal* kann der Betroffene vor dem Verwaltungsgericht klagen. Dann erlangt der Betroffene sein Recht auf Akteneinsicht nicht gemäß § 30 ThaiVwVfG und § 31 ThaiVwVfG, sondern nach dem öffentlichen Informationsgesetz von 1997.

D. Pflicht zur Begründung von Verwaltungsakten

I. Allgemeines

1. Sinn und Zweck

Das Bundesverfassungsgericht leitet einen Anspruch des Betroffenen darauf, die Gründe für eine eher ungünstige Verwaltungsentscheidung zu erfordern, aus dem Rechtsstaatsprinzip und Art. 19 Abs. 4 GG ab.⁶¹¹ Die Begründungspflicht hat keinen Selbstzweck, sondern ist ein Mittel zum Zweck für eine richtige Entscheidung,⁶¹² weswegen die Behörde der Begründungspflicht auch als Vorkehrung zur Eigenkontrolle

⁶⁰⁹ LG Aachen NJW 1989, 531.

⁶¹⁰ ThaiVerwGE 218/2548.

⁶¹¹ BVerfGE 6, 32 (44); 40, 276 (286).

⁶¹² Hauelsen, DÖV 1973, 653 (654).

der staatlichen Organe nachkommen muss. Dadurch kann die Aufsichtsbehörde die Verwaltungsentscheidung (Selbstkontrollfunktion) nachprüfen.⁶¹³ Ferner dient die Begründung dem Rechtsschutz des Beteiligten, indem sie ihm Kenntnis über die Entscheidungsgründe verschafft und ihm eine Möglichkeit eröffnet, seine Rechte wahrzunehmen.⁶¹⁴ Obwohl es nicht von Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG vorgeschrieben wird, dass alle Entscheidungen der Exekutive von der gerichtlichen Rechtsschutzgarantie erfasst werden, bedürfen manche Entscheidungen zur Gewährleistung des Rechtsschutzes einer gerichtlichen Überprüfung.⁶¹⁵ Außerdem ist die Begründungspflicht Ausfluss des Demokratieprinzips, das die Transparenz staatlichen Handelns sichert.⁶¹⁶ Die Begründung kann den Betroffenen zur Überzeugung von der Richtigkeit der Entscheidung verhelfen und eine Legitimation der Entscheidung durch Konsens erwirken.⁶¹⁷ Erfährt der Betroffene die Gründe für Verwaltungsentscheidung von der Behörde, wird er die Entscheidung eher akzeptieren (Akzeptanz- oder Befriedigungsfunktion).⁶¹⁸

2. Gesetzesvorschriften

a) Deutschland

§ 39 Abs. 1 S. 1 VwVfG normiert die unmittelbare Geltung der Begründungspflicht für schriftliche und elektronische Verwaltungsakte sowie für schriftlich oder elektronisch bestätigte Verwaltungsakte. Die Begründung muss die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe, die die Behörde zu ihrer Entscheidung bewogen haben, enthalten (§ 39 Abs. 1 S. 2 VwVfG). Die Gesichtspunkte, von denen die Behörde bei der Ausübung des Ermessens ausgegangen ist, müssen dabei erkannt werden (§ 39 Abs. 1 S. 3 VwVfG). Nach § 39 Abs. 2 VwVfG kann auf die Begründung verzichtet werden, wenn (1) die

⁶¹³ Lücke, Begründungszwang und Verfassung (1987), S. 40.

⁶¹⁴ Malorny, Die Pflicht zur Begründung von Verwaltungsakten (1981), S. 90; BVerwGE 91, 268 = NVwZ 1993, 677; Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 39, Rn. 4a; Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 39, Rn. 1.

⁶¹⁵ Lücke, Begründungszwang und Verfassung (1987), S. 55.

⁶¹⁶ Kischel, Die Begründung (2003), S. 113; Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 39, Rn. 5a.

⁶¹⁷ Kischel, Die Begründung (2003), S. 106 ff.; Bredemeier, Kommunikative Verfahrenshandlungen (2007), S. 249 ff., 348; Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 39, Rn. 3.

⁶¹⁸ Malorny, Die Pflicht zur Begründung von Verwaltungsakten (1981), S. 89 ff.; Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 39, Rn. 1.

Entscheidung antragsgemäß ist, (2) die Gründe für den Betroffenen erkennbar sind, (3) die Behörde gleichartige Verwaltungsakte in größerer Zahl oder Verwaltungsakte mit Hilfe automatischer Einrichtungen erlässt, (4) sich dies aus einer Rechtsvorschrift ergibt sich oder (5) eine Allgemeinverfügung öffentlich bekannt gegeben wird.

b) Thailand

§ 37 Abs. 1 ThaiVwVfG beinhaltet größtenteils die gleichen Regelungen wie § 39 Abs. 1 VwVfG. In der Begründung sind ebenfalls sowohl die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe, als auch die Gesichtspunkte bei der Ausübung des Ermessens zu nennen. Ferner ermächtigt § 37 Abs. 2 ThaiVwVfG den Ministerpräsidenten zur Verabschiedung einer Ausführungsvorschrift über begründungsbedürftige Verwaltungsakte, die im *Government Gazette* verkündet werden muss. Die Ausführungsvorschrift zu § 37 Abs. 2 ThaiVwVfG lautet:

„Die schriftlichen sowie schriftlich bestätigten folgenden Verwaltungsakte sind mit einer Begründung zu versehen:

- 1. Ablehnung von feststellenden Verwaltungsakten*
- 2. Rücknahme oder Widerruf*
- 3. Befehlende Verwaltungsakte, die Gebot oder Verbot enthalten*
- 4. Widerspruchsbescheid*
- 5. Aufhebung von Beschaffungsmaßnahmen“*

Die Ausnahmen der Begründungspflicht werden in § 37 Abs. 3 ThaiVwVfG geregelt. Wie im deutschen Recht ist der antrags- und erklärungskonforme Verwaltungsakt nicht zu begründen. Dies gilt ferner, wenn die Auffassung der Behörde über die Sach- und Rechtslage den Betroffenen bereits bekannt ist. Dennoch gibt es Unterschiede zwischen dem deutschen und dem thailändischen Verwaltungsverfahrensrecht, weil die Vorschriften über Verwaltungsakte in größerer Zahl oder elektronische Verwaltungsakte und Allgemeinverfügungen im thailändischen Rechtssystem noch unvollständig sind. Außerdem wird eine Wahrung der öffentlichen Geheimhaltung als Begründungsausschluss berücksichtigt. Ferner wird im ThaiVwVfG deutlich festgeschrieben, dass ein mündlicher Verwaltungsakt oder ein Verwaltungsakt in Eilfällen ohne Begründung zulässig ist.

II. Inhalt der Begründungspflicht von Verwaltungsakten

1. Begründungspflicht

a) Deutschland

Anders als § 28 VwVfG gilt die Begründungspflicht des § 39 VwVfG sowohl für den belastenden als auch für den begünstigenden Verwaltungsakt.⁶¹⁹ Bei begünstigenden Verwaltungsakten sind aber häufig die Ausnahmen des § 39 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 einschlägig.⁶²⁰ Die Regelung über Begründung von Ermessensentscheidungen ist nach § 39 Abs. 1 S. 3 VwVfG eine „Soll-Vorschrift“, die sich allein auf die nicht erfassten Zweckmäßigkeitserwägungen bezieht, deren Richtigkeit das Gericht nach § 114 S. 1 VwGO nicht überprüft.⁶²¹ Die Begründung einer Ermessensentscheidung ist im Regelfall nach § 39 Abs. 1 S. 2 VwVfG erforderlich, im atypischen Fall zusätzlich nach § 39 Abs. 1 S. 3 VwVfG zu begründen.⁶²² Fraglich ist, in welchem Fall von der Soll-Begründung nach § 39 Abs. 1 S. 3 VwVfG abgesehen werden kann. Nach der restriktiven Auffassung ist die Soll-Begründung gemäß § 39 Abs. 1 S. 3 VwVfG tendenziell als „Muss-Vorschrift“ zu verstehen.⁶²³ Bei einer Soll-Vorschrift kann ein Absehen von der Begründung nur in Ausnahmefällen gerechtfertigt sein, die durch eine Darlegung der Ermessens- oder Beurteilungserwägungen⁶²⁴ unter Berücksichtigung schützenswerter Interessen der Beteiligten, Dritter und auch des Staates sind, sowie im atypischen Fall unter der Berücksichtigung der Funktionen. Hierfür könnte es festgestellt werden, dass die für die Abwägungen maßgeblichen Erwägungen ein wichtiger Inhalt der Ermessensentscheidung sind, durch sie sich die Ermessensentscheidung von gebundenen Entscheidungen

⁶¹⁹ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 39, Rn. 6; Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 39, Rn. 6.

⁶²⁰ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 39, Rn. 6.

⁶²¹ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 39, Rn. 55.

⁶²² Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 39, Rn. 57, 65.

⁶²³ VGH Baden-Württemberg NVwZ 1983, 552 (554); OVG Niedersachsen NJW 1984, 1138 (1139); BayVGH NJW 2011, 326 (328); Jakobs, VBIBW 1991, 440; Kischel, Die Begründung (2003), S. 226 f.; Schoch, Jura 2005, 757 (758); Malorny, Die Pflicht zur Begründung von VA (1981), S. 109 f.; Hufen/Siegel, Fehler im Verwaltungsverfahren (2013), Rn. 488; Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 39, Rn. 25; Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 39, Rn. 66.

⁶²⁴ BVerwGE 84, 388 = DVBl 1990, 707 (711); OVG Niedersachsen NJW 1984, 1138 (1139); NVwZ 1985, 120 (121 f.).

unterscheidet. Ohne Begründung könnte der Betroffene auch nicht erfahren, welche bestimmten Gesichtspunkten die Behörde vorrangig gegeben hat. Die Funktion der Begründung könnte nicht erfüllt werden, wenn es auf die Begründung der Ermessensentscheidung verzichten könnte. Die Soll-Vorschrift in § 39 Abs. 1 S. 3 VwVfG sollte im Normalfalle als Muss-Vorschrift für Ermessensentscheidung angesehen werden. Darüber hinaus sollten auch Ausnahmen der Begründungspflicht nach § 39 Abs. 2 VwVfG dafür gelten.

b) Thailand

Nach dem Wortlaut des § 37 ThaiVwVfG muss der schriftliche oder schriftlich bestätigte Verwaltungsakt mit einer Begründung versehen werden. In der Literatur wird eine Begründung des schriftlichen Verwaltungsaktes nach § 37 Abs. 1 und Abs. 2 ThaiVwVfG heftig diskutiert. Nach der Ansicht von *Wongwattanasan* werde die Behörde beim Erlass eines schriftlichen Verwaltungsaktes nach der Ausführungsvorschrift des § 37 Abs. 2 ThaiVwVfG zu einer unverzüglichen Mitteilung der Begründung gezwungen.⁶²⁵ Dagegen sei die Behörde bei einem schriftlichen oder schriftlich bestätigten Verwaltungsakt nach § 37 Abs. 1 ThaiVwVfG nicht verpflichtet, die Begründung gleichzeitig mit seinem Erlass mitzuteilen, weil der die Begründung fehlende Verwaltungsakt gemäß § 41 Nr. 2 ThaiVwVfG nachgeholt werden könne. Demgegenüber erklärt *Pakeerat*, dass die Ausführungsvorschrift zu § 37 Abs. 2 ThaiVwVfG zwar die Liste der verschiedenen Arten von begründungsbedürftigen Verwaltungsakten regele, aber die Begründung in anderen Fällen nicht ausschließe.⁶²⁶ Wenn ein anderer Verwaltungsakt, der nicht zur Liste der begründungsbedürftigen Verwaltungsakte nach der Ausführungsvorschrift zu § 37 Abs. 2 ThaiVwVfG gehöre, in das Recht der Beteiligten eingreife, müsse dieser Verwaltungsakt auch mit der Begründung versehen werden. Die Ausführungsvorschrift zu § 37 Abs. 2 ThaiVwVfG gelte als eine Erklärung oder ein Beispiel des begründungsbedürftigen Verwaltungsaktes. Im Gegensatz zur Literatur sind nach der Rechtsprechung nur die Verwaltungsakte, die auf der Liste der Ausführungsvorschrift des § 37 Abs. 2 ThaiVwVfG stehen, begründungspflichtig. Beispielsweise muss die Entlassung des Bezirkswahlkomitees nicht mit der Begründung versehen werden, weil sie nicht zur Liste der begründungspflichtigen Verwaltungsakte der Ausführungsvorschrift des § 37 Abs. 2

⁶²⁵ Wongwattanasan, *Verwaltungsverfahrensgesetz* (1997), S. 198.

⁶²⁶ Pakeerat, *Das deutsche Verwaltungsverfahrensgesetz* (2006), S. 149 ff.

ThaiVwVfG gehört.⁶²⁷ Ob der Verwaltungsakt mit einer Begründung zu versehen ist, bestimmt nur die Ausführungsvorschrift des § 37 Abs. 2 ThaiVwVfG. Dies verstößt jedoch gegen Rechtsschutz der Beteiligten.

Die Auffassung von *Pakeerat* trifft zu, weil es Verwaltungsakte gibt, die in die Rechte der Beteiligten eingreifen. Sie sollen auch mit der Begründung versehen werden, nicht nur die Verwaltungsakte nach der Liste der begründungsbedürftigen Verwaltungsakte an der Ausführungsvorschrift des § 37 Abs. 2 ThaiVwVfG. Außerdem handelt es sich in dieser Ausführungsvorschrift nur um belastende Verwaltungsakte, nicht um begünstigende Verwaltungsakte, auch nicht um Verwaltungsakte mit Doppelwirkung oder mit Drittwirkung, obwohl sie teilweise belastend sind. Des Weiteren regelt § 41 Abs. 1 Nr. 1 ThaiVwVfG eine Heilung der Begründungspflicht des Verwaltungsaktes nach § 37 Abs. 1 ThaiVwVfG eindeutig, deswegen könnte man nach dem Wortlaut des Gesetzes darunter verstehen, dass nur der eine Begründung fehlende Verwaltungsakt nach § 37 Abs. 1 ThaiVwVfG nachgeholt werden könnte. Inhaltlich gibt es keinen Unterschied zwischen Verwaltungsakt nach § 37 Abs. 1 ThaiVwVfG und Verwaltungsakt nach § 37 Abs. 2 ThaiVwVfG. Deswegen sollte § 41 Abs. 1 Nr. 1 ThaiVwVfG geändert werden, dass der eine Begründung fehlende Verwaltungsakt nach § 37 Abs. 1 und Abs. 2 ThaiVwVfG geheilt werden könnte.

2. Angabe der wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe bei gebundenen Entscheidungen und Ermessensentscheidungen

a) Deutschland

In der Begründung muss gemäß § 39 Abs. 1 S. 2 VwVfG dargestellt werden, aus welchen wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen und Überlegungen sich die Entscheidung der Behörde ergibt.⁶²⁸ Auch die Antwort auf die Frage, warum die Behörde den wesentlichen tatsächlichen oder rechtlichen Vorbringen der Beteiligten oder Überlegungen, die sich ihr angesichts des konkreten Falls aufdrängen mussten, nicht gefolgt ist, muss in der Begründung enthalten sein.⁶²⁹ Die angegebenen Gründe sollten

⁶²⁷ ThaiVerwGE 250/2549.

⁶²⁸ BVerwGE 84, 376 (388); BVerwG NVwZ 1986, 374 (375).

⁶²⁹ BVerwG DVBl 1982, 198; VGH Baden-Württemberg NVwZ 1983, 551 (552); HessOVG DVBl 1994, 593 (594).

sich nach Auffassung der Behörde maßgeblich auf ihre Entscheidung auswirken.⁶³⁰ Für Ermessensentscheidungen gilt § 39 Abs. 1 S. 3 VwVfG als Ergänzung des § 39 Abs. 1 S. 2 VwVfG.⁶³¹ Nach der vor Erlass des VwVfG ergangenen Rechtsprechung⁶³² müssen die Überlegungen mitgeteilt werden, die die Behörde bei der Abwägung aller nach Lage der Dinge im konkreten Fall in Betracht kommenden öffentlichen und privaten Interessen angestellt hat. Diese Rechtsprechung bestimmt auch die Auslegung des § 39 Abs. 1 S. 3 VwVfG.⁶³³ Gemäß § 39 Abs. 1 S. 3 VwVfG muss es nachvollziehbar sein, welche Gesichtspunkte konkret in die Ermessensentscheidung eingeflossen sind, von denen die Behörde bei der Entscheidung ausgegangen ist.⁶³⁴

b) Thailand

In gleicher Weise soll die Begründung nach § 37 Abs. 1 ThaiVwVfG auch die wesentlichen Tatsachen, relevanten Rechtslagen und Erklärungen oder Gesichtspunkte bei der Ausübung des Ermessens enthalten, die nach der Rechtsprechung „klar verständlich“ dargestellt werden müssen. Die Bestimmtheit der Begründung hängt von den jeglichen Umständen ab. In einigen Entscheidungen vermittelt die Verwaltungsgerichtbarkeit die Aufwendungen an die Bestimmtheit,⁶³⁵ zum Beispiel darf die Ablehnung eines beantragten Waffenscheins damit begründet, dass das Besitzen der Waffen zur Zeit nicht notwendig ist. Obwohl es unklar formuliert ist, akzeptiert das Gericht dies als bestimmte Begründung.⁶³⁶

3. Ausnahmen der Begründungspflicht in deutschen und thailändischen Verwaltungsverfahrensgesetzen

§ 39 Abs. 2 VwVfG enthält die Ausnahmen der Begründungspflicht, die mithin für gebundene wie für Ermessensentscheidungen gelten.⁶³⁷ Bei der Ermessensausübung

⁶³⁰ Jakobs, VBIBW 1991, 440.

⁶³¹ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 39, Rn. 55, wie das Wort „auch“ klarstellt.

⁶³² BVerwGE 22, 215 (217).

⁶³³ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 39, Rn. 60.

⁶³⁴ VG München NVwZ-RR 2011, 672 (674).

⁶³⁵ ThaiVerwGE 248/2549.

⁶³⁶ ThaiVerwGE 399/2556.

⁶³⁷ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 39, Rn. 73.

werden die Funktionen der Begründung und der eventuelle Grundrechtsschutz mit dem Entlastungseffekt beim Absehen von einer Begründung abgewogen.⁶³⁸ Das Absehen von der Begründung ist nicht als Verwaltungsakt, sondern als Verfahrensentscheidung zu qualifizieren.⁶³⁹ Vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Begründungsgebote muss § 39 Abs. 2 VwVfG restriktiv ausgelegt werden, denn nur bei der restriktiven Auslegung ist die Bestimmung verfassungskonform.⁶⁴⁰

a) Ähnliche Ausnahmen

Die Ausnahmeregelungen des § 37 Abs. 3 Nr. 1 und Nr. 2 ThaiVwVfG sind ähnlich wie § 39 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 VwVfG formuliert. Die Begründung kann nach Nr. 1 entfallen, soweit die Behörde einem Antrag entspricht oder einer Erklärung folgt und der Verwaltungsakt nicht in Rechte eines anderen eingreift. Ebenso kann von einer Begründung nach Nr. 2 abgesehen werden, soweit dem materiellen Adressaten oder dem Betroffenen nicht nur die Sach- und Rechtslage, sondern auch die Auffassung der Behörde hierüber bekannt ist oder für ihn ohne weiteres erkennbar sind.

b) Abweichende Ausnahmen

Infolgenden sind die abweichenden Ausnahmen der Begründungspflicht zwischen dem deutschen und dem thailändischen VwVfG darzustellen.

aa) Unvollständige Entwicklung der Rechtsidee der elektronischen Verwaltungsakte und Allgemeinverfügungen

Eine Ausnahme nach § 39 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG gilt für gleichartige Verwaltungsakte in größerer Zahl oder für mit Hilfe automatischer Einrichtungen erlassene Verwaltungsakte. Jedoch gibt es in ThaiVwVfG keine Regelungen über gleichartige Verwaltungsakte in größerer Zahl oder der mit Hilfe automatischer Einrichtungen erlassenen Verwaltungsakte. Ohne Berücksichtigung der Arbeitskapazität der Verwaltung sind sie gemäß § 37 Abs. 1

⁶³⁸ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 39, Rn. 74.

⁶³⁹ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 39, Rn. 31; Ruffert in Knack/Hennecke, VwVfG Kommentar, § 39, Rn. 35; Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 39, Rn. 74.

⁶⁴⁰ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 39, Rn. 32; Ruffert in Knack/Hennecke, VwVfG Kommentar, § 39, Rn. 37; Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 39, Rn. 75.

ThaiVwVfG mit einer Begründung zu versehen. § 38 ThaiVwVfG ermächtigt zum Erlass einer *Ministerial Regulation* über Ausnahme der Begründungspflicht eines Verwaltungsaktes nach § 37 Abs. 1 ThaiVwVfG. Bis jetzt wird sie noch nicht erlassen.

Gemäß § 39 Abs. 2 Nr. 5 VwVfG bedarf es einer Begründung nicht, wenn eine Allgemeinverfügung öffentlich bekannt gegeben wird. Zwar ist im thailändischen Verwaltungsrecht die Rechtsfigur der Allgemeinverfügung bekannt, aber nicht normiert. Die Rechtsprechung hat sich in einer großen Zahl von Entscheidungen damit befasst. Zum Beispiel sind eine Anzeige über die Stellenbewerbung um eine Beamtenstelle bei einer Behörde,⁶⁴¹ die Ausschreibung über Beschaffungen⁶⁴² oder eine Ankündigung über Gebühren für den Handel am traditionellen Markt als Allgemeinverfügung angesehen.⁶⁴³ Obwohl es bis jetzt weder in der Rechtsprechung noch in der Literatur eine Erklärung über eine Verfahrensregelung zum Erlass der Allgemeinverfügung gibt, bedarf die Allgemeinverfügung keiner Begründung, weil sie nach dem ThaiVwVfG nicht als Verwaltungsakt eingestuft wird.

bb) Wahrung der Geheimhaltung

§ 37 Abs. 3 Nr. 3 ThaiVwVfG regelt ausdrücklich einen Begründungsausschluss aufgrund der Wahrung der Geheimhaltung. Den Begriff der Information, die veröffentlicht werden kann oder geheim gehalten werden muss, und das Recht auf Informationszugang regeln das öffentliche Informationsgesetz von 1997 und die Verordnung über Wahrung der Geheimhaltung von 2001. In gleicher Weise können nach der deutschen Rechtsprechung die Vorschriften des Datenschutzes und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung als Rechtsvorschriften im Sinne des § 39 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG angesehen werden, obwohl sie die Begründungspflicht nicht ausdrücklich einschränken.⁶⁴⁴ Sie fordern eher eine Berücksichtigung des personenbezogenen Datenschutzes bei der Auslegung des § 39 VwVfG.⁶⁴⁵ Zu dem Grundsatz der Schutzwürdigkeit echter Staatsgeheimnisse gehören

⁶⁴¹ ThaiVerwG Ordnung 791/2549, 177-178/2551, 89/2554; ThaiVerwGE 379/2550, 64-79/2551, 355/2551, 66/2553.

⁶⁴² ThaiVerwG Ordnung 744/2550, 165/2551, 367/2552, 602/2553, 57/2554, 521/2554, 567/2554, 44/2556, 117/2556, 182/2556; ThaiVerwGE 580/2556.

⁶⁴³ ThaiVerwG Ordnung 141/2554, 192/2554.

⁶⁴⁴ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 39, Rn. 103.

⁶⁴⁵ BVerfGE 77, 121 (125) = NJW 1988, 403.

auch § 30 VwVfG über das Steuergeheimnis und das Sozialgeheimnis, § 29 Abs. 2 VwVfG sowie § 99 Abs. 1 S. 2 VwGO.⁶⁴⁶

Gemäß § 39 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG bedarf es keiner Begründung, wenn sich dies aus den Rechtsvorschriften ergibt. Im deutschen Recht ist eine ausdrückliche Regelung über die Entbehrlichkeit einer Begründung nicht notwendig, es genügt, dass sich die Entbehrlichkeit aus dem Zweck oder Zusammenhang einer Vorschrift ergibt.⁶⁴⁷ Im Gegensatz dazu hat die Begründungspflicht eine größere Bedeutung zur Gewährleistung des Rechtsschutzes der Beteiligten im thailändischen Verwaltungsrecht. Das Spezialgesetz, das einen Begründungsausschluss regelt, hat einen niedrigeren Mindeststandard als ThaiVwVfG. Der Verstoß gegen das Mindeststandardsprinzip führt deshalb zur Nichtanwendung des Spezialgesetzes. In solchen Fällen gibt es in dem Spezialgesetz keine gültige Regelung über die Begründungspflicht eines Verwaltungsaktes, deswegen ist die Begründungspflicht aus § 37 ThaiVwVfG als allgemeiner Rechtsgrundsatz anwendbar.⁶⁴⁸

cc) Unmöglichkeit einer Begründung

(1) Mündlicher Verwaltungsakt

Nach dem § 39 Abs. 1 S. 1 VwVfG ist es nicht geboten, einen mündlichen Verwaltungsakt mündlich zu begründen. Doch ist es auch nicht untersagt, aber nicht unmöglich, eine mündliche Begründung eines mündlichen Verwaltungsaktes mitzuteilen.⁶⁴⁹ Das hängt von dem Ermessen der Behörde ab.⁶⁵⁰ In Deutschland wird es in der Rechtsprechung festgestellt, dass mündliche Verwaltungsakte grundsätzlich keiner Begründung bedürfen⁶⁵¹ und die Begründungspflicht für mündliche Verwaltungsakte erst

⁶⁴⁶ BVerwGE 84, 375 (389) = NJW 1990, 2761; OVG NRW NWVBl 1996, 69 (70).

⁶⁴⁷ Begr. 61 in Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 39, Rn. 50; BVerfGE 79, 68; 84, 389; BGH NVwZ 1991, 1022; BVerwGE 71, 72; 79, 68 = NVwZ 1988, 629; BVerwG NJW 1993, 1669; Ruffert in Knack/Hennecke, VwVfG Kommentar, § 39, Rn. 49; Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 39, Rn. 102.

⁶⁴⁸ The Supreme Court 4389/2547 (Steuerbescheid); 2747/2546 und 443/2549 (Widerspruchsbescheid des Steuerbescheids).

⁶⁴⁹ Robrecht SächsVBl 2005, 241, 242; in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 39, Rn. 11.

⁶⁵⁰ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 39, Rn. 11.

⁶⁵¹ VGH Baden-Württemberg NVwZ 1989, 163.

mit der schriftlichen Bestätigung entsteht,⁶⁵² während in Thailand ein Begründungsausschluss beim Erlass eines mündlichen Verwaltungsaktes in § 37 Abs. 3 Nr. 4 ThaiVwVfG ausdrücklich geregelt ist. Die Behörde teilt eine schriftliche Begründung in angemessener Zeit mit, nur wenn der Betroffene sie nachträglich fordern.

(2) Eilbedürftigkeit

§ 39 Abs. 2 VwVfG regelt keine Ausnahmen der Begründungspflicht aufgrund einer Eilbedürftigkeit.⁶⁵³ Auch bei Gefahr im Verzug ist eine in jeder Hinsicht den Anforderungen des § 39 Abs. 1 VwVfG entsprechende Begründung erforderlich.⁶⁵⁴ Bei den Entscheidungen in Eilfällen muss die Behörde in der Regel zuerst die Umstände des Falles betrachten. Wenn möglicherweise keine erheblichen Nachteile vorliegen, reicht es grundsätzlich nur eine kurze und bündige Begründung aus.⁶⁵⁵ Ferner könne nach Ansicht von *Stelkens* ein Absehen von der Begründung nur im Fall einer letztlich „übergesetzlichen Pflichtenkollision“ zulässig sein, wenn der Verwaltungsakt sofort erlassen werden müsse, (1) um höchstrangige Rechtsgüter wie Leib oder Leben zu schützen, (2) wenn eine rechtzeitige Formulierung der Gründe entsprechend der Anforderungen des § 39 Abs. 1 VwVfG tatsächlich objektiv unmöglich sei oder (3) wenn die Behörde bei sachangemessener Verfahrensgestaltung das Verfahren nicht bereits früher hätte abschließen können, so dass sie für eine Begründung keine ausreichend Zeit gehabt hätte.⁶⁵⁶ Deswegen soll es keiner Begründung bedürfen.

Im ThaiVwVfG kann die Behörde bei der Entscheidung in Eilfällen von der Begründung absehen. In einem in der Rechtsprechung behandelten Fall erließ die Behörde die Anordnung über die Zahlung des Entgelts, das der Arbeitgeber seinen Arbeitnehmern während der Arbeitspause zahlen muss. Die Anordnung über Zahlung des Entgelts nach dem Arbeitsrecht ist ein Verwaltungsakt in Eilfällen, der keiner Begründung bedarf, weil die Verspätung bei der Zahlung des Entgelts die Wohlfahrt der Arbeitnehmer stark betrifft.⁶⁵⁷ Obwohl die Behörde das Absehen von der Begründung des Verwaltungsaktes in Eilfällen nicht unbedingt nach § 37 Abs. 3 Nr. 4 ThaiVwVfG mitteilen muss, schließt

⁶⁵² Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 39, Rn. 6.

⁶⁵³ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 39, Rn. 33.

⁶⁵⁴ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 39, Rn. 116.

⁶⁵⁵ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 39, Rn. 33 (Fn. 59).

⁶⁵⁶ Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 39, Rn. 117.

⁶⁵⁷ The Supreme Court 8782-8785/2547.

sich dies auch nicht aus. Die Behörde teilt den Betroffenen eine schriftliche Begründung in einer angemessenen Zeit mit, wenn der Betroffene sie nachträglich verlangt.⁶⁵⁸

III. Rechtsfolge eines Verstoßes gegen Begründungspflicht

1. Deutschland

Eine Verletzung der Begründungspflicht ist rechtswidrig, jedoch führt sie nicht zur Nichtigkeit im Sinne von § 44 VwVfG.⁶⁵⁹ Nach Maßgabe des § 45 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG kann die fehlende oder unvollständige Begründung nachgeholt werden.⁶⁶⁰ Der rechtswidrige Verwaltungsakt ist aufgrund eines nicht nach § 45 VwVfG geheilten Verstoßes gegen § 39 VwVfG im Verwaltungsprozess hinzunehmen, wenn offensichtlich ist, dass der Fehler die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat (§ 46 VwVfG).⁶⁶¹

2. Thailand

Gemäß § 41 Abs. 1 Nr. 2 ThaiVwVfG darf eine erforderliche Begründung nachträglich vor dem Abschluss des Widerspruchsverfahrens oder vor der Erhebung einer Gerichtsklage, wenn diese gegen einen Verwaltungsakt ohne Widerspruch gemäß § 44 ThaiVwVfG zulässig ist, gegeben werden.⁶⁶² Über eine Nachholung der fehlenden Begründung gibt es keine einheitlichen Meinungen im Schrifttum. In der Literatur wird erklärt, dass § 41 Nr. 2 ThaiVwVfG nur eine Heilung des gegen § 37 Abs. 1 ThaiVwVfG verstoßenden Verwaltungsaktes regelt, weshalb die Behörde die Begründung des Verwaltungsaktes nach der Ausführungsvorschrift des § 37 Abs. 2 ThaiVwVfG unverzüglich geben muss.⁶⁶³ Ohne unverzügliche Begründung ist der Verwaltungsakt der Ausführungsvorschrift des § 37 Abs. 2 ThaiVwVfG rechtswidrig und aufhebbar. Demgegenüber können nach der Rechtsprechung die begründungspflichtigen Verwaltungsakte auf der Liste der Ausführungsvorschrift des § 37 Abs. 2 ThaiVwVfG

⁶⁵⁸ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 39, Rn. 11.

⁶⁵⁹ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 39, Rn. 56; Ruffert in Knack/Hennecke, VwVfG Kommentar, § 39, Rn. 63; Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 39, Rn. 27.

⁶⁶⁰ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 39, Rn. 58.

⁶⁶¹ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 39, Rn. 59.

⁶⁶² ThaiVwVfG-Ausschuss 554/2547, The Supreme Court 3617/2554.

⁶⁶³ Wongwattanasan, Verwaltungsverfahrensgesetz (1997), S. 198.

gemäß § 41 Nr. 2 ThaiVwVfG geheilt werden, obwohl § 41 Nr. 2 ThaiVwVfG eindeutig geregelt ist, dass ein die Begründung fehlender Verwaltungsakt nur nach § 37 Abs. 1 ThaiVwVfG nachgeholt werden kann. Die Verwaltungsakte nach der Ausführungsvorschrift des § 37 Abs. 2 ThaiVwVfG sind beispielsweise die Aufhebung eines Widerspruchsbescheids⁶⁶⁴ oder ein Steuerbescheid,⁶⁶⁵ die gemäß § 41 Nr. 2 ThaiVwVfG geheilt werden.

Aiemprayun kritisiert, dass eine Wiederholung der Begründung nach dem Erlass eines Verwaltungsaktes gegen die Gleichheit und die Gerechtigkeit verstoße, weil der den Verwaltungsakt erlassende Amtswalter noch Zeit habe, die vorherige Gründe zu ändern.⁶⁶⁶ Wenn im Widerspruchsverfahren der Amtswalter eine Begründung zur Heilung des formell rechtswidrigen Verwaltungsaktes mitteilen könnte, führe dies außerdem zur Verzögerung des Verfahrens. Deswegen schlägt er bei der Bearbeitung des VwVfG-Gesetzentwurfs vor, dass der schriftliche oder schriftlich bestätigte Verwaltungsakt nicht mit einer Begründung versehen werden müsse, sondern die Begründung nur in Ausnahmefällen gegeben werden und gleichzeitig beim Erlass des Verwaltungsaktes mitgeteilt werden solle. Die Unterlassung der Begründung sei rechtswidrig und eine Wiederholung der Begründung dürfe nicht stattfinden. Dieser Vorschlag ist aber vom Gesetzgeber nicht aufgegriffen worden.

⁶⁶⁴ ThaiVerwGE 853/2555.

⁶⁶⁵ The Supreme Court 643/2555.

⁶⁶⁶ Aiemprayun, Begründung der Verwaltungshandlung nach dem ThaiVwVfG von 1996; in *Verwaltungsverfahrenrecht*, Winyuchon, Bangkok 1998, S. 102-103.

Kapitel 4 Behandlung der Verfahrensfehler im Widerspruchsverfahren und im gerichtlichen Verfahren

A. Widerspruch als förmlicher Rechtsbehelf gegen Verwaltungsakte

I. Allgemeines

1. Sinn und Zweck

a) Deutschland

Wegen seiner Doppelnatur ist das Widerspruchsverfahren einerseits ein Verwaltungsverfahren im Sinne des § 9 VwVfG und andererseits eine Zulässigkeitsvoraussetzung der Anfechtungs- und Verpflichtungsklage gemäß § 42 VwGO.⁶⁶⁷ Das Widerspruchsverfahren hat drei wichtige Funktionen.⁶⁶⁸ Erstens zielt es auf eine Entlastung der Verwaltungsgerichte, weil ein Teil der Streitigkeiten bereits im Vorfeld des gerichtlichen Verfahrens beigelegt werden kann.⁶⁶⁹ Zweitens dient es der Selbstkontrolle der Verwaltung, indem sie eine Gelegenheit hat, ihre eigene Entscheidung nachzuprüfen und Fehler und Irrtümer zu korrigieren.⁶⁷⁰ Drittens ist der Rechtsschutz des Bürgers Zweck des Widerspruchsverfahrens, weil es sich um eine kostengünstige, schnelle und unbürokratische Kontrollmöglichkeit handelt,⁶⁷¹ bei der Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Verwaltungsentscheidung überprüft werden, während die gerichtliche Kontrolle nur die Rechtmäßigkeit des angegriffenen Bescheides betrifft.⁶⁷²

⁶⁶⁷ Ausführlich Hofmann, Das Widerspruchsverfahren als Sachentscheidungsvoraussetzung und als Verwaltungsverfahren in Festschrift für Menger (1985), S. 605-619.

⁶⁶⁸ Biermann, NordÖR 2007, 139 (141); Hofmann, Widerspruchsverfahren in Festschrift für Menger (1985), S. 605; Quaas/Zuck (Hrsg.), Prozess in Verwaltungssachen (2011), § 2 Rn. 338; Pietzner/Ronellenfitsch, Das Assessorexamen im öffentlichen Recht (2014), § 17, Rn. 541.

⁶⁶⁹ Breuer, Verwaltungsrechtsschutz und Widerspruchsverfahren in Festschrift für Steiner (2009), S. 94.

⁶⁷⁰ Biermann, NordÖR 2007, 139 (141); Pietzner/Ronellenfitsch, Assessorexamen (2014), § 17, Rn. 541.

⁶⁷¹ Breuer, Verwaltungsrechtsschutz in Festschrift für Steiner (2009), S. 94; Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 79, Rn. 6.

⁶⁷² Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 79, Rn. 4.

b) Thailand

In Thailand wurde zumindest ein Widerspruchsverfahren in Gestalt von formlosen Rechtsbehelfen wie Gegenvorstellung, Petition oder Dienstbeschwerde entwickelt. Diese behoben nicht alle Konflikte zwischen Bürger und Behörde, weil letztere gesetzlich nicht verpflichtet ist, über den formlosen Rechtsbehelf zu entscheiden. Ein förmliches Widerspruchsverfahren wurde mit dem Erlass des ThaiVwVfG eingeführt. Es dient hauptsächlich dem Rechtsschutz der Beteiligten, indem dem Betroffenen ein Rechtsbehelf gegen Verwaltungshandlungen gewährt wird. Ob die Behörde ihre angefochtene Entscheidung noch einmal wirklich überprüft oder ob das Widerspruchsverfahren im Wesentlichen das verwaltungsgerichtliche Verfahren entlastet, wurde wissenschaftlich noch nicht untersucht.

2. Rechtsgrundlage des Widerspruchsverfahrens

a) Deutschland

§ 79 VwVfG enthält eine Verweisung auf die VwGO und die zu ihrer Ausführung ergangenen Rechtsvorschriften, insbesondere die landesrechtlichen Ausführungsvorschriften zur VwGO für förmliche Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsakte.⁶⁷³ Bei dem förmlichen Rechtsbehelfsverfahren handelt es sich um das Widerspruchsverfahren nach §§ 68 ff. VwGO.⁶⁷⁴ Soweit die §§ 68 ff. VwGO das Widerspruchsverfahren regeln, bedarf es bei der Durchführung des Widerspruchsverfahrens einer prozessbezogenen Interpretation.⁶⁷⁵ Die Verweisung des § 79 VwVfG auf die VwGO bezieht sich auf alle sonstigen Vorschriften, die im unmittelbaren Zusammenhang mit den Regelungen über das Widerspruchsverfahren stehen. So finden beispielsweise die Vorschriften des 7. Abschnitts eine ergänzende Anwendung, soweit sie sachlich passen.⁶⁷⁶ Gemäß § 79 VwVfG gelten die Regelungen des VwVfG nur als Ergänzung zu den §§ 68 ff. VwGO für das Widerspruchsverfahren von Bundes- und Landesbehörden, finden aber nur „im Übrigen“ Anwendung.⁶⁷⁷ Somit

⁶⁷³ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 79, Rn. 1.

⁶⁷⁴ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 79, Rn. 2.

⁶⁷⁵ Eyermann, VwGO Kommentar, § 68, Rn. 11.

⁶⁷⁶ Also § 56 VwGO, §§ 57-59 VwGO, § 60 Abs. 1-4 VwGO, wegen § 70 Abs. 2 VwGO nicht auch § 60 Abs. 5 VwGO; in Eyermann, VwGO Kommentar, § 68, Rn. 11.

⁶⁷⁷ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 79, Rn. 45; Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 79, Rn. 33.

haben die Vorschriften der VwGO Vorrang.⁶⁷⁸ Für das Verwaltungsverfahren können die spezifisch gerichtlichen Verfahrensgarantien nicht durchsetzbar sein, sofern dies nicht gesetzlich besonders angeordnet ist.⁶⁷⁹ So gelten beispielsweise für die Beteiligung im Widerspruchsverfahren nicht § 65 VwGO, sondern § 13 VwVfG, für den Ausschluss von der Entscheidung bzw. die Ablehnung wegen Befangenheit nicht § 54 VwGO, sondern die §§ 20, 21 VwVfG, für die Anhörung nicht § 103 Abs. 3 VwGO (wohl aber § 71 VwGO), sondern § 28 VwVfG oder für die Akteneinsicht nicht die §§ 99 f. VwGO, sondern die §§ 29 f. VwVfG.⁶⁸⁰

Wenn nach ergänzender Anwendung von Vorschriften des VwVfG noch weiterhin Regelungslücken verbleiben, dann kommt eine analoge Anwendung von Vorschriften der VwGO außerhalb des 8. Abschnitts in Betracht, falls diese nicht der Eigenart des Widerspruchsverfahrens als Verwaltungsverfahren widersprechen.⁶⁸¹ Soweit die Regelungen der VwGO, der AGVwGO und von den VwVfGen schließlich nicht einschlägig sind, gelten die allgemeinen Grundsätze rechtsstaatlichen Verfahrens wie zum Beispiel das Recht auf ein faires Verfahren ergänzend,⁶⁸² weil das Widerspruchsverfahren auch dem Rechtsschutz des Bürgers dient.

b) Thailand

Gemäß § 3 Abs. 2 ThaiVwVfG wird das Mindeststandardprinzip nicht berücksichtigt, weil die Regelungen über den Vorgang des Widerspruchsverfahrens und die Widerspruchsfrist in einem Spezialgesetz den Vorrang haben. Viele Spezialgesetze schreiben ein eigenes Widerspruchsverfahren vor. Meistens wird ein Widerspruch gegen eine Entscheidung der Verwaltung bei der spezialgesetzlich bestimmten Widerspruchsbehörde oder bei dem Widerspruchsausschuss eingelegt, weswegen das zweistufig ausgestaltete typische Widerspruchsverfahren aus dem ThaiVwVfG keine Anwendung findet. Die Regelung des ThaiVwVfG über das Widerspruchsverfahren ist nur analog anwendbar, wenn es im Spezialgesetz keine solchen Regelungen gibt. In der Praxis verlieren viele Betroffene die

⁶⁷⁸ Dürr in Knack/Hennecke, VwVfG Kommentar, § 79, Rn. 20 ff.

⁶⁷⁹ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 79, Rn. 34.

⁶⁸⁰ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 79, Rn. 34.

⁶⁸¹ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 79, Rn. 33.

⁶⁸² BVerfG NJW 2000, 1709; NJW 2004, 2887; NJW 2010, 287; NJW 2010, 925; BVerwG NVwZ 2001, 94; OVG NRW NVwZ-RR 2005, 449.

Möglichkeit, eine Klage gegen den ursprünglichen Verwaltungsakt vor dem Verwaltungsgericht zu erheben, weil sie das Erfordernis eines Widerspruchsverfahrens bei der Klageerhebung gegen den ursprünglichen Verwaltungsakt, der gemäß dieses vorgenannten Spezialgesetzes erlassen wird, übersehen haben.

3. Widerspruch als Weg zur Verwaltungsgerichtsbarkeit

a) Deutschland

Im Verfassungsrecht wird der Frage nachgegangen, ob der gerichtliche Rechtsschutz von der vorherigen Durchführung eines förmlichen Rechtsbehelfsverfahrens im Sinne des § 79 VwVfG abhängen darf. Einerseits beinhaltet das Verfassungsrecht keine Regelung, die vor der Erhebung einer Klage die Durchführung eines förmlichen Rechtsbehelfsverfahrens vorschreibt oder jedenfalls ermöglicht.⁶⁸³ Ein Gebot der Einführung oder Beibehaltung folgt weder aus dem Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung noch aus den Grundrechten oder aus der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG,⁶⁸⁴ weil Art. 19 Abs. 4 GG den effektiven Rechtsschutz gegen die Behörde, nicht durch die Behörde gewährleistet.⁶⁸⁵ Es gibt andererseits keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die obligatorische Einführung eines Widerspruchsverfahrens als Voraussetzung für die Zulässigkeit bestimmter verwaltungsgerichtlichen Klagen,⁶⁸⁶ weil das Widerspruchsverfahren auch dem Rechtsschutz der Betroffenen dient. Ferner ist dies mit Art. 19 Abs. 4 GG vereinbar,⁶⁸⁷ da diese Verfassungsnorm nicht das sofortige Offenstehen des Rechtswegs garantiert.⁶⁸⁸ Allerdings darf der Zugang zum Gericht im Einzelfall nicht unzumutbar erschwert werden, weshalb das Widerspruchsverfahren nicht unzumutbar verzögert werden darf.⁶⁸⁹

⁶⁸³ BVerfGE 35, 65 (73); 60, 253 (291); vgl. BayVerfGH NVwZ 2009, 716 (719).

⁶⁸⁴ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 79, Rn. 7.

⁶⁸⁵ Eyermann, VwGO Kommentar, § 68, Rn. 9.

⁶⁸⁶ BVerwGE 58, 100 (104); Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 79, Rn. 7.

⁶⁸⁷ BVerfGE 35, 65 (72 f.); 40, 237 (256 f.); vgl. BVerwGE 58, 100 (104).

⁶⁸⁸ von Mutius, Das Widerspruchsverfahren der VwGO als Verwaltungsverfahren und Prozessvoraussetzungen (1969), S. 144.

⁶⁸⁹ BVerfGE 40, 237 (256 f.).

Die form und frist gerechte Einlegung eines Widerspruchs stellt eine Sachurteilsvoraussetzung dar.⁶⁹⁰ Bei ihrem Fehlen weist das Gericht die Klage aufgrund ihrer Unzulässigkeit ab.⁶⁹¹ Eine Heilung einer fehlenden Sachurteilsvoraussetzung kann grundsätzlich bis zur letzten mündlichen Verhandlung oder bei Entscheidung im schriftlichen Verfahren bis zum Erlass der Gerichtsentscheidung,⁶⁹² auch noch in der Rechtsmittelinstanz,⁶⁹³ erfolgen. Darüber hinaus darf man nicht außer Acht lassen, dass eine Nachholung des Widerspruchsverfahrens durch die Einlegung des Widerspruchs an die Widerspruchsfrist gebunden sein muss. Nach dem Ablauf der Widerspruchsfrist sollte eingelegter Widerspruch unzulässig sein. Nach der Ansicht von *Mutius* und der Rechtsprechung wird diese Schwierigkeit dadurch vermieden, dass aus Gründe der Prozessökonomie ein Widerspruchsverfahren für entbehrlich gehalten wird, wenn sich der Beklagte auf die Klage einlässt und deren Abweisung beantragt.⁶⁹⁴ Anders ist, wenn Verwaltungsakt mit Doppelwirkung vorliegt und eine Dritte eine unanfechtbare gesicherte Rechtsposition erlangt hat.⁶⁹⁵ Nach anderer Meinung wird die Klage als Rechtsbehelf des Widerspruchsverfahrens angesehen, während die Klageerwiderung als Widerspruchsbescheid fingiert wird.⁶⁹⁶ Die Widerspruchsbehörde und der Beklagte sollten daher identisch sein.⁶⁹⁷ Aus formellen Gründen müsste ein Widerspruchsverfahren mit Widerspruch und Widerspruchsbescheid nachgeholt werden, während sich der voraussichtliche Inhalt des Widerspruchsbescheides bereits aus der Klageerwiderung ergibt.⁶⁹⁸ Diese Umdeutung von Klage und Klageerwiderung in Widerspruch und

⁶⁹⁰ Hufen, *Verwaltungsprozessrecht* (2013), § 5, Rn. 6; Pietzner/Ronellenfitsch, *Assessorexamen* (2014), § 17, Rn. 539; Dolde/Porsch in Schoch/Schneider/Bier (Hrsg.), *VwGO Kommentar*, Vorb. § 68, Rn. 3; Eyermann, *VwGO Kommentar*, § 68, Rn. 1; Kopp/Schenke, *VwGO Kommentar*, Vorb. § 68, Rn. 6; Redeker/von Oertzen, *VwGO Kommentar*, § 68, Rn. 3.

⁶⁹¹ Redeker/von Oertzen, *VwGO Kommentar*, § 68, Rn. 3.

⁶⁹² Kopp/Schenke, *VwGO Kommentar*, Vorb. § 68, Rn. 3; Redeker/von Oertzen, *VwGO Kommentar*, § 68, Rn. 3.

⁶⁹³ BVerwG DVBl 1984, 91; bei Vorliegen besonderer Umstände kann die Heilung auch noch während des Berufungsverfahrens stattfinden.

⁶⁹⁴ BVerwG 64, 325 (330); DVBl 1984, 91; NJW 1991, 857; NVwZ-RR 1995, 90; NVwZ 2009, 924 (925); von Mutius, *Widerspruchsverfahren* (1969), S. 178.

⁶⁹⁵ BVerwGE DÖV 1982, 940 (941).

⁶⁹⁶ Redeker/von Oertzen, *VwGO Kommentar*, § 68, Rn. 4.

⁶⁹⁷ BVerwGE 66, 39 (41); BVerwG NVwZ 1984, 507; NVwZ 1986, 374; NVwZ 2011, 501 (503).

⁶⁹⁸ BVerwGE 64, 325 (330); OVG NRW NVwZ-RR 1993, 590.

Widerspruchsbescheid hat *von Mutius* mit überzeugenden Gründen abgelehnt.⁶⁹⁹ Nach einer anderen Lösung wird das durchgeführte Widerspruchsverfahren nicht als Sachurteilsvoraussetzung angesehen, da die Einlegung einer Untätigkeitsklage nach § 75 VwGO ohne Widerspruchsbescheid, aber nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig ist.⁷⁰⁰ Dies könnte aber nur im Fall der Nichtentscheidung eines Widerspruchs ermöglichen, dagegen wäre dies für keine Erhebung des Widerspruchs fragwürdig.

b) Thailand

Das Widerspruchsverfahren gilt als wichtige Voraussetzung für die Klagebefugnis zum Verwaltungsgericht gemäß § 42 Abs. 2 S. 2 ThaiVerwGG,⁷⁰¹ der sog. verpflichtende Widerspruch. Mit dem verpflichtenden Widerspruch könnte das verwaltungsgerichtliche Verfahren durch die Selbstkontrolle der Verwaltung entlastet werden. Umgekehrt werden die Betroffenen auch belastet, indem sie einen Widerspruch gegen den Verwaltungsakt innerhalb der Widerspruchfrist gemäß § 44 ThaiVwVfG innerhalb von 15 Tagen seit der Bekanntmachung des Verwaltungsaktes einlegen müssen. Der eingelegte Widerspruch muss sowohl der Widerspruchfrist als auch der schriftlichen Form des Widerspruchs entsprechen.

Problematisch ist, in Thailand erfahren nicht alle Bürger, dass die Widerspruchsregelungen zum Schutz ihrer Rechte erforderlich werden. Sie könnten dann aufgrund des Fristablaufs oder Formfehlers ihre Möglichkeit verlieren, dem ihre Rechte verletzenden Verwaltungsakt zu widersprechen und eine Kontrolle der Verwaltungshandlung im

⁶⁹⁹ Siehe von Mutius, Widerspruchsverfahren (1969), S. 175 ff.

⁷⁰⁰ Redeker/von Oertzen, VwGO Kommentar, § 68, Rn. 5.

⁷⁰¹ **§ 42 ThaiVerwGG:** *Any person who is aggrieved or injured or who may be inevitably aggrieved or injured in consequence of an act or omission by an administrative agency or a State official or who has a dispute in connection with an administrative contract or any other case falling within the jurisdiction of the Administrative Court under section 9 may, provided that the redress or alleviation of such grievance or injury or the termination of such dispute requires a decree as specified in section 72, file a case with the Administrative Court.*

In the case where the law provides for the process or procedure for the redress of the grievance or injury in any particular matter, the filing of an administrative case with respect to such matter may be made only after action has been taken in accordance with such process and procedure and an order has also been given thereunder or no order has been given within a reasonable period of time or within such time as prescribed by law.

Gerichtsverfahren zu eröffnen. Zur Lösung dieses Problems könnte die Abschaffung des verpflichtenden Widerspruchs nicht in Betracht kommen, weil die Klageflut die Verwaltungsgerichtsbarkeit stark belastet würde. Ein rechtspolitischer Vorschlag geht davon aus, dass die aufwendige Widerspruchsregelung im ThaiVwVfG durch die Gesetzesänderung erleichtert werden sollte oder die Widerspruchsfrist von 15 Tagen ab der Bekanntmachung eines Verwaltungsaktes gemäß § 44 ThaiVwVfG ausgedehnt werden sollte, damit der Betroffene noch mehr Zeit hat, auf den Verwaltungsakt Widerspruch zu reagieren.

4. Gesetzlich geregelte Ausnahmen vom Erfordernis des Widerspruchsverfahrens

a) Bestrebungen zur Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in Deutschland

aa) Rechtsgrundlage für die Länder zur Abschaffung des Widerspruchsverfahrens

§ 68 Abs. 1 S. 2 VwGO regelt den gesetzlichen Ausschluss des Widerspruchsverfahrens. Durch das Gesetz kann nicht nur das Widerspruchsverfahren ganz ausgeschlossen, sondern auch die Zulässigkeit des Widerspruchs oder die Entscheidungskompetenz der Widerspruchsbehörde beschränkt werden.⁷⁰² Einerseits kann das Widerspruchsverfahren durch Landesgesetz oder durch einen Staatsvertrag zwischen mehreren Ländern, der mit Zustimmung der Parlamente abgeschlossen wird, ausgeschlossen werden.⁷⁰³ Andererseits kann auch der Bundesgesetzgeber durch spätere Gesetze ohne Rücksicht auf § 68 Abs. 1 S. 2 VwGO abweichende Regelungen treffen, weil die VwGO nur den Rang eines einfachen Gesetzes hat.⁷⁰⁴ Nach dem 6. VwGOÄndG gilt der Ausschluss nicht nur für „besondere Fälle“, sondern auch für ein ganzes Rechtsgebiet.⁷⁰⁵ Außerdem sind Optionsmodelle zulässig, wonach es dem Betroffenen überlassen bleibt, ob er ein Widerspruchsverfahren durchführen oder sogleich den Klageweg beschreiten möchte.⁷⁰⁶ Seit einigen Jahren ist das Widerspruchsverfahren in vielen Ländern durch Gesetz

⁷⁰² BVerwG NVwZ 2012, 506.

⁷⁰³ BVerwG NVwZ 1985, 191.

⁷⁰⁴ BVerfG BayVBl 1973, 462 (463).

⁷⁰⁵ Art. 1 Nr. 8 in 6. VwGOÄndG vom 19.3.1991, BGBl I 686; BT-Drucks. 13/5098, 23; in Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, § 68, Rn. 17a.

⁷⁰⁶ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 79, Rn. 5.

eingeschränkt oder sogar abgeschafft und die unmittelbare Klagemöglichkeit eröffnet worden. Grundsätzlich abgeschafft wurde es in Niedersachsen (§ 8a NdsAGVwGO), Nordrhein-Westfalen (§ 6 AGVwGO NRW) und Bayern (Art. 15 BayAGVwGO) und eingeschränkt in den Ländern Baden-Württemberg (§ 15 AGVwGO BW), Berlin (§ 4 Abs. 2 BerlAGVwGO), Hamburg (§ 6 Abs. 2 Nr. 1 bis Nr. 6 HmbAGVwGO), Hessen (§ 16a HessAGVwGO), Mecklenburg-Vorpommern (§ 13b AGGerStrG MV) und Sachsen-Anhalt (§ 8a AGVwGO LSA).⁷⁰⁷

bb) Gründe für die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens

Für die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens sind die Gründe vorgebracht worden. Das Widerspruchsverfahren wird aufgrund des historischen Misstrauens und eines kaum durchdachten modischen Trends abgeschafft.⁷⁰⁸ Das Widerspruchsverfahren wird teilweise als wenig effektiv angesehen.⁷⁰⁹ Es bestehen drei Gründe für die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens. Erstens wurde der Zweck der Selbstkontrolle von Widerspruchsverfahren zu einem wesentlichen Teil nicht erreicht, weil die Widerspruchsbehörde im Widerspruchsverfahren als Betroffener auftrat und regelmäßig nicht bereit sei, ihren Standpunkt zu revidieren.⁷¹⁰ Zweitens würden innerhalb der Verwaltung zu viele Kräfte gebunden und damit unnötige Kosten verursacht.⁷¹¹ Die Abschaffung würde zu Kostenersparnissen und Entbürokratisierung führen.⁷¹² Drittens würde das Widerspruchsverfahren damit den effektiven Rechtsschutz durch die Verwaltungsgerichte verzögern.⁷¹³

cc) Kritik an der Abschaffung des Widerspruchsverfahrens

Die Gründe der Abschaffungsbefürworter können nicht überzeugen.⁷¹⁴ Die Abschaffung oder Einschränkung des Widerspruchsverfahrens ist rechtspolitisch verfehlt.⁷¹⁵ Die

⁷⁰⁷ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 79, Rn. 5.

⁷⁰⁸ Hufen, Verwaltungsprozessrecht (2013), § 5, Rn. 4.

⁷⁰⁹ Dolde/Porsch in Schoch/Schneider/Bier (Hrsg.), VwGO Kommentar, Vorb § 68, Rn. 16.

⁷¹⁰ BVerwG NVwZ 1988, 721 (724).

⁷¹¹ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 79, Rn. 5a.

⁷¹² Rüssel, NVwZ 2006, 523 (526); Breuer, Verwaltungsrechtsschutz; in Festschrift für Steiner (2009), S. 94.

⁷¹³ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 79, Rn. 5a.

⁷¹⁴ Ausführlich in Hufen, Verwaltungsprozessrecht (2013), § 5, Rn. 5.

⁷¹⁵ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 79, Rn. 5b.

mangelnde Effektivität des Widerspruchsverfahrens ist nicht erwiesen.⁷¹⁶ Zudem greift die Kritik an der Verzögerung des Rechtsschutzes im gerichtlichen Verfahren als Argument für die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens nicht real. Gemäß § 75 VwGO begrenzt der Zeitverlust im Widerspruchsverfahren auf drei Monate, was mit Blick auf die Garantie effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) als zumutbar anzusehen ist.⁷¹⁷ Zwar wird ferner mit der Abschaffung der Weg zum Gerichtsverfahren verkürzt, aber das gerichtliche Verfahren wird verlängert, weil der Richter sich die Informationen, die er bisher aus der Widerspruchsentscheidung entnehmen konnte, nunmehr selbst beschaffen muss.⁷¹⁸ Außerdem zeigen viele Untersuchungen, dass das Widerspruchsverfahren die Verwaltungsgerichte massiv entlastet.⁷¹⁹ Nach der Ansicht *Oerders* wurden beispielsweise nahezu 80% aller Streitigkeiten über die Recht- und Zweckmäßigkeit eines Verwaltungsaktes im Widerspruchsverfahren beigelegt und der Widerspruchsführer durch die im Widerspruchsverfahren abgegebene Begründung von der Aussichtslosigkeit überzeugt.⁷²⁰ Ferner berichtet *Kopp* von einer sprunghaften Zunahme der Belastung der Verwaltungsgerichte nach Abschaffung des Vorverfahrens als Maßnahme zur Verwaltungsreform in Bayern 1960.⁷²¹ Die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens führte 2005 ferner in Niedersachsen zu einem Anstieg der verwaltungsgerichtlichen Verfahren um knapp 20%.⁷²² Außerdem ist die Zweckmäßigkeit eines Verwaltungsaktes nicht durch den gerichtlichen Rechtsschutz, sondern allein durch die Selbstkontrolle der Verwaltung korrigierbar.⁷²³ Durch die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens müssten aus Gründen des Art. 19 Abs. 4 GG solche Ermessensspielräume der Verwaltung drastisch eingeschränkt und die materielle Gerichtskontrolle erheblich erweitert werden.⁷²⁴ Darüber hinaus führt die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens keineswegs zu

⁷¹⁶ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 79, Rn. 5b.

⁷¹⁷ Dolde/Porsch in Schoch/Schneider/Bier (Hrsg.), VwGO Kommentar, Vorb § 68, Rn. 12, Glaser in Gärditz, VwGO Kommentar, § 68, Rn. 20.

⁷¹⁸ Rüssel, NVwZ 2006, 523 (526).

⁷¹⁹ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 79, Rn. 5b; dagegen keinen ausreichenden Beleg für Entlastungsfunktion; in Dolde/Porsch in Schoch/Schneider/Bier (Hrsg.), VwGO Kommentar, Vorb § 68, Rn. 16.

⁷²⁰ Oerder, Das Widerspruchsverfahren der Verwaltungsgerichtsordnung (1989), S. 56.

⁷²¹ Kopp, Die Rechtsschutzfunktion des Widerspruchsverfahrens nach §§ 68 ff. VwGO; in Festschrift für Redeker (1993), S. 544.

⁷²² Nieuwland, NordÖR 2007, 344 (346); Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 79, Rn. 5b.

⁷²³ Breuer, Verwaltungsrechtsschutz; in Festschrift für Steiner (2009), S. 99.

⁷²⁴ Hufen, Verwaltungsprozessrecht (2013), § 5, Rn. 5.

Kostenersparnissen, sondern verschiebt die Kosten vielmehr nur von der Verwaltung auf die Verwaltungsgerichte und die Bürger.⁷²⁵ Ferner entsprechen die Abschaffung und Einschränkung des Widerspruchsverfahrens nicht den aktuellen Bemühungen um eine kostengünstige konsensuale Streitbeilegung.⁷²⁶ Durch das Widerspruchsverfahren lässt sich ein wesentlicher Teil der Streitigkeiten unstreitig und kostengünstig erledigen und eine Streitbeilegung beschleunigen.⁷²⁷

In den letzten Jahren sind die Nachteile der Abschaffung des Widerspruchsverfahrens offenbar geworden, weshalb inzwischen in einigen Ländern eine Wiedereinführung erwogen wird.⁷²⁸ Zuzustimmen ist *Hufen* insofern, dass die Bundesländer, in denen übereilt bereits ein solcher Schritt unternommen werde, die Entscheidung überdenken sollten.⁷²⁹ „Reform statt Abschaffung“ gelte als die einzige verfassungskonforme und sinnvolle Lösung.

b) Verwaltungsakte oberster Bundes- und Landesbehörden

aa) Deutschland

Gegen Verwaltungsakte oberster Bundes- und Landesbehörden bedarf es gemäß § 68 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 VwGO keines Widerspruchsverfahrens. Im Sinne dieser Regelung sind oberste Behörden der Bundespräsident,⁷³⁰ die Bundesregierung, die einzelnen Bundesminister, die Präsidenten von Bundestag und Bundesrat, der Präsident des Bundesverfassungsgerichts, der Präsident des Bundesrechnungshofes, der Zentralbankrat und das Direktorium der Deutschen Bundesbank, nicht dagegen Bundesoberbehörden nach Art. 87 Abs. 3 GG.⁷³¹ Die von anderen Behörden im Namen oder im Auftrag (Mandat) einer obersten Behörde

⁷²⁵ Abschlußbericht der vom Bayerischen Staatsministerium des Innern zur Evaluierung eingesetzten Arbeitsgruppe „Widerspruchsverfahren“ (2007); in *Hufen*, *Verwaltungsprozessrecht* (2013), § 5, Rn. 5.

⁷²⁶ *Kopp/Ramsauer*, *VwVfG Kommentar*, § 79, Rn. 6.

⁷²⁷ *Kopp/Ramsauer*, *VwVfG Kommentar*, § 79, Rn. 6.

⁷²⁸ *Kopp/Ramsauer*, *VwVfG Kommentar*, § 79, Rn. 5.

⁷²⁹ *Hufen*, *Verwaltungsprozessrecht* (2013), § 5, Rn. 5.

⁷³⁰ BVerwGE 23, 295.

⁷³¹ *Kopp/Schenke*, *VwGO Kommentar*, § 68, Rn. 19.

erlassenen Verwaltungsakte sind als solche der obersten Bundes- und Landesbehörden anzusehen.⁷³²

bb) Thailand

In gleicher Weise wie im deutschen Recht bedarf es gemäß § 44 ThaiVwVfG keines Widerspruchs gegen einen Verwaltungsakt von Ministern⁷³³ oder dem Ministerpräsidenten vor Klageerhebung.⁷³⁴ Außerdem kann der Betroffene eine Klage gegen den vom Ausschuss erlassenen Verwaltungsakt unmittelbar ohne Widerspruchsbescheid gemäß § 48 ThaiVwVfG vor dem Verwaltungsgericht erheben.⁷³⁵ Über einen Widerspruch gegen Verwaltungsakte anderer oberster Behörden, wie Leiter eines unabhängigen Verfassungsorgans hat das Verwaltungsgericht seine Entscheidungen andauernd getroffen, dass der Betroffene vor Klageerhebung einen Widerspruch gegen einen Verwaltungsakt von Ombusmann einzureichen hatte.⁷³⁶ Da bedarf nach dem Wortlaut des § 44 ThaiVwVfG nur der Verwaltungsakt von Ministern und von dem Ministerpräsidenten keines Widerspruchs. Dagegen wird es in der Entscheidung vom ThaiVwVfG-Ausschuss dargestellt, dass der Parlamentspräsident der oberste Amtswalter ist und er keinen Dienstvorgesetzten hat, deswegen eine Klage gegen Verwaltungsakte vom Parlamentspräsidenten keinen Widerspruchsbescheid zulässig ist.⁷³⁷ Diese Entscheidung vom ThaiVwVfG-Ausschuss entspricht dem Zweck des zweistufig ausgestalteten typischen Widerspruchsverfahrens, in dem der Verwaltungsakt von der nächsthöheren Behörde in der Verwaltungsorganisation überprüft werden sollte. Wenn die Ausgangsbehörde bereits die oberste Behörde ist, sollte die Klage gegen Verwaltungsakte vor dem Verwaltungsgericht ohne Widerspruchsbescheid zulässig sein.

⁷³² Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, § 68, Rn. 19.

⁷³³ ThaiVwVfG-Ausschuss 616/2545, 684/2545; ThaiVerwG Ordnung 150/2545, 27/2546, 487/2556, 171/2557.

⁷³⁴ ThaiVerwG Ordnung 159/2553.

⁷³⁵ ThaiVwVfG-Ausschuss 684/2545; ThaiVerwG Ordnung 307/2546, 453/2546, 160/2555, 546/2556.

⁷³⁶ ThaiVerwG Ordnung 259/2557, 16/2558, 32/2558, 39/2558, 166/2558.

⁷³⁷ ThaiVwVfG-Ausschuss 1476/2558.

c) Erstmalige Beschwer durch Abhilfe- oder Widerspruchsbescheid

aa) Deutschland

Wenn der Abhilfebescheid oder der Widerspruchsbescheid erstmalig eine Beschwer des Widerspruchsführers, eines anderen Verfahrensbetroffenen oder auch eines Dritten enthält, ist ein Widerspruchsverfahren nach § 68 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 VwGO nicht statthaft.⁷³⁸

bb) Thailand

Nach der aufgrund des § 45 Abs. 3 ThaiVwVfG erlassenden *Ministerial Regulation* (Nr. 4 von 1997) ist eine Erhebung eines Widerspruchs gegen den bereits bekanntgegebenen Widerspruchsbescheid verboten. Nicht erfasst wird der Widerspruch gegen die Ablehnung eines eingelegten Widerspruchs aufgrund des Ablaufs der Widerspruchsfrist.⁷³⁹ Wenn die Behörde auch diesem Widerspruch nicht abhilft, muss die Behörde dem Widerspruchsführer im Widerspruchsbescheid eine Rechtsmittelbelehrung mitteilen,⁷⁴⁰ dass er eine Klage gegen den Widerspruchsbescheid vor dem Verwaltungsgericht erheben kann.

II. Durchführung des Widerspruchsverfahrens

1. Beginn des Widerspruchsverfahrens

Gemäß § 69 VwGO beginnt das Widerspruchsverfahren mit der Erhebung des Widerspruchs. Ein vor Bekanntgabe des Verwaltungsaktes eingelegter Widerspruch ist unzulässig.⁷⁴¹ Dies gilt und denn, wenn in der Folgezeit eine mit Widerspruch angreifbare Entscheidung ergeht.⁷⁴² Die VwGO nennt nur die Wahrung der Form und Frist (§ 70 VwGO) als Voraussetzungen für die Zulässigkeit des Widerspruchs. Die

⁷³⁸ Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, § 68, Rn. 20.

⁷³⁹ ThaiVwVfG-Ausschuss 844/2547.

⁷⁴⁰ ThaiVwVfG-Ausschuss 1296//2555.

⁷⁴¹ BVerwGE 19, 159 (161); 55, 355 (357); BayVGH NVwZ-RR 1998, 25 (26); Pietzner/Ronellenfitsch, Assessorexamen (2014), § 28, Rn. 1161.

⁷⁴² BVerwGE 25, 20 (21); OVG NRW NWVBl 1995, 392 (393).

Widerspruchsbehörde berücksichtigt Form und Frist bei ihrer Entscheidung und weist den Widerspruch zurück, wenn er verspätet oder formfehlerhaft eingelegt wurde.⁷⁴³

a) Form

aa) Deutschland

Der Widerspruch ist schriftlich oder zur Niederschrift entweder bei der Einlegungsbehörde, die den Verwaltungsakt (Ausgangsbehörde) oder den Widerspruchsbescheid erlassen hat (Widerspruchsbehörde), zu erheben (§ 70 Abs. 1 S. 1 VwGO). Nach Ansicht der Rechtsprechung verlangt die Schriftform im Sinne des § 70 Abs. 1 VwGO einerseits eine Festlegung der Identität des Absenders⁷⁴⁴ und es muss sich aus der Widerspruchsschrift oder aus den beigefügten Anlagen eindeutig ergeben, dass der Widerspruchsführer der Willen zur Erklärung des Widerspruchs hat.⁷⁴⁵ Die Regelung zum Widerspruchsverfahren enthält keine besonderen Anforderungen an den Inhalt des Widerspruchs.⁷⁴⁶ Es genügt, dass für die Behörde aus dem Widerspruchsschreiben und den näheren Umständen des Falles hinreichend erkennbar ist, dass der Betroffene mit einem bestimmten Verwaltungsakt nicht einverstanden ist und eine Überprüfung begehrt oder eine Änderung anstrebt.⁷⁴⁷

bb) Thailand

Gemäß § 44 Abs. 2 ThaiVwVfG muss der Widerspruch schriftlich erfolgen.⁷⁴⁸ Der Betroffene muss dabei seinen Widerspruch gegen den angegriffenen Verwaltungsakt mit relevanten Tatsachen oder Rechtsgrundlagen untermauern.⁷⁴⁹ Zweifelt der Betroffene beispielsweise nur an der Gerechtigkeit der Verwaltungsentscheidung, ohne seine Rüge

⁷⁴³ Redeker/von Oertzen, VwGO Kommentar, § 68, Rn. 7.

⁷⁴⁴ BVerwGE 58, 359 (364); BVerwG NJW 1984, 444; Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, § 70, Rn. 2

⁷⁴⁵ BVerwGE 30, 274; 58, 359 (365); BVerwG BayVBl 1985, 605; NJW 1993, 1874; HessVGH NVwZ-RR 1993, 432 (434); Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, § 70, Rn. 2.

⁷⁴⁶ Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, § 70, Rn. 5.

⁷⁴⁷ BVerwG DVBl 2009, 1249; OVG NRW NVwZ 1984, 655.

⁷⁴⁸ Ein mündlicher Widerspruch wird abgelehnt; ThaiVerwG Ordnung 236/2546, 382/2555, 575/2556.

⁷⁴⁹ ThaiVerwGE 969/2556.

oder seinen Willen zur Beseitigung des Verwaltungsaktes deutlich zu machen, dann ist dies nicht als Widerspruch im Sinne des ThaiVwVfG angesehen.⁷⁵⁰

b) Widerspruchsfrist

aa) Deutschland

Gemäß § 70 Abs. 1 VwGO ist der Widerspruch innerhalb eines Monats nach der Bekanntgabe des belastenden Verwaltungsaktes bei der Ausgangsbehörde zu erheben. Die Widerspruchsfrist beginnt nach der Bekanntgabe des entsprechenden Verwaltungsaktes gegenüber dem Beschwerden zu laufen.⁷⁵¹ Wenn eine Rechtsmittelbelehrung unterblieben oder unrichtig erteilt worden ist, beträgt die Widerspruchsfrist ein Jahr seit ihrer Zustellung, Eröffnung oder Verkündung (§ 70 Abs. 2 VwGO iVm. § 58 Abs. 2 VwGO). Da die Widerspruchsfrist eine gesetzliche Frist ist, kommt bei einer Fristversäumnis immer die Möglichkeit der Wiedereinsetzung in den vorigen Stand in Betracht. Die Wiedereinsetzung darf nur gewährt werden, wenn die gesetzlich genannten Voraussetzungen gemäß § 60 Abs. 1 bis Abs. 4 VwGO, insbesondere das fehlende Verschulden des Antragsstellers bezüglich der Fristversäumung vorliegen.⁷⁵²

Es stellt sich ferner die Frage, ob die zuständige Behörde verpflichtet ist, einen verspätet eingelegten Widerspruch als unzulässig zurückzuweisen. Nach der ständigen Rechtsprechung ist die Widerspruchsbehörde zur Zurückweisung des verspätet eingelegten Widerspruchs nicht gezwungen.⁷⁵³ Es steht in ihrem Ermessen, ob sie über den unzulässigen Widerspruch in der Sache entscheidet, weil die Widerspruchsbehörde eine entsprechende Kompetenz als „Herrin des Widerspruchsverfahrens“⁷⁵⁴ hat. Durch eine Sachentscheidung eröffnen sich neue Rechtsschutzmöglichkeiten, deswegen gilt dies beispielsweise für einen Widerspruch gegen einseitig belastenden Verwaltungsakt,⁷⁵⁵ weil

⁷⁵⁰ ThaiVerwG Ordnung 118/2549, 637/2550.

⁷⁵¹ Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, § 70, Rn. 6a.

⁷⁵² Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, § 70, Rn. 11.

⁷⁵³ BVerwGE 15, 306 (310); 28, 305 (308); 57, 342 (344); BVerwG NVwZ 1983, 608; NVwZ-RR 1989, 85 (86); VGH Baden-Württemberg NJW 1980, 2270; VBIBW 1992, 96 (97); VBIBW 1993, 220 (221); NVwZ-RR 2002, 6; OVG Saarland NVwZ 1986, 578.

⁷⁵⁴ Anmerkung von Kopp, DVBl 1992, 1496.

⁷⁵⁵ Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, § 70, Rn. 9.

die Widerspruchsfrist in diesem Verfahren allein dem Schutz der Behörde dient.⁷⁵⁶ Dagegen könnte der eingelegte Widerspruch nach dem Ablauf der Widerspruchsfrist unzulässig sein, deswegen sollte die Widerspruchsbehörde einen verspätet eingelegten Widerspruch nicht berücksichtigen und er sollte als ein fehlender Widerspruch angesehen werden. Darüber hinaus ist es der Widerspruchsbehörde bei Verwaltungsakten mit Drittwirkung verboten, durch eine Sachentscheidung die gesicherte Rechtsposition eines durch den unanfechtbaren Verwaltungsakt Begünstigten zu entziehen,⁷⁵⁷ weil die Widerspruchsfrist im Fall des Verwaltungsaktes mit Drittwirkung nicht lediglich dem Schutz der Widerspruchsbehörde dient⁷⁵⁸ und eine Ermächtigungsgrundlage zur Aufhebung im Widerspruchsverfahren nicht besteht.⁷⁵⁹ Im Gegensatz zur Rechtsprechung sind nach der überwiegenden Meinung in der Literatur die verspätet eingelegten Widersprüche als unzulässig abzuweisen.⁷⁶⁰

Des Weiteren ist es zu fragen, ob sich die Entscheidung über den verfristeten Widerspruch in der Sache auf die Zulässigkeit und Begründetheit der Klage gegen einen Ausgangs- und Widerspruchsbescheid auswirkt. In der Literatur wird die Klage überwiegend als unzulässig qualifiziert,⁷⁶¹ da der ursprüngliche Verwaltungsakt mit Ablauf der Widerspruchsfrist bereits bestandskräftig ist.⁷⁶² Bei einer dogmatisch klaren Lösung kann die Nichtbeachtung der Versäumung der Widerspruchsfrist nur als Verfahrensverstöß im Widerspruchsverfahren angesehen werden, der zur Klage gegen den Widerspruchsbescheid nach § 79 Abs. 2 VwGO berechtigt, jedoch nicht von Amts wegen berücksichtigt werden kann.⁷⁶³ Wenn die Behörde eine voll anfechtbare Sachentscheidung

⁷⁵⁶ Dolde/Porsch in Schoch/Schneider/Bier (Hrsg.), VwGO Kommentar, § 70, Rn. 37.

⁷⁵⁷ Dolde/Porsch in Schoch/Schneider/Bier (Hrsg.), VwGO Kommentar, § 70, Rn. 38; Eyermann, VwGO Kommentar, § 70, Rn. 9.

⁷⁵⁸ BVerwG NVwZ 1983, 285; BayVBl 1999, 58; NJW 2010, 1686 (1688); OVG Saarland NVwZ 1986, 578.

⁷⁵⁹ BVerwG NJW 2010, 1686 (1688); Dolde/Porsch in Schoch/Schneider/Bier (Hrsg.), VwGO Kommentar, § 70 Rn. 38; Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, § 70, Rn. 9.

⁷⁶⁰ Schütz, NVwZ 1981, 2785 (2788); Judick, NVwZ 1984, 356; Schoch, Jura 2003, 752 (755); Dolde/Porsch in Schoch/Schneider/Bier (Hrsg.), VwGO Kommentar, § 70 Rn. 40; Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, § 70, Rn. 9.

⁷⁶¹ Hamann, DÖV 1962, 892; Wallerath, DÖV 1970, 653 (660); von Mutius, Widerspruchsverfahren (1969), S. 190; Dolde/Porsch in Schoch/Schneider/Bier (Hrsg.), VwGO Kommentar, § 70 Rn. 40; Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, § 70, Rn. 9.

⁷⁶² Vgl. Niethammer, NJW 1981, 1544; Judick, NVwZ 1984, 356 (358).

⁷⁶³ Redeker/von Oertzen, VwGO Kommentar, § 70, Rn. 8.

treffen kann, um den ursprünglichen Verwaltungsakt mit einer erneuten Entscheidung zu erlassen, dann müssen eine Abänderung oder Bestätigung der Widerspruchsbehörde im Widerspruchsverfahren nach einem verspäteten Widerspruch möglich sein und zwar ohne dass sie den ursprünglichen Verwaltungsakt ausdrücklich aufhebt.⁷⁶⁴

bb) Thailand

Nach der Bekanntgabe eines Verwaltungsaktes kann der Betroffene gemäß § 44 Abs. 1 ThaiVwVfG innerhalb von 15 Tagen einen Widerspruch bei der Ausgangsbehörde einlegen. Das Widerspruchsrecht ist verwirkt, wenn der Betroffene vor dem Ablauf der Widerspruchsfrist keinen Widerspruch einlegt. Aufgrund der Verwirkung des Widerspruchsrechts ist deswegen eine Klage gegen den ursprünglichen Verwaltungsakt unzulässig. Wenn die Behörde dem Betroffenen die Widerspruchsfrist nicht mitteilt, beträgt die neue Widerspruchsfrist ein Jahr ab der Bekanntmachung des Verwaltungsaktes (§ 40 Abs. 2 ThaiVwVfG). Außerdem kann in Thailand der Beteiligte gemäß § 66 ThaiVwVfG nach dem Ablauf einer gesetzlichen Frist einen Antrag auf Wiedereinsetzung in den vorigen Stand binnen 15 Tagen nach Wegfall des Hindernisses stellen, sofern ihn am Ablauf der Frist kein Verschulden trifft.

Nach der Rechtsprechung⁷⁶⁵ und Entscheidung des ThaiVwVfG-Ausschusses⁷⁶⁶ sind die Ausgangs- und Widerspruchsbehörde zur Entscheidung des verspätet eingelegten Widerspruchs nicht befugt. Die Zurückweisung eines verspätet eingelegten Widerspruchs ist ein Verwaltungsakt, gegen den der Betroffene wiederum Widerspruch erheben kann, also „einen Widerspruch gegen eine Ablehnung des verspätet eingelegten Widerspruchs.“⁷⁶⁷ Wenn dem Widerspruch gegen diese Ablehnung nicht abgeholfen wird, muss die Widerspruchsbehörde im Widerspruchsbescheid dem Widerspruchsführer eine Rechtsmittelbelehrung, also Gerichtsklage, mitteilen.⁷⁶⁸ Das Verwaltungsgericht kann nur darüber entscheiden, ob die Widerspruchsfrist abgelaufen ist. Ist die Widerspruchsfrist nicht abgelaufen, muss das Verwaltungsgericht den ursprünglichen Widerspruch an die

⁷⁶⁴ OVG Baden-Württemberg NJW 1980, 2270; Erichsen, Jura 1992, 645 (649).

⁷⁶⁵ ThaiVerwG Ordnung 658/2546, 470/2547, 147/2550, 3/2551, 266/2551, 267/2551, 497/2551, 355/2552; The Supreme Court 498/2517.

⁷⁶⁶ ThaiVwVfG-Ausschuss 213/2550.

⁷⁶⁷ ThaiVwVfG-Ausschuss 844/2547.

⁷⁶⁸ ThaiVwVfG-Ausschuss 1296/2555.

Widerspruchsbehörde zurückweisen, damit sie den Inhalt des ursprünglichen Widerspruchs weiter bearbeitet. Darüber hinaus wird die Auswirkung der Entscheidung über den verfristeten Widerspruch auf die Zulässigkeit und Begründetheit der Klage gegen den Widerspruchsbescheid bisjetzt in der Literatur nicht diskutiert, während *the Supreme Court* im Jahr 1974 entschieden hat, dass die Entscheidung über den verfristeten Widerspruch rechtswidrig war. Dies führte auch zur Unzulässigkeit der Gerichtsklage gegen den Verwaltungsakt.⁷⁶⁹

2. Ablauf des Widerspruchsverfahrens

a) Anhörung

aa) Deutschland

Die durch das 6. VwGOÄndG neugefasste Vorschrift des § 71 VwGO ist Ausfluss eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes, der aus dem verfassungsrechtlichen Rechtsstaatsprinzip abgeleitet wird und besagt, dass der Betroffene eines Verwaltungsaktes vor dem Erlass dieses Verwaltungsaktes gehört werden muss.⁷⁷⁰ § 71 VwGO regelt die Pflicht zur Anhörung im Widerspruchsverfahren, demnach es bei der Aufhebung oder Änderung eines Verwaltungsaktes im Widerspruchsverfahren, die erstmalig mit einer Beschwerde verbunden ist, vor dem Erlass des Abhilfe- oder Widerspruchsbescheides einer Anhörung bedarf. Diese Regelung erfasst sowohl den erstmalig beschwerten Dritten als auch jeden Betroffenen und den Widerspruchsführer selbst.⁷⁷¹

§ 71 VwGO ist zwar als „Soll-Vorschrift“ gefasst, die Anhörung ist aber grundsätzlich geboten.⁷⁷² Das bedeutet, dass die Behörde regelmäßig verpflichtet ist, denjenigen, in dessen Rechte der Widerspruchsbescheid eingreift, anzuhören. In besonders gelagerten Fällen greifen § 28 Abs. 2 und Abs. 3 VwVfG als Ausnahmetatbestände.⁷⁷³

⁷⁶⁹ The Supreme Court 498/2517.

⁷⁷⁰ Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, § 71, Rn. 1.

⁷⁷¹ Eyermann, VwGO Kommentar, § 71, Rn. 3; Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, § 71, Rn. 2.

⁷⁷² Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, § 71, Rn. 4; Redeker/von Oertzen, VwGO Kommentar, § 71, Rn. 2.

⁷⁷³ Dolde/Porsch in Schoch/Schneider/Bier (Hrsg.), VwGO Kommentar, § 71, Rn. 8; Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, § 71, Rn. 4; Redeker/von Oertzen, VwGO Kommentar, § 71, Rn. 2.

Umstritten ist die Rechtsfolge des Verstoßes gegen die Anhörungspflicht. Eine unterlassene Anhörung macht den Widerspruchsbescheid zwar fehlerhaft,⁷⁷⁴ aber sie berührt die Wirksamkeit des Abhilfe- oder Widerspruchsbescheides nicht. Trotzdem führt eine isolierte Klage des fehlerhaft nicht Angehörten zur Aufhebung des Widerspruchsbescheides (§ 79 VwGO).⁷⁷⁵ Die Verletzung der Anhörungspflicht berührt nicht den Bestand, die Wirksamkeit und die Rechtmäßigkeit des ursprünglichen Verwaltungsaktes.⁷⁷⁶ Die unterlassene Anhörung kann nach § 45 Abs. 1 Nr. 3 mit Abs. 2 VwVfG bis zum Abschluss des Widerspruchsverfahrens oder verwaltungsgerichtlichen Verfahrens mit Wirkung *ex nunc*⁷⁷⁷ geheilt werden.⁷⁷⁸ Dagegen findet § 46 VwVfG bei der Aufhebung des Widerspruchsbescheides keine Anwendung, da § 79 Abs. 2 S. 2 VwGO insoweit vorgeht.⁷⁷⁹ Der Widerspruchsbescheid kann gemäß § 79 Abs. 2 S. 2 VwGO grundsätzlich wegen der Verletzung einer wesentlichen Vorschrift isoliert angefochten werden.⁷⁸⁰

bb) Thailand

Das Widerspruchsverfahren wird auch vom ThaiVwVfG vorgeschrieben und als Verwaltungsverfahren angesehen. Daher sind die Verfahrensregelungen im ThaiVwVfG über den Erlass eines Verwaltungsaktes wie das Befangenheitsprinzip, die Anhörung, die Akteneinsicht und die Begründungspflicht anwendbar. Eine Heilung der Fehler des Widerspruchsverfahrens kann nur bis zu dessen Abschluss erfolgen.

⁷⁷⁴ BVerwG NVwZ 1999, 1218; BayVGH BayVBl 1975, 141 (142); OVG Bremen NJW 1983, 1869; Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, § 71, Rn. 4.

⁷⁷⁵ Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, § 71, Rn. 6; Redeker/von Oertzen, VwGO Kommentar, § 71, Rn. 2.

⁷⁷⁶ Dolde/Porsch in Schoch/Schneider/Bier (Hrsg.), VwGO Kommentar, § 71, Rn. 9; Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, § 71, Rn. 6.

⁷⁷⁷ Dolde/Porsch in Schoch/Schneider/Bier (Hrsg.), VwGO Kommentar, § 71, Rn. 9; Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, § 71, Rn. 7.

⁷⁷⁸ Dolde/Porsch in Schoch/Schneider/Bier (Hrsg.), VwGO Kommentar, § 71, Rn. 9a; Gärditz, VwGO Kommentar, § 71, Rn. 7; Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, § 71, Rn. 7.

⁷⁷⁹ OVG Bremen NJW 1983, 1869; Gärditz, VwGO Kommentar, § 71, Rn. 7; Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, § 71, Rn. 6.

⁷⁸⁰ Gärditz, VwGO Kommentar, § 71, Rn. 7.

b) Kompetenz der Ausgangsbehörde

aa) Deutschland

Die Ausgangsbehörde, die den angefochtenen Verwaltungsakt erlassen hat, hat dieser nochmals auf Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit zu überprüfen.⁷⁸¹ Die Ausgangsbehörde ist nach herrschender Meinung zur Abhilfe für den Zeitraum des gesamten Widerspruchsverfahrens befugt, also auch ab der Weiterleitung des Widerspruchs an die Widerspruchsbehörde bis zum Ergehen des Widerspruchsbescheides.⁷⁸² Die Abhilfebehörde kann im Rahmen des Abhilfeverfahrens nur entweder dem Widerspruch ganz oder teilweise abhelfen⁷⁸³ oder es bei der ursprünglichen Entscheidung belassen und den Widerspruch an die Widerspruchsbehörde weiterleiten.⁷⁸⁴ Wenn die Abhilfe- oder Widerspruchsbehörde identisch sind, findet das Abhilfeverfahren aber nicht statt. Wenn die Ausgangsbehörde keine Entscheidung über die Abhilfe trifft, leidet der Widerspruchsbescheid an einem wesentlichen Verfahrensmangel.⁷⁸⁵

§ 72 VwGO schließt die Befugnis der Abhilfebehörde als Erstbehörde nicht aus. Die Abhilfebehörde kann unter den Voraussetzungen der Rücknahme (§§ 48 ff. VwVfG) oder entsprechenden Vorschriften den von ihr erlassenen Verwaltungsakt nachträglich aufheben.⁷⁸⁶ Im Fall des Vorliegens der Voraussetzungen einer Rücknahme steht beispielsweise der Behörde ein Wahlrecht nach der Ausübung pflichtgemäßen Ermessens zu.⁷⁸⁷ Im Rahmen dieses Ermessens wird berücksichtigt, welche Gründe für die

⁷⁸¹ Eyermann, VwGO Kommentar, § 72, Rn. 1.

⁷⁸² BVerwG NVwZ 1987, 224 (225); OVG Rheinland-Pfalz NVwZ 1987, 1098; BayVGH BayVBl 1988, 629; VGH Baden-Württemberg VBIBW 1989, 53; OVG Niedersachsen NVwZ-RR 2003, 326 (327); Engst, Jura 2006, 171; Pietzner/Ronellenfitsch, Assessorexamen (2014), § 25, Rn. 1039; Dolde/Porsch in Schoch/Schneider/Bier (Hrsg.), VwGO Kommentar, § 72, Rn. 7: Nach Eintritt des Devolutiveffekts; Gärditz, VwGO Kommentar, § 72, Rn. 5; Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, § 72, Rn. 2.

⁷⁸³ BFH NVwZ 1984, 824; BayVGH BayVBl 1988, 629; Meister, DÖV 1985, 146 (149); Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, § 72, Rn. 3.

⁷⁸⁴ Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, § 72, Rn. 3.

⁷⁸⁵ Eyermann, VwGO Kommentar, § 72, Rn. 2.

⁷⁸⁶ BVerwG DVBl 1996, 1316; NJW 2009, 2968; OVG NRW DÖV 1992, 122; OVG Niedersachsen NVwZ 2003, 326; Kraft, BayVBl 1995, 521; Schoch, Jura 2003, 757; Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, § 72, Rn. 8.

⁷⁸⁷ Eyermann, VwGO Kommentar, § 72, Rn. 11.

Rücknahme sprechen oder welche Nachteile sich für den Widerspruchsführer bei der Kostentragung ergeben.⁷⁸⁸ Nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts darf die Ausgangsbehörde den Ausgangsbescheid allerdings nicht allein zur Vermeidung der ihr gemäß § 80 VwVfG obliegender Erstattung der Kosten des Widerspruchsführers bei einem Abhilfebescheid gemäß §§ 48 ff. VwVfG zurücknehmen.⁷⁸⁹ Als weiteres Beispiel ist im Fall des Vorliegens der Gründe für ein Wiederaufgreifen im Sinne von § 51 VwVfG die Behörde verpflichtet, ohne Rücksicht auf ein anhängiges oder abgeschlossenes Widerspruchsverfahren ihren ursprünglichen Verwaltungsakt zu ändern oder aufzuheben.⁷⁹⁰ Im übrigen gelten die allgemeinen Grundsätze für die Änderungs- oder Aufhebungsbefugnis der Erstbehörde durch Zweitbescheid, die insbesondere den Weisungen der höheren Behörden oder Aufsichtsbehörden unterliegen.⁷⁹¹

bb) Thailand

In gleicher Weise zum deutschen Recht kann die Ausgangsbehörde, die den angefochtenen Verwaltungsakt erlassen hat, Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit überprüfen. Die Ausgangsbehörde kann dem Ausgangsbescheid ganz oder teilweise abhelfen. Außerdem kann die Ausgangsbehörde als Erstbehörde zur Rücknahme (§ 50 ThaiVwVfG), zum Widerruf (§ 51 ThaiVwVfG) oder Wiederaufgreifen (§ 54 ThaiVwVfG) befugt sein, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen.

c) Kompetenz der Widerspruchsbehörde

aa) Umfang der Nachprüfung

(1) Deutschland

Hilft die Ausgangsbehörde dem Widerspruch nicht oder nur teilweise ab, wird der Widerspruch an die Widerspruchsbehörde im zweistufig ausgestalteten typischen Widerspruchsverfahren weitergeleitet. Die Widerspruchsbehörde wird gemäß § 73 Abs. 1

⁷⁸⁸ BVerwGE 101, 64 (70); 118, 84 (89); NJW 2009, 2968; Pietzner/Ronellenfitsch, Assessorexamen (2014), § 28, Rn. 1047; Dolde/Porsch in Schoch/Schneider/Bier (Hrsg.), VwGO Kommentar, § 72, Rn. 16a; Eyermann, VwGO Kommentar, § 72, Rn. 11.

⁷⁸⁹ BVerwG NVwZ 1997, 272; NJW 2009, 2968; OVG Hamburg NVwZ-RR 1999, 706 (707).

⁷⁹⁰ Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, § 72, Rn. 9.

⁷⁹¹ Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, § 72, Rn. 9.

VwGO in Verbindung mit den für den Behördenaufbau maßgeblichen organisationsrechtlichen Vorschriften des Bundes- und Landesrechts bestimmt.⁷⁹² Gemäß § 73 Abs. 1 Nr. 1 VwGO ist die Widerspruchsbehörde die nächsthöher Behörde in der Verwaltungsorganisation, soweit nicht durch Gesetz eine andere höhere Behörde als Widerspruchsbehörde bestimmt wird. Ist die nächsthöhere Behörde jedoch bereits eine oberste Bundes- oder Landesbehörde, ist die Ausgangsbehörde auch Widerspruchsbehörde (§ 73 Abs. 1 Nr. 2 VwGO). Die Widerspruchsbehörde ist vom Abschluss des Abhilfeverfahrens bis zur Zustellung des Widerspruchsbescheides zuständig.⁷⁹³ Gemäß § 73 Abs. 1 Nr. 3 VwGO ist ein Widerspruchsbehörde die Selbstverwaltungsbehörde, wenn es um die Selbstverwaltungsangelegenheiten geht. Die Selbstverwaltungsbehörde erlässt den Widerspruchsbescheid, soweit nicht durch Gesetz anders bestimmt wird.

Im Rahmen der sachlichen Entscheidungsbefugnis kann die Widerspruchsbehörde Recht- und Zweckmäßigkeit der Entscheidung der Ausgangsbehörde überprüfen und sich nicht auf die Begründung des angefochtenen Verwaltungsaktes beschränken.⁷⁹⁴ Bei Ermessensakten kann die Widerspruchsbehörde im zulässigen Ermessenspielraum die Frage der Zweckmäßigkeit anders bewerten als die erste Behörde und den ursprünglichen Verwaltungsakt abändern.⁷⁹⁵ Zum Zwecke Überprüfung der Entscheidung der Ausgangsbehörde kann die Widerspruchsbehörde eine Sachentscheidung durch neue Ermittlungen in der Sache und Berücksichtigung eines neuen Sachverhalts treffen.⁷⁹⁶

(2) Thailand

In gleicher Weise wie im deutschen Recht wird der Widerspruch an die Widerspruchsbehörde weitergeleitet, wenn die Ausgangsbehörde dem Widerspruch nicht oder nur teilweise abhilft. Im Widerspruchsverfahren können Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit eines angefochtenen Verwaltungsaktes überprüft werden. Außerdem ist die Widerspruchsbehörde gemäß § 46 ThaiVwVfG befugt, Tatsachen, Rechtslage und Ermessen der Ausgangsbehörde im Rahmen des Gesetzmäßigkeits- und Verhältnismäßigkeitsprinzips erneut zu beurteilen.

⁷⁹² VG Gießen NVwZ-RR 1989, 367; HessVGH NVwZ 1990, 677 (678).

⁷⁹³ Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, § 73, Rn. 3.

⁷⁹⁴ Redeker/von Oertzen, VwGO Kommentar, § 73, Rn. 13.

⁷⁹⁵ Redeker/von Oertzen, VwGO Kommentar, § 73, Rn. 13.

⁷⁹⁶ BVerwG NJW 1963, 171.

bb) Befugnis zur Verschlechterung (*Reformatio in peius*)

(1) Deutschland

Als *reformatio in peius* bezeichnet man eine abgeänderte Entscheidung der Widerspruchsbehörde zum Nachteil des Widerspruchsführers.⁷⁹⁷ Die *reformatio in peius* ist weder in der VwGO noch in dem VwVfG geregelt, sondern richtet sich nach dem jeweils anzuwendenden Bundes- und Landesrecht. Ihre Zulässigkeit wird bundesrechtlich auf die Grundsätze des Vertrauensschutzes und von Treu und Glauben zurückgeführt.⁷⁹⁸ Von einem Widerspruch erwarten die Adressaten eines belastenden oder nur teilweise begünstigenden Verwaltungsaktes eine Verbesserung, aber jedenfalls nicht eine Verschlechterung ihrer Position.⁷⁹⁹ Die *reformatio in peius* wird jedoch vom Bundesverwaltungsgericht zugelassen, soweit die ursprüngliche Behörde selbst über den Widerspruch entscheidet.⁸⁰⁰ Nur in Ausnahmefällen wird die *reformatio in peius* abgelehnt, da ein schutzwürdiges Interesse an dem Bestand des ursprünglichen Verwaltungsaktes für denjenigen bestehen kann, der mit seiner Anfechtung den Grund für die mangelnde Bestandskraft des Verwaltungsaktes setzt.⁸⁰¹ Wer einen ihn belastenden Verwaltungsakt anfecht, muss grundsätzlich mit der Verschlechterung seiner Position rechnen, weil mit der Anfechtung des Verwaltungsaktes grundsätzlich noch kein Vertrauensschutz eingeleitet ist.⁸⁰²

Für den Regelfall ist eine materiell-rechtliche Zulässigkeit der *reformatio in peius* anzunehmen.⁸⁰³ Für die Rechtskontrolle des angefochtenen Verwaltungsaktes wird eine

⁷⁹⁷ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 79, Rn. 52.

⁷⁹⁸ BVerwGE 51, 310; 65, 313 (319), BVerwG NVwZ 1987, 215; DVBl. 1996, 1318; OVG Berlin NJW 1977, 1166.

⁷⁹⁹ Hufen/Siegel, Verwaltungsprozessrecht (2013), § 9, Rn. 17.

⁸⁰⁰ BVerwG DÖV 1957, 782; OVG Hamburg GewArch 1990, 405.

⁸⁰¹ BVerwG NJW 1957, 195: Unzulässige *reformatio in peius* im Verfahren für Ausgleichsleistung ohne Rechtsanspruch; BVerwG NVwZ 1993, 686: Die Neubewertung einer Prüfungsarbeit aufgrund begründeter Bestandenheiten des Prüflings darf nicht zur Verschlechterung der Prüfungsnote führen; Hufen, Verwaltungsprozessrecht (2013), § 9, Rn. 17.

⁸⁰² BVerwGE 67, 129 (134).

⁸⁰³ BVerwGE 14, 181; 51, 310 (314); 65, 313 (319); BVerwG NVwZ 1983, 612 (613); NVwZ 1987, 215; OVG Hamburg LKV 1991, 144; OVG Rheinland-Pfalz DVBl 1992, 787; Pietzner, VerwArch 1990, 261; Dolde/Porsch in Schoch/Schneider/Bier (Hrsg.), VwGO Kommentar, § 68, Rn. 49.

Verschlechterung nur aus Rechtsgründen berücksichtigt, während eine Entscheidung aus eigenem Ermessen unzulässig wäre.⁸⁰⁴ Dies ergibt sich aus dem Aspekt der Gewährleistung eines ausreichenden Vertrauensschutzes, dessen Beurteilungsmaßstab sich aus den Grundsätzen von Rücknahme und Widerruf von Verwaltungsakten ergibt.⁸⁰⁵ Außerdem ist ein Verwaltungsakt im Widerspruchsverfahren erstmalig mit einer Beschwerde aufzuheben oder zu ändern, soll der Betroffene vor Erlass des Abhilfe- oder Widerspruchsbescheides gehört werden (§ 71 VwGO). Bei der fehlenden Anhörung kann es gemäß § 45 Nr. 3 Abs. 2 VwVfG nachgeholt werden und die Unbeachtlichkeitsregelung des § 46 VwVfG ist anzuwenden. In rechtspolitisch kritikwürdiger Weise dürfte es letztlich daher in keinem Fall zur Aufhebung des Abhilfe- oder Widerspruchsbescheides infolge rechtswidrig unterlassener Anhörung kommen.⁸⁰⁶

(2) Thailand

Die Widerspruchsbehörde könnte sowohl in Richtung einer Verbesserung (*reformatio in melius*) oder auch einer Verschlechterung (*reformatio in peius*) entscheiden. Dies wird im § 46 ThaiVwVfG ausdrücklich vorgeschrieben. Aus seinem Wortlaut ergibt sich keine Beschränkung bei der Abänderung einer Verwaltungsentscheidung im Widerspruchsverfahren zu Lasten des Widerspruchsführers. In der Literatur gibt es nicht viele Aussagen über die *reformatio in peius*. Nach einer Ansicht aus der Literatur kann die Verschlechterung durch Rücknahme und Widerruf nur nach den gesetzlichen Voraussetzungen stattfinden.⁸⁰⁷

⁸⁰⁴ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 79, Rn. 53a.

⁸⁰⁵ BVerwGE 65, 313 (319); BVerwG DVBl 1996, 1318; Weides, JuS 1987, 477 (482); Pietzner/Ronellenfitsch, Assessorexamen (2014), § 40, Rn. 1224; Dolde/Porsch in Schoch/Schneider/Bier (Hrsg.), VwGO Kommentar, § 68, Rn. 49; Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, § 68, Rn. 10c.

⁸⁰⁶ Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, § 71, Rn. 7; ebenso Geist, in NK-VwGO, § 71, Rn. 14.

⁸⁰⁷ Wongwattanasan, Das Verwaltungsverfahrensgesetz (1997), S. 394.

cc) Selbstentscheidung der Widerspruchsbehörde oder Anweisung der Ausgangsbehörde

(1) Deutschland

Der Widerspruchsbescheid stellt einen Verwaltungsakt dar.⁸⁰⁸ Deswegen darf die Ausgangsbehörde aufgrund der Bindungswirkung des Widerspruchsbescheides den Ausgangsbescheid nicht erneut erlassen, solange der Widerspruchsbescheid noch wirksam und die Begründung, die zur Aufhebung des Ausgangsbescheides geführt hat, nicht überholt ist.⁸⁰⁹ Nach dem Widerspruch gegen die Ablehnung eines beantragten Verwaltungsaktes stellt sich noch die Frage, ob die Widerspruchsbehörde, wenn sie dem Widerspruch stattgibt, den Verwaltungsakt selbst erlassen darf oder die Ausgangsbehörde anweisen muss, den beantragten Verwaltungsakt zu erlassen.

Die Entscheidung der Widerspruchsbehörde über den Widerspruch wird nicht auf die Begründung des Widerspruchs und die Beurteilung der Ausgangsbehörde beschränkt.⁸¹⁰ Durch den Widerspruch wird die Kompetenz der Widerspruchsbehörde allgemein eröffnet, dass die Widerspruchsbehörde für die Entscheidung in der Sache selbst spruchreif machen und eigenes Ermessen ausüben muss.⁸¹¹ Sie kann den Widerspruch zurückweisen oder den angefochtenen belastenden Verwaltungsakt aufheben, indem sie ihn durch einen anderen ersetzt oder durch den beantragten Verwaltungsakt „selbst erlässt“.⁸¹² Ausnahmsweise, wenn die Widerspruchsbehörde selbst keine Zuständigkeit für die erforderlichen Maßnahmen hat, muss sie im Widerspruchsbescheid die Ausgangsbehörde anweisen, den beantragten Verwaltungsakt zu erlassen.⁸¹³ Ist es der Widerspruchsbehörde aus praktischen Gründen nicht möglich oder ist es aus anderen

⁸⁰⁸ BVerwG 16.12.1998-1 B 12/98; in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 79, Rn. 14; VGH Baden-Württemberg NVwZ-RR 1991, 493; OVG Sachsen-Anhalt NVwZ 2000, 208; OVG NRW NVwZ-RR 2003, 327; Koehl, BayVBl 2003, 331; Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, § 73, Rn. 1.

⁸⁰⁹ OVG NRW NVwZ-RR 2003, 327.

⁸¹⁰ Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, § 73, Rn. 7.

⁸¹¹ Eyermann, VwGO Kommentar, § 73, Rn. 15.

⁸¹² Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, § 73, Rn. 7; Eyermann, VwGO Kommentar, § 73, Rn. 15.

⁸¹³ BVerwG München v 25.3.2004 – 20 B 03.2225 – juris. Vgl. auch BVerwGE 37, 47; in Redeker/von Oertzen, VwGO Kommentar, § 73, Rn. 19.

Gründen unzweckmäßig, den beantragten Verwaltungsakt zu erlassen,⁸¹⁴ steht der Widerspruchsbehörde ein „Wahlrecht“ beim Verpflichtungswiderspruch zu. Entweder erlässt sie den begehrten Verwaltungsakt selbst oder weist die Ausgangsbehörde zur Erteilung an.⁸¹⁵ Die Zurückweisung könnte zwar zu einer Verzögerung des Widerspruchsverfahrens führen, aber der Verwaltungsakt würde von der zuständigen Behörde erlassen. Dies könnte eine weitere Streitigkeit über formelle Rechtmäßigkeit im Sinne der Zuständigkeit verhindern. In der Rechtsprechung werden weitere Ausnahmen in besonders gelagerten Fällen festgestellt. Beispielsweise bedarf der ursprüngliche Verwaltungsakt einer Heilung von Verfahrensfehlern,⁸¹⁶ wie vor allem von dem fehlenden erforderlichen Antrag.⁸¹⁷ Dagegen sind die Verfahrensfehler grundsätzlich kein zwingender Grund für eine Zurückverweisung, da der Verfahrensfehler durch Nachholung der gebotenen Verfahrenshandlung seitens der Widerspruchsbehörde geheilt werden kann,⁸¹⁸ selbst wenn ausnahmsweise eine Heilung nur durch eine Maßnahme der Ausgangsbehörde möglich ist.⁸¹⁹ In diesem Fall kann die Widerspruchsbehörde der Ausgangsbehörde die Nachholung der Verfahrenshandlung aufgeben und bis zu diesem Zeitpunkt das Widerspruchsverfahren aussetzen. Zum Beispiel kann die unterbliebene vorherige Anhörung des Wehrpflichtigen vor Erlass des Einberufungsbescheides nur durch eine Maßnahme des Kreiswehersatzamtes selbst nachgeholt werden.⁸²⁰ Trotzdem würde es der Rechtsschutzfunktion des Widerspruchsverfahrens widersprechen, wenn die Widerspruchsbehörde das Verfahren aussetzen würde, um der Ausgangsbehörde Gelegenheit zu geben, die Verfahrenshandlung nachzuholen.⁸²¹

Bei Zugrundelegung dieser Zurückweisung stellt sich die Frage nach den Vollstreckungsmöglichkeiten des Widerspruchsführers, wenn die Ausgangsbehörde die

⁸¹⁴ BVerwG DÖV 1982, 283; OVG NRW NVwZ-RR 1993, 289; Altenmüller, DVBl 1978, 285 (287); Schoch, Jura 2003, 752 (758); Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, § 73, Rn. 7.

⁸¹⁵ BVerwGE 130, 113, Rn.11 mit zustd. Anm. Schenke, JZ 2008, 732; Eyermann, VwGO Kommentar, § 73, Rn. 15; Gärditz, VwGO Kommentar, § 73, Rn. 9.

⁸¹⁶ OVG NRW NJW 1955, 1612; Dolde/Porsch in Schoch/Schneider/Bier (Hrsg.), VwGO Kommentar, § 73, Rn. 41; Redeker/von Oertzen, VwGO Kommentar, § 73, Rn. 19.

⁸¹⁷ VGH Baden-Württemberg ESVGH 22, 238 (239).

⁸¹⁸ BVerwGE 27, 295 (299 ff.); BVerwG NJW 1974, 158; Pietzner/Ronellenfitsch, Assessorexamen (2014), § 42, Rn. 1271.

⁸¹⁹ Pietzner/Ronellenfitsch, Assessorexamen (2014), § 42, Rn. 1271.

⁸²⁰ BVerwGE 37, 307 (313).

⁸²¹ Dolde/Porsch in Schoch/Schneider/Bier (Hrsg.), VwGO Kommentar, § 73, Rn. 41.

Anweisung nicht befolgt. Zur Beantwortung dieser Frage werden die Klagearten nach der Verwaltungsgerichtsordnung herangezogen. Es geht weder um eine Anfechtungsklage gemäß § 79 Abs. 1 Nr. 2 VwGO noch um eine Verpflichtungsklage, sondern der Widerspruchsführer will sein Rechtsverhältnis, das durch den Widerspruchsbescheid gegründet wird, feststellen. Deswegen sollte er eine Feststellungsklage gemäß § 43 Abs. 1 VwGO erheben.

(2) Thailand

Wenn die Widerspruchsbehörde dem Widerspruch gegen die Ablehnung eines beantragten Verwaltungsaktes stattgibt, darf sie den beantragten Verwaltungsakt selbst erlassen, weil sie nach der Kompetenz der Widerspruchsbehörde ihre Aufgabe bei der Nachprüfung im Widerspruchsverfahren vollständig erfüllen kann. Die Zurückweisung an die Ausgangsbehörde ist allein vom Ermessen der Widerspruchsbehörde abhängig. Ergibt sich aus einem Spezialgesetz, dass der Widerspruchsbehörde die Erteilung des beantragten Verwaltungsaktes zusteht, ist die Zurückweisung an die Ausgangsbehörde unzulässig.⁸²²

3. Abschluss und Erledigung des Widerspruchsverfahrens

a) Deutschland

Das Widerspruchsverfahren wird durch den Erlass des Abhilfebescheides oder durch die Zustellung des Widerspruchsbescheides abgeschlossen.⁸²³ Hilft die Ausgangsbehörde dem Widerspruch ab, wird ein Abhilfebescheid nach § 72 VwGO mit einer Kostenentscheidung auf der Grundlage des § 80 VwVfG erlassen. Hilft die Ausgangsbehörde dem Widerspruch nicht ab, hat die Entscheidung keine Außenwirkung.⁸²⁴ Der Widerspruch wird dann an die Widerspruchsbehörde zur Entscheidung weitergeleitet. Der Widerspruchsbescheid enthält gemäß § 73 Abs. 3 VwGO eine Begründung mit der Rechtsbehelfsbelehrung und einer Kostenentscheidung und wird durch Zustellung bekannt gegeben.

⁸²² Gesetzentwurfsausschuss 408/2556.

⁸²³ OVG NRW NVwZ-RR 2005, 450; NVwZ-RR 2005, 451.

⁸²⁴ Oerder, Widerspruchsverfahren (1989), S. 135.

Bei einer fehlenden oder unzureichenden Begründung ist der Widerspruchsbescheid formell fehlerhaft, aber nicht nichtig.⁸²⁵ Außerdem gilt § 45 VwVfG auch für die Heilung der fehlenden oder unzureichenden Begründung des Widerspruchsbescheids.⁸²⁶ Fehlt die Rechtsbehelfsbelehrung, ist § 58 Abs. 2 VwGO anwendbar.⁸²⁷ Darüber hinaus kann der Widerspruchsführer eine Ergänzung des die Kostenentscheidung fehlenden oder unvollständigen Widerspruchsbescheids beantragen.⁸²⁸ Über die Antragsfrist ist es noch umstritten. Das Bundesverwaltungsgericht hat offen gelassen, ob dafür die Zweiwochenfrist des § 120 VwGO gilt oder ob innerhalb der Frist des § 74 VwGO Klage zu erheben ist.⁸²⁹ Die überwiegende Meinung befürwortet den unbefristeten Antrag, auch nach Unanfechtbarkeit des Widerspruchsbescheids.⁸³⁰ Ohne Antrag ist eine Ergänzung des Widerspruchsbescheids um die Kostenregelung von Amts wegen möglich.⁸³¹ Ferner setzt die Zustellung des Widerspruchsbescheids die Klagefrist in Lauf, deswegen können Zustellungsmängeln nicht heilbar sein, sondern dabei ist eine erneute fehlerfrei Zustellung nötig.⁸³²

Darüber hinaus ist das Widerspruchsverfahren bei Rücknahme des Widerspruchs erledigt.⁸³³ Die Rücknahme ist eine verfahrensrechtliche Willenserklärung, die an die Widerspruchsbehörde oder die Ausgangsbehörde gerichtet ist.⁸³⁴ Auf die Form der Rücknahme ist § 70 Abs. 1 S. 1 VwGO analog anwendbar. Sie muss schriftlich oder zur

⁸²⁵ Rennert in Eyer mann, VwGO Kommentar, § 73, Rn. 20; Dolde/Porsch in Schoch/Schneider/Bier (Hrsg.), VwGO Kommentar, § 73, Rn. 53.

⁸²⁶ Hufen, Verwaltungsprozessrecht (2013), § 9, Rn. 5; Pietzner/Ronellenfitsch, Assessorexamen (2014), § 43, Rn. 2; Dolde/Porsch in Schoch/Schneider/Bier (Hrsg.), VwGO Kommentar, § 73, Rn. 54; Geis in Sodan/Ziekow, VwGO Kommentar, § 73, Rn. 31; Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 45, Rn. 204.

⁸²⁷ Rennert in Eyer mann, VwGO Kommentar, § 73, Rn. 21.

⁸²⁸ Dolde/Porsch in Schoch/Schneider/Bier (Hrsg.), VwGO Kommentar, § 73, Rn. 64.

⁸²⁹ Dolde/Porsch in Schoch/Schneider/Bier (Hrsg.), VwGO Kommentar, § 73, Rn. 64.

⁸³⁰ Dolde/Porsch in Schoch/Schneider/Bier (Hrsg.), VwGO Kommentar, § 73, Rn. 64.

⁸³¹ OVG Berlin NJW 1982, 2516; Pietzner/Ronellenfitsch, Assessorexamen (2014), § 47, Rn. 13; Dolde/Porsch in Schoch/Schneider/Bier (Hrsg.), VwGO Kommentar, § 73, Rn. 64; Geis in Sodan/Ziekow, VwGO Kommentar, § 73, Rn. 49; Stelken/Kallerhof in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 80, Rn. 27.

⁸³² Geis in Sodan/Ziekow, VwGO Kommentar, § 73, Rn. 57; Dolde/Porsch in Schoch/Schneider/Bier (Hrsg.), VwGO Kommentar, § 73, Rn. 74; Rennert in Eyer mann, VwGO Kommentar, § 73, Rn. 22.

⁸³³ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 79, Rn. 43.

⁸³⁴ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 79, Rn. 43.

Niederschrift der Behörde immer der Ausgangsbehörde gegenüber erklärt werden.⁸³⁵ Eine Rücknahme ist nach Erlass des Widerspruchsbescheides nicht mehr möglich,⁸³⁶ da der Widerspruchsbescheid in dem Zeitpunkt der Bekanntgabe wirksam wird. Demgegenüber wird unter Hinweis auf die Parallelität zur Klage die Auffassung vertreten, dass die Rücknahme bei Fehlen spezieller Regelungen bis zum Eintritt der Unanfechtbarkeit des Widerspruchsbescheides zulässig ist. Das bedeutet, dass die Rücknahme entsprechend § 92 VwGO bis zum Ablauf der Klagefrist oder bis zur gerichtlichen Entscheidung möglich sein kann.⁸³⁷ Es ist deswegen möglich, dass der Widerspruchsführer seinen Widerspruch nach dem Erlass des Widerspruchsbescheides zurücknimmt, um eine Verböserung zu vermeiden.⁸³⁸ Dies ist zwar zugunsten des Widerspruchsführers, aber für eine Durchsetzung von Gesetzen und für Allgemeinheit von Nachteil, wenn die Verböserung dem Gesetz entspricht. Schließlich kann eine Erledigung auch eintreten, wenn der angefochtene Verwaltungsakt seine Wirksamkeit verliert (§ 43 Abs. 2 VwVfG), weil er außerhalb des Widerspruchsverfahrens aufgehoben worden ist oder weil seine innere Wirksamkeit weggefallen ist.⁸³⁹

Nach Erledigung des angegriffenen Ausgangsbescheides ist das Widerspruchsverfahren einzustellen.⁸⁴⁰ Die Einstellung des Verfahrens wird durch formloses Schreiben dem Widerspruchsführer und den übrigen Beteiligten des Vorverfahrens mitgeteilt.⁸⁴¹ Diese Mitteilung enthält eine verfahrensbeendende Erklärung des Widerspruchsführers durch Rücknahme des Rechtsbehelfs oder die Erklärung über die Erledigung des Verfahrens in

⁸³⁵ OVG NRW 15.2.1995-3 A 2081/91; in Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, § 69, Rn.8.

⁸³⁶ BVerwGE 44, 64 (66); BVerwG MDR 1975, 251 (253); BVerwG NVwZ 1999, 1218 (1219); OVG Niedersachsen NVwZ 1993, 1214; Bergmann, BayVBl 1967, 195; Arzt, NVwZ 1995, 666 (668): bis zur Bekanntgabe; Schenke, JZ 1996, 1055 (1062); Schildheuer, NVwZ 1997, 637 ff; Hufen, Verwaltungsprozessrecht (2013), § 6, Rn. 40; Pietzner/Ronellenfitsch, Assessorexamen (2014), § 36, Rn. 1168; Dolde/Porsch in Schoch/Schneider/Bier (Hrsg.), VwGO Kommentar, § 69, Rn. 13; Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, § 69, Rn. 8.

⁸³⁷ BVerwGE Buchholz 436.36 § 15 Nr. 9; BVerwG NJW 1988, 275; OVG Niedersachsen NVwZ 1993, 1214; ausführlich Allesch, NVwZ 2000, 1227; von Mutius, Widerspruchsverfahren (1969), S. 231; Dolde/Porsch in Schoch/Schneider/Bier (Hrsg.), VwGO Kommentar, § 69, Rn. 13; Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 79, Rn. 42.

⁸³⁸ Arzt, NVwZ 1995, 666 (668); Dolde/Porsch in Schoch/Schneider/Bier (Hrsg.), VwGO Kommentar, § 69, Rn. 13.

⁸³⁹ Ausführlich Engelbrecht, JuS 1997, 550 ff.; Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 79, Rn. 44.

⁸⁴⁰ BVerwG NJW 1989, 2486; NVwZ 2001, 1288; Knack/Hennecke, VwVfG Kommentar, § 79, Rn. 42.

⁸⁴¹ Knack/Hennecke, VwVfG Kommentar, § 79, Rn. 42.

der Hauptsache.⁸⁴² Ihrem Wesen nach ist die Mitteilung kein Verwaltungsakt,⁸⁴³ während die Einstellungserklärung als Verwaltungsakt angesehen wird.⁸⁴⁴

b) Thailand

Das Widerspruchsverfahren wird durch Zustellung eines Widerspruchsbescheides, durch Rücknahme des Widerspruchs oder durch Erledigung der Hauptsache ähnlich wie im deutschen Recht abgeschlossen. Auch hier ist fraglich, ob eine Rücknahme bis zum Eintritt der Unanfechtbarkeit des Widerspruchs zulässig ist. Der ThaiVwVfG-Ausschuss hat entschieden, dass der Widerspruchsführer seinen Widerspruch nur vor dem Erlass des Widerspruchsbescheides zurücknehmen kann.⁸⁴⁵ Wenn der Widerspruchsführer seinen Widerspruch bis zum Eintritt der Unanfechtbarkeit des Widerspruchsbescheides oder bis zur Klageverfristung zurücknehmen kann, hätte der Widerspruchsführer Gelegenheit, eine Verböserung der Widerspruchsentscheidung zu vermeiden. Dies würde die Effektivität der Verwaltung beeinträchtigen.

III. Untätigkeitsklage im Fall der Nichtentscheidung im Widerspruchsverfahren

1. Deutschland

Fraglich ist, ob der Bürger einen gerichtlich durchsetzbaren Anspruch auf Durchführung des Widerspruchsverfahrens hat. Nach § 68 Abs.1 S. 1 VwGO ist die Widerspruchsbehörde verpflichtet, den Ausgangsbescheid nachzuprüfen und den Widerspruchsbescheid nach § 73 Abs. 1 S. 1 VwGO zu erlassen.⁸⁴⁶ Nach der Gesetzgebung ist das Widerspruchsverfahren nur als Vorverfahren für den nachfolgenden Prozess anzusehen, weswegen die Verletzung dieser Pflicht grundsätzlich nur prozessual bedeutsam ist.⁸⁴⁷ Sie betrifft den Beteiligten unmittelbar bei der Erhebung einer

⁸⁴² Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 79, Rn. 48.

⁸⁴³ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 79, Rn. 48.

⁸⁴⁴ Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 79, Rn. 48.

⁸⁴⁵ ThaiVwVfG-Ausschuss 319/2551.

⁸⁴⁶ von Schledorn, NVwZ 1995, 250; Eyermann, VwGO Kommentar, § 73, Rn. 16; Dolde/Porsch in Schoch/Schneider/Bier (Hrsg.), VwGO Kommentar, Vorb § 68, Rn. 14.

⁸⁴⁷ Eyermann, VwGO Kommentar, § 73, Rn. 16.

Anfechtungs- und Verpflichtungsklage.⁸⁴⁸ Im Hinblick auf die Rechtsschutzfunktion hat der Widerspruchsführer einen Anspruch auf Durchführung dieses Verfahrens,⁸⁴⁹ insbesondere wird der Anspruch auf Erlass eines Widerspruchsbescheides angenommen.⁸⁵⁰

Nach wie vor ist umstritten, in welchen Fällen der Anspruch auf Erlass eines Widerspruchsbescheides gerichtlich geltend gemacht werden kann. Man unterscheidet zwischen dem Widerspruch gegen gebundene Entscheidungen, gegen Ermessensentscheidungen und dem Drittwiderspruch.

a) Bei den gebundenen Entscheidungen muss der Widerspruchsführer nach der herrschenden Rechtsprechung und einem Teil der Literatur den Weg über die Untätigkeitsklage nach § 75 VwGO beschreiten.⁸⁵¹ Der Rechtsschutzsuchende kann eine Untätigkeitsklage gemäß § 75 VwGO erheben, wenn über seinen Widerspruch ohne zureichenden Grund in angemessener Zeit sachlich nicht entschieden worden ist. Ein zureichender Grund für die Nichtbescheidung des Widerspruchs im Sinne des § 75 S. 3 VwGO muss objektiv vorliegen und tatsächlich die Ursache für die ausbleibende Widerspruchsentscheidung sein.⁸⁵² Außerdem bestehe bei gebundenen Entscheidungen kein Rechtsschutzbedürfnis für den Erlass eines Widerspruchsbescheides.⁸⁵³ Daher könne eine Verpflichtungsklage auf Erlass eines erneuten Widerspruchsbescheides nicht erhoben werden.⁸⁵⁴ Demgegenüber wird die Gegenmeinung vertreten, dass eine Klage auf Erlass eines Widerspruchsbescheides dem Gebot effektiven Rechtsschutzes auch bei gebundenen

⁸⁴⁸ Eyermann, VwGO Kommentar, § 73, Rn. 16.

⁸⁴⁹ Dolde/Porsch in Schoch/Schneider/Bier (Hrsg.), VwGO Kommentar, Vorb § 68, Rn. 15 (Fn. 242).

⁸⁵⁰ BVerwGE 29, 239 (243); BVerwG NVwZ 1995, 280; VGH Baden-Württemberg ESVGH 43, 142 (143); HessVGH DÖV 1974, 537; BayVGH BayVBl 1976, 241; 2013, 734 (735); VG Frankfurt NVwZ-RR 2000, 262 (263); von Schledorn, NVwZ 1995, 250 (251); Schenke, DÖV 1996, 529; Schenke, JZ 1996, 1104 f; Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, Vorb § 68, Rn. 13.

⁸⁵¹ BayVGH BayVBl 2013, 735 (Rn. 11).

⁸⁵² VGH Baden-Württemberg NVwZ-RR 2011, 224.

⁸⁵³ BVerwG MDR 1962, 1010; BVerwG 28.4.1997-6 B 6/97 – Buchholz 421.0 Nr. 380; BayVGH BayVBl 1999, 279; OVG NRW DVBl 2001, 320; OVG Niedersachsen NVwZ-RR 2009, 663; OVG Bremen DÖV 2010, 152; von Schledorn, NVwZ 1995, 250 (251); Schoch, Jura 2003, 752 (760); Eyermann, VwGO Kommentar, § 73, Rn. 18; Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, Vorb § 68, Rn. 13; Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 79, Rn. 13.

⁸⁵⁴ Eyermann, VwGO Kommentar, § 73, Rn. 17.

Entscheidungen eher entspricht und sie nicht wegen mangelnden Rechtsschutzinteresses als unzulässig angesehen werden darf.⁸⁵⁵ Darüber hinaus hat der Widerspruch im Zweifel bis zu seiner Zurückweisung im Sinne des § 80 Abs. 1 VwGO aufschiebende Wirkung. Der Begünstigte kann von der Begünstigung keinen Gebrauch machen, soweit die Behörde den Widerspruchsbescheid noch nicht erlässt. Es liegt auch ein Rechtsschutzbedürfnis vor.⁸⁵⁶ Dagegen geht es nach dieser Meinung nur um einen begünstigenden Verwaltungsakt, weil die aufschiebende Wirkung zugunsten des Adressaten des belastenden Verwaltungsaktes ist. Deswegen sollte es bei einem Widerspruch gegen den belastenden Verwaltungsakt kein Rechtsschutzbedürfnis geben. Eine Erhebung der Untätigkeitsklage trägt ferner das Risiko des Unterliegens. Gemäß § 161 Abs. 3 VwGO fallen die Prozesskosten dem Beklagten zur Last, wenn der Widerspruchsbescheid während des Prozesses erlassen wird. Die ökonomisch denkende Widerspruchsbehörde wird deshalb bis zur Abweisung der Klage untätig bleiben, damit die Untätigkeitsklage erfolglos ist.⁸⁵⁷ Deswegen muss der Anspruch auf Erlass eines Widerspruchsbescheides mit der Verpflichtungsklage (§ 42 Abs. 1 VwGO) durchgesetzt werden.

Demgegenüber gilt nach dem Wortlaut des § 68 Abs. 2 VwGO die Verpflichtungsklage, wenn der Antrag auf Vornahme des Verwaltungsaktes abgelehnt worden ist. Bei bloßer Untätigkeit der Verwaltung besteht keine Pflicht zur Durchführung eines Vorverfahrens, da § 68 Abs. 2 VwGO die ausdrückliche Ablehnung eines Antrags auf Erlass des Verwaltungsaktes voraussetzt.⁸⁵⁸ In gleicher Weise könnte die Verpflichtungsklage auch nicht gegen die Nichtentscheidung des Widerspruchs erhoben werden, weil es keine ausdrückliche Ablehnung, sondern nur eine Untätigkeit der Widerspruchsbehörde gibt. Die gesetzliche Voraussetzung der Verpflichtungsklage könnte nicht erfüllt werden. Außerdem ist die Untätigkeitsklage auf die Entscheidung des Gerichts in der Sache gerichtet, also die Aufhebung des angegriffenen oder die Verpflichtung zum Erlass des begehrten Verwaltungsaktes.⁸⁵⁹ Durch die Untätigkeitsklage könnte das Verwaltungsverfahren bis zu seinem Abschluss im Vergleich mit der Erhebung

⁸⁵⁵ Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 79, Rn. 64.

⁸⁵⁶ Gärditz, VwGO Kommentar, § 75, Rn. 8.

⁸⁵⁷ Ausführlich Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 79, Rn. 64.

⁸⁵⁸ Gärditz, VwGO Kommentar, § 75, Rn. 8.

⁸⁵⁹ Gärditz, VwGO Kommentar, § 75, Rn. 22.

der Verpflichtungsklage schneller erledigt werden, da die Verpflichtungsklage auf die Verpflichtung zum Erlass eines Widerspruchsbescheides gerichtet ist. Die Widerspruchsbehörde könnte auch dem Widerspruch nicht stattgeben. Dann müsste der Widerspruchsführer gegen den anhängigen Verwaltungsakt durch die Klage nach § 68 VwGO, Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage, noch einmal Klage vor dem Verwaltungsgericht erheben. Nach der Berücksichtigung der Verfahrensökonomie könnte die Erhebung der Untätigkeitsklage vernünftiger sein als die der Verpflichtungsklage.

b) Im Falle von Ermessensentscheidungen gibt es ebenfalls Meinungsstreit. Einer Ansicht zufolge kann eine Nachprüfung der Ermessensentscheidung durch eine Untätigkeitsklage nicht erreicht werden, sondern nur durch die Klage auf Erlass eines Widerspruchsbescheides, weil der gerichtliche Rechtsschutz nach § 114 VwGO hinter dem Rechtsschutz des Vorverfahrens zurückbleibt.⁸⁶⁰ Einer anderen Ansicht nach ist das Gericht gemäß § 114 VwGO auf die Nachprüfung der Ermessensentscheidung beschränkt.⁸⁶¹ Deshalb habe der Kläger die Wahl zwischen der Klage gegen den Ausgangsbescheid und der Klage auf Erlass eines erneuten Widerspruchsbescheides.⁸⁶² Bei der Klage gegen den Ausgangsbescheid wird eine gerichtliche Überprüfung der Ermessensentscheidungen gemäß § 114 VwGO auch eingeschränkt. Es fehlt noch der Zweckmäßigkeitkontrolle. Trotzdem könnte es angesichts der Nichtentscheidung des Widerspruchs bedeuten, dass die Widerspruchsbehörde die Zweckmäßigkeit des Verwaltungsaktes bestätigt oder auf ihre Zweckmäßigkeitkontrolle im Widerspruchsverfahren verzichtet. Es bleibt deswegen nur die Rechtmäßigkeitkontrolle im Gerichtsverfahren. Anderenfalls sollte ein erneuter Widerspruchsbescheid aufgrund der Klage auf Erlass des erneuten Widerspruchsbescheides erlassen werden. Das Problem liegt nur noch darin, wenn die Widerspruchsbehörde den Widerspruchsbescheid weiterhin nicht erlässt. Darüber hinaus stellt die Nichtentscheidung des Widerspruchs eine Unterlassung der Amtsausübung der Widerspruchsbehörde dar, durch die die Widerspruchsbehörde dem Interesse der Allgemeinheit oder des Widerspruchsführers schaden könnte. Dafür müsste sie bei der Amtshaftung verantwortlich sein.

⁸⁶⁰ Bettermann, NJW 1960, 1081 (1088); von Schledorn, NVwZ 1995, 250; Dolde/Porsch in Schoch/Schneider/Bier (Hrsg.), VwGO Kommentar, Vorb § 68, Rn. 15; Kopp/Ramsauer, VwVfG Kommentar, § 79, Rn. 63.

⁸⁶¹ BVerwG NVwZ 1999, 641; Eyermann, VwGO Kommentar, § 73, Rn. 17.

⁸⁶² Eyermann, VwGO Kommentar, § 73, Rn. 17.

c) In den Fällen eines Drittwiderspruchs kann der durch einen Verwaltungsakt Begünstigte gegen die Widerspruchsbehörde eine Untätigkeitsklage auf Verpflichtung zur Zurückweisung des Widerspruchs erheben, wenn diese über den Drittwiderspruch nicht entscheidet.⁸⁶³

2. Thailand

In Thailand wird die Entscheidungsfrist eines Widerspruchsbescheids in § 45 ThaiVwVfG geregelt. Nach diesem muss die Ausgangsbehörde innerhalb von 30 Tagen ab dem behördlichen Eingangstempel den Abhilfebescheid erlassen. Im Fall der Nichtabhilfe und Weiterleitung an die Widerspruchsbehörde muss die Widerspruchsbehörde innerhalb von 30 Tagen den Widerspruchsbescheid erlassen. Wenn die Widerspruchsbehörde den Widerspruchsbescheid nicht innerhalb der vorgenannten Frist erlassen kann, muss sie dem Widerspruchsführer die Fristverlängerung bis zu 30 Tagen mitteilen. Insgesamt dauert das Widerspruchsverfahren ungefähr 90 Tage. Diese Entscheidungsfrist wird vom Gesetzgeber als eine angemessene Zeitdauer des Widerspruchsverfahrens angesehen. Dieser Zeitraum ist indikativ, nicht imperativ. Daher führt der außerhalb der Frist erlassene Widerspruchsbescheid nicht zur Rechtswidrigkeit.⁸⁶⁴

Demgegenüber kann gemäß § 42 Abs. 2 S. 2 ThaiVerwGG⁸⁶⁵ eine Klage über verwaltungsrechtliche Streitigkeiten vor dem Verwaltungsgericht erhoben werden, wenn der Betroffene zuerst das Rechtsmittel eingeleitet hat, aber der Widerspruchsbescheid

⁸⁶³ VGH Baden-Württemberg NVwZ 1995, 280; ESVGH 42, 142; VG Arnsberg NWVBl 1999, 111; Dolde/Porsch in Schoch/Schneider/Bier (Hrsg.), VwGO Kommentar, Vorb § 68, Rn. 15; Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, § 79, Rn. 13, Gärditz, VwGO Kommentar, § 75, Rn. 23.

⁸⁶⁴ ThaiVerwGE 271/2556.

⁸⁶⁵ § 42 ThaiVerwGG: *Any person who is aggrieved or injured or who may be inevitably aggrieved or injured in consequence of an act or omission by an administrative agency or a State official or who has a dispute in connection with an administrative contract or any other case falling within the jurisdiction of the Administrative Court under section 9 may, provided that the redress or alleviation of such grievance or injury or the termination of such dispute requires a decree as specified in section 72, file a case with the Administrative Court.*

In the case where the law provides for the process or procedure for the redress of the grievance or injury in any particular matter, the filing of an administrative case with respect to such matter may be made only after action has been taken in accordance with such process and procedure and an order has also been given thereunder or no order has been given within a reasonable period of time or within such time as prescribed by law.

durch ein Widerspruchsverfahren „in der vorhersehbaren Frist“ nicht angeordnet wird. Diese Klage zielt ähnlich wie die Untätigkeitsklage nach § 75 der deutschen VwGO auf die Aufhebung des angefochtenen Verwaltungsaktes oder die Verpflichtung zum Erlass des begehrten Verwaltungsaktes. Zu beachten ist die Entscheidungsfrist von 60 Tagen oder die Entscheidungsfrist mit Verlängerung bis zu 30 Tagen (circa 90 Tagen) im § 45 ThaiVwVfG, die nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts als die vorhersehbare Frist in § 42 Abs. 2 S. 2 ThaiVerwGG angesehen wird.⁸⁶⁶ Insbesondere hat auch das Oberste Verwaltungsgericht in seiner jüngsten Entscheidung im Jahr 2015 eindeutig entschieden, dass die Entscheidungsfrist in § 45 ThaiVwVfG nicht mehr indikativ ist, sondern auch als die gesetzliche Frist angesehen wird und im § 45 ThaiVwVfG die verwaltungsgerichtliche Klagefrist von 90 Tagen ab dem Ablauf dieser Entscheidungsfrist beginnt.⁸⁶⁷ In diesem Fall hat der Betroffene am 26.3.2012 einen Widerspruch eingelegt. Deswegen sollte die Widerspruchsbehörde einen Widerspruchsbescheid innerhalb der Entscheidungsfrist von 60 Tagen nach § 45 VwVfG, also bis zum 26.5.2012 erlassen. An diesem Tag begann auch die verwaltungsgerichtliche Klagefrist von 90 Tagen (§ 49 ThaiVerwGG⁸⁶⁸). Innerhalb der Klagefrist, also bis zum 23.8.2012, musste der Betroffene die Klage gegen den anhängigen Verwaltungsakt erheben. Der Widerspruchsbescheid setzte nicht mehr die Zulässigkeit der Gerichtsklage voraus. Der Kläger erhob aber nach dem 23.8.2012 Klage. Daher war die Klage unzulässig.

Von Anfang an ist der Beteiligte von der Nichtentscheidung eines Widerspruchsbescheides betroffen, weil der Widerspruchsbescheid die Klagebefugnis zum Verwaltungsgericht gemäß § 42 Abs. 1 ThaiVerwGG voraussetzt. Diese Entscheidung des Obersten Verwaltungsgerichts ist sehr problematisch: Nach dieser Entscheidung wird das Widerspruchsverfahren in Thailand mittelbar abgeschafft, weil die Klagebefugnis nur von der Entscheidungsfrist von 60 Tagen oder von 90 Tagen mit der Verlängerung in § 45 ThaiVwVfG abhängt. Wenn diese Entscheidungsfrist des

⁸⁶⁶ ThaiVerwGE 260/2546; ThaiVerwG Ordnung 565/2547.

⁸⁶⁷ ThaiVerwGE 252/2558.

⁸⁶⁸ **§ 49 ThaiVerwGG:** *An administrative case may be filed within ninety days as from the date on which the cause of action is known or should have been known, or within the expiration of ninety days as from the date on which the plaintiff made a request in writing to an administrative agency or a State official for performance of duties under the law and has not received a written explanation from the administrative agency or a State official or has received the same but such explanation is considered by the plaintiff to be unreasonable, as the case may be, unless it is otherwise provided by a specific law.*

Widerspruchsbescheids in § 45 ThaiVwVfG abgelaufen ist, beginnt die Klagefrist in § 49 ThaiVerwGG unverzüglich, die der Beteiligte präzise berechnen muss. Sonst verliert er auch seine Chance, dem anhängigen Verwaltungsakt im Gerichtsverfahren zu widersprechen. Der Prozess bedeutet Kosten- und Zeitverschwendung. Der Beteiligte muss einen Widerspruch einlegen, aber nicht bis zum Erlass eines Widerspruchsbescheides warten, in dem die Recht- und Zweckmäßigkeit von der Widerspruchsbehörde überprüft wird, sondern er muss dann nach dem Ablauf der Entscheidungsfrist eines Widerspruchsbescheids innerhalb von 90 Tagen eine Klage bzw. Untätigkeitsklage vor dem Verwaltungsgericht erheben. Das Verwaltungsgericht versucht, die Funktion der Aufsichtsbehörde zu übernehmen, obwohl es nur die Rechtmäßigkeit der Verwaltungsentscheidung überprüfen kann.

Die Nichtentscheidung des Widerspruchs sollte als ein Widerspruchsbescheid im Sinne von Nichtabhilfe des eingelegten Widerspruchs angesehen werden, damit der Rechtsweg zum Gerichtsverfahren eröffnet werden kann. Dies könnte das Problem des Erlasses eines Widerspruchsbescheides vor der Entscheidung der letzten Gerichtsinstanz lösen. Beispielsweise regelt § 66 Abs. 2 des Film und Video Gesetzes von 2008, dass der Widerspruchsausschuss einen Widerspruchsbescheid innerhalb von 30 Tagen ab Einlegung des Widerspruchs erlassen muss. Die Nichtentscheidung des Widerspruchs innerhalb dieser Frist ist aber als Abhilfe des eingelegten Widerspruchs anzusehen.

B. Gerichtlicher Rechtsschutz gegen Verwaltungsverfahrensfehler

I. Begrenzte Angreifbarkeit einer Verfahrenshandlung in Deutschland

1. Eingeschränkte Klagebefugnis bei Verfahrensfehlern

§ 42 Abs. 2 VwGO hat ausdrücklich eine Filterfunktion,⁸⁶⁹ die der Entlastung der Verwaltungsgerichte dient. Gemäß § 42 Abs. 2 VwGO ist die Klage nur zulässig, wenn der Kläger geltend macht, durch einen Verwaltungsakt oder dessen Ablehnung oder Unterlassung in seinen Rechten verletzt zu sein. Die Klagebefugnis bezieht sich auf die Verletzung eines subjektiven öffentlichen Rechtes.⁸⁷⁰ Subjektive Rechte verleihen dem

⁸⁶⁹ BVerwGE 104, 115 (118); Gärditz, VwGO Kommentar, § 42, Rn. 48.

⁸⁷⁰ Quabeck, Dienende Funktion des Verwaltungsverfahrens und Prozeduralisierung (2010), S. 53.

Begünstigten die Rechtsmacht, vom Verpflichteten ein Tun, Dulden oder Unterlassen zu verlangen.⁸⁷¹ Strukturell ist das subjektive Recht eine konkrete Rechtsfolge der objektiven Gewährleistung.⁸⁷² Da das geltende Verfassungsrecht prinzipiell an jedes subjektiv-öffentliche Recht automatisch einen Anspruch auf gerichtliche Kontrolle (Art. 19 Abs. 4 GG) knüpft, stellt sich die Frage, ob die Klagebefugnis auch aus einem Verfahrensverstoß hergeleitet werden kann.⁸⁷³

Verfahrensvorschriften sind nach dem Verfahrenskonzept des VwVfG grundsätzlich nur relativ.⁸⁷⁴ Wegen ihrer dienenden Funktion kommt die Herleitung der Klagebefugnis aus einem Verfahrensfehler nur in Betracht, wenn zugleich durch eine Sachentscheidung ein materielles Recht verletzt wird. Ein relatives Verfahrensrecht kann den Rechtsschutz zwar eröffnen, aber es begründet keine selbstständige Klagebefugnis im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO.⁸⁷⁵ Ein Verstoß gegen ein prozessual isolierbares Verfahrensrecht vermittelt eine eigenständige Klagebefugnis, weil die Verletzung dieses prozessual isolierbaren Verfahrens unabhängig von den Auswirkungen dieses Verfahrensverstoßes auf das materielle Verfahrensergebnis ist.⁸⁷⁶ Ein absolutes Verfahrensrecht stellt beispielsweise § 4 Abs. 1 S. 1 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz dar. Nach diesem kann die Aufhebung einer Entscheidung über die Zulässigkeit eines Vorhabens verlangt werden, wenn eine erforderliche Umweltverträglichkeitsprüfung oder eine erforderliche Vorprüfung nicht durchgeführt wird.⁸⁷⁷ Nach der Entscheidung des HessVGH vertritt *Schlacke* die Ansicht, dass „erforderlich“ sowohl darauf bezogen werden könne, ob überhaupt eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt werde, als auch darauf, ob materiell die erforderliche Umweltverträglichkeitsprüfung in ihrem gesamten Umfang ordnungsgemäß ausgeführt werde.⁸⁷⁸ In dieser Entscheidung werde erstmalig das Unterlassen einer rechtlich erforderlichen Umweltverträglichkeitsprüfung oder einer Vorprüfung als

⁸⁷¹ Vgl. Kahl/Ohlendorf, JA 2010, 872.

⁸⁷² Gärditz, VwGO Kommentar, § 42, Rn. 51.

⁸⁷³ Gärditz, VwGO Kommentar, § 42, Rn. 51.

⁸⁷⁴ Gärditz, VwGO Kommentar, § 42, Rn. 78.

⁸⁷⁵ Gärditz, VwGO Kommentar, § 42, Rn. 79.

⁸⁷⁶ BVerwGE 41, 58 (64 f.); 64, 325 (331 f.); 105, 348 (354); Dolde, NVwZ 2006, 857 (858); Scherzberg in Ehlers/Pünder (Hrsg.), § 12 subjektiv-öffentliche Rechte, Rn. 25; Gärditz, VwGO Kommentar, § 42, Rn. 80; Wahl/Schütz in Schoch/Schneider/Bier (Hrsg.), VwGO Kommentar, § 42 Abs. 2, Rn. 73.

⁸⁷⁷ BGBl. I S. 2816.

⁸⁷⁸ HessVGH ZUR 2009, 87 (88 ff.); Schlacke, ZUR 2009, 80 (82); ders, NVwZ 1-2/2014, 11 (15).

absolutes Verfahrensrecht anerkannt.⁸⁷⁹ Außerdem werden absolute Verfahrensrechte nach der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts in drei Fallgruppen unterteilt, nämlich bestimmte enteignungsrechtliche Verfahrensvorschriften,⁸⁸⁰ Vorschriften über die Beteiligung einer betroffenen Gemeinde an einem luftverkehrsrechtlichen Planfeststellungsverfahren⁸⁸¹ sowie über die Beteiligung der anerkannten Verbände an Naturschutz und Landschaftspflege nach § 29 Abs. 1 Nr. 1 bis Nr. 4 BNatSchG⁸⁸² oder bei Planfeststellungen nach § 14 Abs. 3 S. 1 WaStrG.⁸⁸³

§ 46 VwVfG gilt nach überwiegender Auffassung nicht für absolute Verfahrensrechte.⁸⁸⁴ Absolute Verfahrensrechte werden nur in Ausnahmefällen anerkannt.⁸⁸⁵ So stellt zum Beispiel der EuGH im Altrip-Urteil vom 17.11.2013 (Rs. C-72/12), bei welchem es um eine Klage der Gemeinde Altrip gegen einen Planfeststellungsbeschluss für eine Hochwasserrückhaltefläche geht, dar, dass Fehler bei der Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung für die Kontrolle der Sachentscheidung beachtlich sind. Ein Ausschluss von Überprüfungsverfahren für Umweltverträglichkeitsprüfungen, die zwar durchgeführt wurden, aber unter Umständen unter schwerwiegenden Fehlern leiden, ist unionsrechtswidrig.⁸⁸⁶ Außerdem hebt der EuGH hervor, dass nicht jeglicher Verfahrensfehler zur Anfechtung berechtigt, sondern eine mitgliedstaatliche Beschränkung auf schwerwiegende Fehler zulässig ist.⁸⁸⁷ Nach dem unionsrechtlichen Gebot effektiven Rechtsschutzes gehört die selbstständige Durchsetzung im Prozess zur individualschützenden Funktion der Umweltprüfung, weil erst die korrekte Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu einer hinreichenden Beurteilungsgrundlage darüber führt, inwiefern von einem Vorhaben Beeinträchtigungen für Gesundheit und Eigentum ausgehen können.⁸⁸⁸ Um die individualschützende Verfahrensfunktion

⁸⁷⁹ Schlacke, ZUR 2009, 80 (82).

⁸⁸⁰ Wahl/Schütz in Schoch/Schneider/Bier (Hrsg.), VwGO Kommentar, § 42 Rn. 73.

⁸⁸¹ BVerwGE 81, 95 (106).

⁸⁸² BVerwGE 87, 62 (72).

⁸⁸³ BVerwGE 116, 175 (185).

⁸⁸⁴ BVerwGE 105, 348 (353 f.); Pünder in Ehlers/Pünder (Hrsg.), § 14 Grundmodell des Verwaltungsverfahrens, Rn. 87; Gärditz, VwGO Kommentar, § 42, Rn. 80.

⁸⁸⁵ Schlacke, ZUR 2009, 80 (81); Quabeck, Dienende Funktion (2010), S. 55 (Fn. 242).

⁸⁸⁶ EuGH C-72/21, NVwZ 2014, 49.

⁸⁸⁷ Schlacke, NVwZ 1-2/2014, 11 (14).

⁸⁸⁸ Gärditz, VwGO Kommentar, § 42, Rn. 82.

einzuhalten, erhebt man die wesentlichen Verfahrensvorschriften des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung, insbesondere über die Öffentlichkeitsbeteiligung, zu absoluten Verfahrensrechten, die zwar nicht jedermann, aber den von einem Vorhaben potenziell Betroffenen zustehen.⁸⁸⁹ Trotzdem werden nach der deutschen Rechtsprechung bis jetzt Verletzungen durch das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung als relative Verfahrensrechte angesehen.⁸⁹⁰

2. Isolierter Rechtsschutz gegen Verfahrenshandlungen

a) Sinn und Zweck des § 44a VwGO

Gemäß § 44a S. 1 VwGO können Rechtsbehelfe gegen behördliche Verfahrenshandlungen nur gleichzeitig mit dem gegen die Sachentscheidung zulässigen Rechtsbehelf geltend gemacht werden. Teilweise wird befürchtet, dass die neu geschaffenen Verfahrensvorschriften des VwVfG dazu missbraucht werden könnten, die sachliche Entscheidung durch Anfechtung der Verfahrenshandlungen zu verzögern oder zu erschweren.⁸⁹¹ Deswegen dient § 44a VwGO durch den Ausschluss von Rechtsbehelfen gegen Verfahrenshandlungen der Verfahrensökonomie.⁸⁹²

In der Literatur sind Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des § 44a VwGO geäußert worden, wonach mit Hilfe dieser Vorschrift die Garantie des Art. 19 Abs. 4 GG und der Grundrechtsschutz durch Verfahren nicht mehr gewährleistet werden könnten.⁸⁹³ Demgegenüber ist diese Vorschrift verfassungsgemäß,⁸⁹⁴ weil die Sachentscheidung bei grundrechtsrelevanten Verfahrensverstößen aufzuheben ist und eine gerichtliche Überprüfung der Verletzung einer Verfahrensnorm vorab nicht möglich ist. Nach Ansicht *Hills* werde Art. 19 Abs. 4 GG auch deshalb nicht von § 44a S. 1 VwGO verletzt, weil der

⁸⁸⁹ OVG NRW NVwZ-RR 2007, 89 (95 f.); Gärditz, JuS 2009, 385 (390).

⁸⁹⁰ Schlacke, NVwZ 1-2/2014, 11 (15).

⁸⁹¹ Begründung zu § 82 Musterentwurf des VwVfG (Rn. 2); in Stelkens in Schoch/Schneider/Bier (Hrsg.), VwGO Kommentar, § 44a, Rn. 4.

⁸⁹² VG Köln 1978, 1397; Gerhard/Jacob, DÖV 1986, 258 (272); Roßnagel, JuS 1994, 927; Stelkens in Schoch/Schneider/Bier (Hrsg.), VwGO Kommentar, § 44a, Rn. 4

⁸⁹³ Plagemann, NJW 1978, 2261; Pagenkopf, NJW 1978, 2382 f.; Redeker, NJW 1980, 1593 (1597); Schmidt, JuS 1982, 745 (747); Laubinger, VerwArch 73 (1982), 60 (79); Dolde, NVwZ 1982, 65 (70).

⁸⁹⁴ Eyermann, VwGO Kommentar, § 44a, Rn. 5.

materielle Gehalt des behördlichen Einzelaktes extensiv ausgelegt werden müsse.⁸⁹⁵ Nur das Ergebnis des behördlichen Handelns müsse deshalb einer gerichtlichen Kontrolle unterliegen.⁸⁹⁶ Somit sei § 44a VwGO verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden und bedürfe keiner verfassungskonformen Auslegung. Dementsprechend wurde § 44a VwGO auch nicht durch das 2. VwVfÄndG außer Kraft gesetzt.⁸⁹⁷ Zum Zeitpunkt des Erlasses dieser Vorschrift orientierte sich die rechtspolitische Entwicklung an einem Ausbau der Verfahrensrechte, weswegen die Vorschrift leicht in den Verdacht der Gegenläufigkeit geraten konnte.⁸⁹⁸ Demgegenüber wird heutzutage in den neuen Bundesländern das Verfahrensrecht eher abgebaut.⁸⁹⁹

Diese Regelung steht auch im Zusammenhang mit den §§ 45, 46 VwVfG. Gemäß § 45 VwVfG können Verfahrensfehler für das weitere Verfahren unbeachtlich sein.⁹⁰⁰ Bei § 46 VwVfG geht es um eine Unbeachtlichkeit der Verfahrensfehler, durch die die Aufhebung eines Verwaltungsaktes wegen eines Verfahrensfehlers nicht beansprucht wird, wenn offensichtlich ist, dass der Fehler die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat. § 46 VwVfG betrifft die Begründetheit einer Klage, während § 44a VwGO ihre Zulässigkeit anbelangt.⁹⁰¹ Wie *Hill* ausgeführt hat, bestehen beide Vorschriften demnach grundsätzlich unabhängig voneinander.⁹⁰²

b) Voraussetzung des § 44a Satz 1 VwGO

§ 44a S. 1 VwGO erfasst jeden in der Verwaltungsgerichtsordnung geregelten Rechtsbehelf,⁹⁰³ nämlich die Anfechtungsklage, die Verpflichtungsklage,⁹⁰⁴ die Fortsetzungsfeststellungsklage,⁹⁰⁵ die allgemeine Leistungsklage und die

⁸⁹⁵ Hill, Jura 1985, 61 ff.

⁸⁹⁶ BT-Drucks. 7/910, S. 97; in Hill, Jura 1985, 61.

⁸⁹⁷ BVerwG DVBl 1999, 986 (987); Pietzner/Ronellenfitsch, Assessorexamen (2014), § 18, Rn. 654.

⁸⁹⁸ Stelkens in Schoch/Schneider/Bier (Hrsg.), VwGO Kommentar, § 44a, Rn. 5.

⁸⁹⁹ Stelkens in Schoch/Schneider/Bier (Hrsg.), VwGO Kommentar, § 44a, Rn. 5.

⁹⁰⁰ Stelkens in Schoch/Schneider/Bier (Hrsg.), VwGO Kommentar, § 44a, Rn. 2.

⁹⁰¹ Hill, Jura 1985, 61 (62).

⁹⁰² Hill, Jura 1985, 61 (62).

⁹⁰³ Eyermann, VwGO Kommentar, § 44a, Rn. 12.

⁹⁰⁴ VG Köln NJW 1978, 1397; OVG Rheinland-Pfalz NVwZ 1988, 76; BayVGH DAR, 1992, 34; Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, § 44a, Rn. 4; Redeker/von Oertzen, VwGO Kommentar, § 44a, Rn. 2.

⁹⁰⁵ BayVGH BayVBl 1989, 343 (344).

Feststellungsklage.⁹⁰⁶ Darüber hinaus versteht man unter den behördlichen Verfahrenshandlungen grundsätzlich alle im Lauf eines Verwaltungsverfahrens⁹⁰⁷ ergehenden Maßnahmen, die eine Behörde in einem Verfahren auf Antrag oder von Amts wegen vornimmt oder vorzunehmen ablehnt, auch durch konkludentes Verhalten oder bloßes Unterlassen.⁹⁰⁸ Es macht keinen Unterschied, ob die Verfahrenshandlung rechtlich als Verwaltungsakt⁹⁰⁹ oder als sonstige Maßnahme⁹¹⁰ zu qualifizieren ist. Unter einer Sachentscheidung sind Verwaltungsakte zu verstehen, unabhängig davon, ob sie im Rahmen eines formlosen oder förmlichen Verwaltungsverfahrens erlassen werden.⁹¹¹

Nach herrschender Meinung gilt § 44a S. 1 VwGO nur für Verwaltungsverfahren im Sinne des § 9 VwVfG im Zusammenhang mit dem Verfahren zum Erlass eines Verwaltungsaktes.⁹¹² Darüber hinaus sind von § 44a VwGO sonstige administrative Verfahren betroffen, die auf die Vornahme von Realakten oder Innenrechtsmaßnahmen der Verwaltung gerichtet sind.⁹¹³ Des Weiteren vertritt *Hill* die Meinung, dass § 44a VwGO sowohl Verfahrenshandlungen vor Abschluss von verwaltungsrechtlichen Verträgen als auch Verfahrenshandlungen vor dem Erlass von Verwaltungsrechtsnormen (Rechtsverordnungen oder Satzungen) erfasst.⁹¹⁴ Da das Normgebungsverfahren besondere Eigenarten hat, wie das Zitiergebot, die Ermächtigungsgrundlage, die Öffentlichkeitsbeteiligung oder Veröffentlichung, die als absolutes Verfahren angesehen sein könnte, sollte § 44a VwGO nicht für die Verfahrenshandlungen vor dem Erlass der Verwaltungsrechtsnormen gelten.

⁹⁰⁶ BVerwGE Buchholz 310 § 44a VwGO Nr. 5; Redeker/von Oertzen, VwGO Kommentar, § 44a, Rn. 2.

⁹⁰⁷ Eyermann, VwGO Kommentar, § 44a, Rn. 6a.

⁹⁰⁸ VG Köln NJW 1978, 1397; Ehlers, Jura 2008, 506 (509); Eyermann, VwGO Kommentar, § 44a, Rn. 4; Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, § 44a, Rn. 3; Stelkens in Schoch/Schneider/Bier (Hrsg.), VwGO Kommentar, § 44a, Rn. 8.

⁹⁰⁹ Ehlers, Jura 2008, 506 (508); Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, § 44a, Rn. 3.

⁹¹⁰ Eyermann, VwGO Kommentar, § 44a, Rn. 4.

⁹¹¹ Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, § 44a, Rn. 3; Stelkens in Schoch/Schneider/Bier (Hrsg.), VwGO Kommentar, § 44a, Rn. 13.

⁹¹² BVerwG NJW 1982, 120; Hill, Jura 1985, 61 (62); Eyermann, VwGO Kommentar, § 44a, Rn. 4.

⁹¹³ Ehlers, Jura 2008, 506 (509); Gärditz, VwGO Kommentar, § 44a, Rn. 8.

⁹¹⁴ Hill, Jura 1985, 61 (62).

c) Ausnahmen

Bei den Ausnahmen vom Verbot eines isolierten Rechtsschutzes wird zwischen den ausdrücklich geregelten Regelungen und sonstigen erweiterten Ausnahmen unterschieden.

aa) Ausdrücklich geregelte Ausnahmen in § 44a Satz 2 VwGO

Gemäß § 44a S. 2 VwGO gilt § 44a S. 1 VwGO nicht, wenn behördliche Verfahrenshandlungen vollstreckt werden können oder gegen einen Nichtbeteiligten ergehen. Die erste Ausnahme der isolierten Angreifbarkeit beruht darauf, dass bereits vor der Sachentscheidung ein irreparabler Zustand durch vollstreckbare Verfahrenshandlungen entstehen kann.⁹¹⁵ Diese Ausnahme ist rein defensiv und dient der Abwehr von Vollstreckungshandlungen.⁹¹⁶ Der Begriff der Vollstreckung beschränkt sich nicht auf Verwaltungsakte, sondern erfasst generell auch die zwangsweise Durchsetzung, sofern sie zu einem irreparablen Zustand führen kann.⁹¹⁷ Bei der zweiten Ausnahme geht es um Rechtsbehelfe von Nichtbeteiligten. Diese werden von einer Sachentscheidung regelmäßig nicht betroffen sein. Nichtbeteiligte sind Personen, die in einem Verfahren nicht mit eigenen Rechten beteiligt sind,⁹¹⁸ beispielsweise Zeugen oder Sachverständige.⁹¹⁹ Die Ausklammerung von Nichtbeteiligten ist verfassungsmäßig, weil diesen Personen ansonsten jeglicher Rechtsschutz genommen würde.⁹²⁰

bb) Sonstige Ausnahmen

Nach Art. 19 Abs. 4 GG kommt eine verfassungskonforme Auslegung des § 44a S. 1 VwGO in Betracht, sofern sonst Rechtsschutz gegen die Sachentscheidung nicht möglich oder nicht hinreichend effektiv wäre.⁹²¹ Nach der Ansicht *Hills* werden sonstige Ausnahmen sich ansonsten über Gebühr erweitern.⁹²² Damit lässt sich festhalten, dass die endgültige Rechtsbetroffenheit durch die Verfahrenshandlung als Ausnahme angesehen

⁹¹⁵ Hill, Jura 1985, 61 (63); Gärditz, VwGO Kommentar, § 44a, Rn. 14.

⁹¹⁶ Gärditz, VwGO Kommentar, § 44a, Rn. 14.

⁹¹⁷ Gärditz, VwGO Kommentar, § 44a, Rn. 15.

⁹¹⁸ Ehlers, Jura 2008, 506 (509).

⁹¹⁹ Gärditz, VwGO Kommentar, § 44a, Rn. 15.

⁹²⁰ Ehlers, Jura 2008, 506 (509).

⁹²¹ BVerwG NVwZ-RR 2000, 760; OVG NRW NVwZ-RR 2011, 65 (67); Roßnagel, JuS 1994, 927 (930).

⁹²² Hill, Jura 1985, 61 (63).

wird und dass die Verfahrenshandlungen selbst unmittelbare Rechtswirkung zu Lasten des Betroffenen über das Verfahren enthalten müssen. Durch die Verfahrenshandlung müssen bereits ein irreparabler Zustand oder vollendete Tatsachen geschaffen worden sein, die durch die gerichtliche Entscheidung zur Sache nicht mehr beseitigt werden könnten. Doch könnte sich eine weitere Ausnahme unter Umständen aus der Systematik der in selbstständig und unselbstständig unterschiedenen Verfahrenshandlungen ergeben.⁹²³ Bei der Unterscheidung zwischen selbstständigen und unselbstständigen Verfahrenshandlungen oder –pflichten werde nicht nur an die Vollstreckbarkeit angeknüpft, sondern auch an die korrespondierenden Verfahrensrechte und daran, ob die Verfahrenshandlung selbstständige Rechte des Bürgers betrifft. Schließlich werde eine erweiterte Einschränkung des Anwendungsbereiches des § 44a S. 1 VwGO aus den materiell-rechtlichen oder grundrechtsrelevanten Verfahrensvorschriften abgeleitet.⁹²⁴ Dies ist insbesondere der Fall, wenn die Verfahrenshandlung zur Offenlegung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen führen würde.⁹²⁵

Dagegen sollten die Ausnahmen des § 44a S. 1 VwGO nach § 44a S. 2 VwGO eng ausgelegt werden. Die erweiternd teleologische Auslegung könnte nicht verfassungskonform sein, weil sie auch gegen Gesetzmäßigkeiten im Sinne eines Gesetzesvorbehalts verstößt. Durch die weitere Rechtsauslegung könnten die Ziele des § 44a VwGO nicht erreicht werden, also die Vermeidung einer unnötigen und wiederholten Befassung der Gerichte und die missbräuchliche Verfahrensverzögerung durch isolierte Geltendmachung von Verfahrensfehlern.⁹²⁶ Ehlers wendet auch ein, dass die Verschiebung des Rechtsschutzes auf den Zeitpunkt eines zulässig geltend gemachten Rechtsbehelfs gegen die Sachentscheidung zu einer Verletzung der Grundrechte oder der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG führen könne.⁹²⁷ Ob in solchen Fällen § 44a S. 1 VwGO restriktiv zu interpretieren oder teleologisch zu reduzieren sei oder ob § 44a S. 2 VwGO erweiternd auf alle Verfahrenshandlungen ausgelegt werden müsse, bei denen ein Rechtsbehelf zusammen mit dem Rechtsbehelf gegen die Sachentscheidung zu spät käme und dadurch ein Recht des Betroffenen vereitelt oder wesentlich erschwert würde, mache

⁹²³ Vgl. Gärditz, VwGO Kommentar, § 44a, Rn. 18.

⁹²⁴ Vgl. Gärditz, VwGO Kommentar, § 44a, Rn. 18.

⁹²⁵ Kunkel, VBIBW 1992, 47 (49 f.); Roßnagel, JuS 1994, 927 (931); Gärditz, VwGO Kommentar, § 44a, Rn. 20; Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, § 44a, Rn. 10.

⁹²⁶ Gärditz, VwGO Kommentar, § 44a, Rn. 1.

⁹²⁷ Ehlers, Jura 2008, 506 (509).

im Ergebnis keinen Unterschied.⁹²⁸ Im Schrifttum wird die Rechtsfigur über das relative und absolute Verfahrensrecht entwickelt, dass ein Verstoß gegen absolutes Verfahrensrecht eine selbstständige Klagebefugnis im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO begründet.⁹²⁹ Deswegen sollte der Rechtsschutz gegen Verfahrenshandlungen im gerichtlichen Verfahren nicht isoliert werden. Trotzdem könnte das Gericht dieser Rechtsfindung nach dem Wortlaut des § 44a VwGO nicht folgen. Daher sollte § 44a VwGO darum ergänzt werden, dass Abweichung von § 44a VwGO geltend gemacht werden könnte, wenn ein Gesetz dies bestimmt. Dann könnte das einfache Gesetz geregelt werden, dass Rechtsbehelfe gegen Verfahrenshandlungen im gerichtlichen Verfahren unabhängig von den Rechtsbehelfen gegen Sachentscheidung geltend gemacht werden könnten.

II. Unbegrenzte Angreifbarkeit einer Verfahrenshandlung in Thailand

Das Rechtsinstitut der Unbeachtlichkeit der Verfahrensfehler war im Gesetz vorher nicht bekannt. Obwohl es bei der Bearbeitung des ThaiVwVfG-Gesetzentwurfs diskutiert wurde, fand der ThaiVwVfG-Entwurfsausschuss, dass die Konzeption der Unbeachtlichkeit der Verfahrensfehler nicht einfach zu verstehen sei. Einem Teil der Mitglieder des ThaiVwVfG-Entwurfsausschusses war das französische Verwaltungsrecht bekannt, in welchem die Aufhebung einer Verwaltungsentscheidung allein wegen eines Verfahrensfehlers eine übliche Vorgehensweise ist.⁹³⁰ Außerdem wollte der ThaiVwVfG-Entwurfsausschuss den Stellenwert des Verwaltungsverfahrens angleichen sowie den des materiellen Rechts erhöhen und dabei die Grundsätze des Verwaltungsverfahrens stärker mit dem Rechtsstaatsprinzip verbinden, um den Rechtsschutz der Beteiligten umfassend zu gewährleisten. Deswegen können verfahrensverletzende Verwaltungsentscheidungen im thailändischen Verwaltungsrecht unbegrenzt angegriffen werden.

⁹²⁸ Ehlers, Jura 2008, 506 (509).

⁹²⁹ Gärditz, VwGO Kommentar, § 42, Rn. 79.

⁹³⁰ Vgl. Quabeck, Dienende Funktion (2010), S. 37; Ladenburger, Verfahrensfehlerfolgen im französischen und deutschen Verwaltungsrecht, S. 344.

1. Uneingeschränkte Klagebefugnis bei Verfahrensfehlern

Gemäß § 42 ThaiVerwGG⁹³¹ ist jeder klagebefugt, wenn seine Rechte durch einen Verwaltungsakt oder die Unterlassung von behördlichen Akten verletzt wird. Die Klagebefugnis unterscheidet nicht zwischen Rechtsverletzungen aus dem materiellen Recht und dem Verfahrensrecht. In dieser Vorschrift wird auch nicht deutlich herausgestellt, dass die Klagebefugnis eine Verletzung eines subjektiven Rechts voraussetzt, weshalb die Interessenbetroffenheit bereits ausreicht.⁹³² Interessen müssen nicht durch das Gesetz geschützt werden; es genügt auch die faktische Verletzung von Interessen.⁹³³ Trotzdem muss die konkrete Möglichkeit der Interessensverletzung des Klägers bestehen. Nach dem Vorbild der französischen Kriterien müssen relevante Interessen (*l'ordonnancement juridique*) unmittelbar, genau und exklusiv sein.⁹³⁴ Nach dem § 42 ThaiVerwGG setzt die Klagebefugnis die Verletzung im Verfahrensrecht voraus.

⁹³¹ § 42 ThaiVerwGG: *Any person who is aggrieved or injured or who may be inevitably aggrieved or injured in consequence of an act or omission by an administrative agency or a State official or who has a dispute in connection with an administrative contract or any other case falling within the jurisdiction of the Administrative Court under section 9 may, provided that the redress or alleviation of such grievance or injury or the termination of such dispute requires a decree as specified in section 72, file a case with the Administrative Court.*

In the case where the law provides for the process or procedure for the redress of the grievance or injury in any particular matter, the filing of an administrative case with respect to such matter may be made only after action has been taken in accordance with such process and procedure and an order has also been given thereunder or no order has been given within a reasonable period of time or within such time as prescribed by law.

⁹³² Wannapanich, Verwaltungsrechtliche Klage, S. 1 ff.; in Muanpawong, Bürgerbeteiligung im Anhörungsverfahren bei umweltrelevanten Großvorhaben (2004), S. 124.

⁹³³ Wisaruthpith, Die Verwaltungsgerichtbarkeit, S. 176 f.; in Muanpawong, Bürgerbeteiligung (2004), S. 125.

⁹³⁴ Pollakul, Zeitschrift des Verwaltungsgerichts, Bd. 1/2001, 111; in Muanpawong, Bürgerbeteiligung (2004), S. 125.

2. Nicht subjektiver Rechtsschutz gegen Verfahrenshandlungen

Gemäß § 9 Nr. 1 ThaiVerwGG⁹³⁵ ist das Verwaltungsgericht zur Überprüfung von Form- und Verfahrensfehlern befugt. Entsprechend dem französischen Vorbild soll das Gericht die Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes durch objektive Rechtskontrolle überprüfen. Dies dient auch dem Schutz des öffentlichen Interesses.⁹³⁶ Verfahrensfehler sind Verstöße gegen Verfahrensvorschriften, die anders als ein materieller Fehler oder ein Abwägungsfehler bereits vor der Entscheidung erfolgen.⁹³⁷ Trotzdem führen nicht alle Verstöße zu Verfahrensfehlern. Gemäß § 43 ThaiVwVfG kann die Behörde wie durch § 42 des deutschen VwVfG die Unrichtigkeiten im Verwaltungsakt oder kleinere Missverständnisse jederzeit korrigieren. Darunter sind kleine offensichtliche Unrichtigkeiten zu verstehen wie zum Beispiel ein Tippfehler beim Jahrgang des Gesetzes⁹³⁸ oder beim Inhalt der Gesetzesvorschriften.⁹³⁹ Beispielsweise wird die Änderung einer Begründung in einem Formular über die Versetzung auf einen anderen Arbeitsplatz von „aus eigenem Antrag“ zu „aufgrund der Angelegenheiten des Personalmanagements und des öffentlichen Interesses“ nicht von § 43 ThaiVwVfG umfasst.⁹⁴⁰

Die Verfahrensvorschriften spielen eine bedeutende Rolle im thailändischen Recht und sie unterscheiden sich von denen in § 44a der deutschen VwGO, weil sie sich auf die Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsaktes erheblich auswirken können. Ein Verfahrensfehler führt somit allein ohne Rücksicht auf das materielle Recht zur Aufhebung eines Verwaltungsaktes. Beispielsweise liegt ein Verfahrensfehler vor, wenn

⁹³⁵ § 9 Nr. 1 ThaiVerwGG: *Administrative Courts have the competence to try an adjudicate or give orders over the following matters:*

1. the case involving a dispute in relation to an unlawful act by an administrative agency or a State official, whether in connection with the issuance of a by-law or an order or in connection with any other act, by reason of acting without or beyond the scope of powers and duties or inconsistently with the law or the form, process or procedure which is material requirement for such act or in bad faith or in a manner indicating unfair discrimination or causing an unnecessary process or an excessive burden to the public or amounting to an undue exercise of discretion;

⁹³⁶ Wannapanich, Verwaltungsrechtliche Klage, S. 1 ff.; in Muanpawong, Bürgerbeteiligung (2004), S. 124.

⁹³⁷ Muanpawong, Bürgerbeteiligung (2004), S. 112.

⁹³⁸ ThaiVerwGE 6/2552.

⁹³⁹ ThaiVerwGE 556/2556.

⁹⁴⁰ ThaiVerwGE 215/2550.

ein ausgeschlossener Amtswalter am Verwaltungsverfahren zum Erlass eines Verwaltungsaktes mitwirkt⁹⁴¹ oder wenn die Anhörung beim Erlass eines belastenden Verwaltungsaktes unterlassen wurde.⁹⁴² Seit dem Inkrafttreten des ThaiVwVfG lässt sich trotzdem beobachten, dass ohne Regelung über die Unbeachtlichkeit der Verfahrensfehler der Zweck, die Verfahrensökonomie zu stärken, verfehlt ist. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Behörde denselben Verwaltungsakt noch einmal erlassen muss, der durch vorherige Entscheidung des Verwaltungsgerichts aufgrund eines Verfahrensfehlers ohne Rücksicht auf die materielle Rechtmäßigkeit aufgehoben wurde. 2008 kam es zu einer Änderung in der Rechtsprechung als das Verwaltungsgericht über einen Zusammenhang des fehlerhaften Verfahrens mit dem materiellen Recht entschied, dass allein wegen des Fehlens der Anhörung der Verwaltungsakt nicht aufgehoben werden muss, wenn durch die Neuvornahme der Anhörung kein neuer Sachverhalt herausgefunden wird, der somit zu keiner besonderen Änderung der erlassenen Entscheidung führt.⁹⁴³ Eine Regelung über die Unbeachtlichkeit eines Verfahrensfehlers ist demnach im thailändischen Recht erforderlich.

⁹⁴¹ ThaiVerwGE 20/2545, 4/2546, 866/2555.

⁹⁴² Pollakul, Zeitschrift des Verwaltungsgerichts, Bd. 1/2001, 96; in Muanpawong, Bürgerbeteiligung (2004), S. 112.

⁹⁴³ ThaiVerwGE 86/2551.

Kapitel 5 Schlussfolgerungen

Nach der Gegenüberstellung des deutschen und des thailändischen Verwaltungsverfahrensrechts kann man das Verwaltungsverfahrensrecht in Thailand genauer bewerten und die Stärken und Schwächen der Verfahrensvorschriften im ThaiVwVfG ausmachen. Generell kann gesagt werden: Das Verwaltungsverfahrensrecht in Thailand hat sich seit 1996 vorteilhaft verändert. Eine konkrete Änderung im Bereich des Verwaltungsverfahrens besteht darin, dass das ThaiVwVfG als die zentrale Regelung des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensrechts in Thailand gilt. Der konkrete repressive Rechtsschutz in Thailand im öffentlichen Recht begann im Jahr 1976 mit der Gründung der Verwaltungskammer zur verwaltungsrechtlichen Streitbeilegung zwischen Bürgern und Behörden, während ein präventiver Rechtsschutz erst systematisch seit dem Inkrafttreten des ThaiVwVfG im Jahr 1996 gewährleistet wird. Die Kodifizierung des deutschen Verwaltungsverfahrensgesetzes gilt als Vorbild für den Erlass des ThaiVwVfG. Von einer Reform der Staatsverwaltung und des Verwaltungsverfahrens wird in Thailand erwartet, dass sie zu einer transparenten und unparteiischen Durchführung des Verwaltungsverfahrens beiträgt. Nach dem Mindeststandard-Prinzip setzt sich das ThaiVwVfG gegenüber Spezialgesetzen mit einem geringeren Rechtsschutz durch. Das ThaiVwVfG hat einen grundlegenden Standard im Hinblick auf das rechtsstaatliche Verwaltungsverfahren geschaffen und die „altmodischen“, in mehreren Spezialgesetzen geregelten Verwaltungsverfahren überholt.

Die Erfolge der Reform des Verwaltungsverfahrens und des Rechtsschutzes der Beteiligten beschränken sich nicht nur auf den Bereich der Rechtsauslegung und Rechtsanwendung, sondern weiten sich auch auf die Normgebung aus. Im Rahmen der Normgebung müssen die Verfahrensvorschriften im ThaiVwVfG berücksichtigt werden. Beispielsweise durfte gemäß § 102 Abs. 2 des Zivildienstgesetzes von 1992 der Dienstvorgesetzte das Disziplinarverfahren aufgrund eines leichten Dienstvergehens nach seinem Ermessen durchführen. Nach der Rechtsprechung wies diese Vorschrift einen geringeren Standard als die Regelung im ThaiVwVfG auf, sodass das ThaiVwVfG Anwendung fand.⁹⁴⁴ Deshalb wurde § 102 Abs. 1 des Zivildienstgesetzes von 1992 durch

⁹⁴⁴ ThaiVerwGE 218/2548, 293/2550, 453/2551, 340/2553.

§ 92 des Zivildienstgesetzes von 2008 insofern geändert, als dass der Dienstvorgesetzte bei der Untersuchung eines leichten Dienstvergehens dem Beschuldigten Gelegenheit geben muss, Einsicht in die Akten zu nehmen und sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern. Als weiteres Beispiel kann § 23 ThaiVwVfG angeführt werden, nach dem der Beteiligte einen Rechtsanwalt oder Berater im Verwaltungsverfahren einschalten darf, um während der Durchführung des Verwaltungsverfahrens begleitet und unterstützt zu werden. Eine solche Unterstützung durch einen Rechtsanwalt oder Berater im disziplinarischen Ermittlungsverfahren war durch die Verordnung über Disziplinarverfahren im Zivildienst (Nr. 18 von 1997) untersagt. Sie hatte somit einen geringeren Standard als § 23 ThaiVwVfG. Deswegen fand § 23 ThaiVwVfG Anwendung.⁹⁴⁵ Diese vorgenannte Entscheidung des ThaiVwVfG-Ausschusses wurde danach in mehreren Entscheidungen bestätigt.⁹⁴⁶ Im Jahr 2013 wurde die Verordnung über Disziplinarverfahren im Zivildienst (Nr. 18 von 1997) dahingehend geändert, dass im disziplinarischen Ermittlungsverfahren die Begleitung eines Rechtsanwaltes oder Beraters erlaubt ist. Wie viele „Begleiter“ der Beteiligte mitbringen kann, entscheidet der Ermittlungsausschuss. Es gibt somit keinen Zweifel daran, dass das ThaiVwVfG von allen Verwaltungsorganen im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung als zentrale Regelung des Allgemeinen Verwaltungsverfahrenrechts berücksichtigt werden muss. Das ThaiVwVfG wird deshalb auch häufig als „Verfassung der Verwaltung“ bezeichnet.

Durch die Übernahme des deutschen VwVfG wurde das thailändische Verwaltungsverfahrenrecht modernisiert. Bemerkenswert ist der systematische Rechtsschutz der Beteiligten im Verwaltungsverfahren. Früher wurden die Rechte der Beteiligten im Verwaltungsverfahren nur vereinzelt beachtet und nicht systematisch durchgesetzt. So stand den Beteiligten zum Beispiel allein das Anhörungsrecht zu, während sie im deutschen Recht auch das Recht auf Akteneinsicht haben. Der Beteiligte kann seine Rechte, die durch einen zu erlassenden Verwaltungsakt betroffen werden, effektiver schützen, wenn er die Möglichkeit hat, Einsicht in die Akten zu nehmen. Außerdem kann er sich in der Begründung seiner Stellungnahme gegen den seine Rechte angreifenden Verwaltungsakt präziser und sachgerechter äußern. Darüber hinaus ist es unbestritten, dass das Verfahrensrecht der Weg zum Endprodukt der administrativen

⁹⁴⁵ ThaiVwVfG-Ausschuss 205/2541.

⁹⁴⁶ ThaiVwVfG-Ausschuss 389/2544, 1065/2547, 76/2550.

Entscheidung ist und eine rechtmäßige Entscheidung garantiert.⁹⁴⁷ Außerdem dient das Verwaltungsverfahrenrecht der behördlichen Informationsgewinnung und –verarbeitung und soll die Behörde dazu befähigen, die Verwaltungsentscheidung auf rationale Weise zu treffen. Um diese Funktion zu erfüllen, darf sich die Behörde bei Verfahrensbeginn noch nicht auf ein bestimmtes Verfahrensergebnis festlegen.⁹⁴⁸ Die Funktion des Verfahrensrechts wird dann verfehlt, wenn die Behörde bereits ein Verfahrensergebnis zu Beginn des Verfahrens festgelegt hat und so die Verfahrensgrundsätze dann dem Ergebnis angepasst werden. Durch diese dem deutschen Verwaltungsrecht übernommene Ausrichtung kann man erwarten, dass das thailändische Verwaltungsverfahren in die richtige Richtung geht. Eine effektive Durchsetzung des ThaiVwVfG wird jedoch noch wegen des Mangels an Kenntnissen im Verwaltungsverfahrenrecht verhindert.

Muanpawong hat im Jahr 2004 dargelegt, dass die Verwaltungsgerichtsbarkeit und der Verwaltungsprozess in Thailand noch am Anfang ihrer Entwicklung stünden und die Kenntnisse im Verwaltungsrecht sowie über Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess bislang nicht allzu verbreitet seien.⁹⁴⁹ Selbst für die meisten Juristen seien sie noch ein recht neuer Bereich. Es gebe nicht viele Experten auf diesem Gebiet.⁹⁵⁰ Bis jetzt hat sich dieser Umstand noch nicht wesentlich geändert. Zum einen können auch Nicht-Juristen nach dem ThaiVerwGG Richter am Verwaltungsgericht werden. Sie sind meistens keine Spezialisten für Verwaltungsrecht und ihre Auslegung des Verwaltungsrechts kann oftmals nicht sachgerecht sein. Zum anderen gibt es kein Gedächtnisforum der Dozenten im Verwaltungsrecht an der Universität oder Hochschule. Deswegen wird zu vielen Rechtskonzeptionen, beispielsweise zur Unbeachtlichkeit der Verfahrensfehler, keine einheitliche Meinung vertreten. Des Weiteren tritt trotz oftmals mangelnder Kenntnis von Verwaltungsverfahrenrechten ein Amtswalter selbst als „Herr des Verfahrens“ auf.

Unzureichende Kenntnisse der Beteiligten beeinflussen das Widerspruchsverfahren in stärkerem Maße. Die Widerspruchsfrist im ThaiVwVfG ist mit nur 15 Tagen ab der Bekanntmachung des Verwaltungsaktes sehr kurz, so dass viele Betroffene ihre Chance verlieren, Widerspruch zu erheben. Außerdem ist die Verwaltungsorganisation in Thailand

⁹⁴⁷ Schmidt-Preuß, NVwZ 2005, 489.

⁹⁴⁸ Stelkens, DVBl 2010, 1078 (1079).

⁹⁴⁹ Muanpawong, Bürgerbeteiligung (2004), S. 124.

⁹⁵⁰ Wongwattanasan, Verwaltungsverfahrensgesetz (1997), S. 405.

unübersichtlich. Die Verwaltung verfügt über zentrale und dezentrale administrative Organe, unabhängige Organe und besondere Ausschüsse. Sehr oft erhebt der Betroffene den Widerspruch vor der falschen Behörde. Ohne Widerspruch ist ein verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz nicht zu erlangen und Fehler bleiben sanktionslos. Bürger nehmen ihre Rechte und Pflichten im Verwaltungsverfahren häufig wegen mangelnder Kenntnisse des Verwaltungsverfahrensrechts nicht wahr. So entspricht der Widerspruch beispielsweise häufig nicht der Widerspruchsform oder –frist oder sein Inhalt ist unverständlich. Aus derartigen Gründen bleibt der eingelegte Widerspruch dann erfolglos. Man könnte wegen mangelnder Kenntnisse im Verwaltungsverfahrensrecht keine richtigen und rechtmäßigen Entscheidungen erwarten.

Insgesamt zeigt sich, dass das thailändische Verwaltungsverfahren und seine Anwendung in der Praxis zwar große Fortschritte gemacht haben, es bis zum Abbau aller rechtsstaatlichen Defizite aber noch ein sehr weiter Weg ist. Die ständige Rechtsvergleichung kann dazu beitragen, das Ziel zu erreichen.

Anhang:

Das Thailändische Verwaltungsverfahrensgesetz von 1996

(Administrative Procedure Act (1996))

official english translation by Office of the Council of State

ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT

B.E. 2539 (1996)

BHUMIBOL ADULYADEJ, REX.

Given on the 27th Day of September B.E. 2539;

Being the 51st Year of the Present Reign.

His Majesty King Bhumibol Adulyadej is graciously pleased to proclaimed that:

Whereas it is expedient to have a law on administrative procedure;

Be it, therefore, enacted by the King, by and with the advice and consent of the National Assembly, as follows:

Section 1. This act is called the “Administrative Procedure Act, B.E. 2539”

Section 2. This Act shall come into force after the expiration of one hundred and eighty days from the date of its publication in the Government Gazette.*

Section 3. Administrative procedure under any other laws shall be in accordance with the procedure provided in this Act, unless such laws have specifically prescribed the administrative procedure for any cases with the guarantee of justice or the standard of administrative procedure not lower than that provided in this Act.

The provisions of paragraph one shall not apply to the process and the period of appeal or objection prescribed by law.

Section 4. This Act shall not apply to

- (1) the National Assembly and the Council of Ministers;
- (2) the agencies exercising specific powers under the Constitution;

* Published in the Government Gazette Vol.113, Part 60a, dated 14th November B.E. 2539 (1996).

(3) the consideration of the Prime Minister or a Minister on matters which directly concern the policy;

(4) the judicial proceedings of the Court and the performance of duties of officials in the judicial proceedings, the execution of judgments or orders and the deposit of property;

(5) the consideration of petitions and the issuance of orders under the law on the Council of State;

(6) the activities in relation to foreign policy;

(7) the military activities or the performance of operation duties of officials in cooperation with the members of the Armed Forces for safeguarding national security against both internal and external threat;

(8) the criminal proceedings;

(9) the activities of religious organizations.

The application of this Act to any activity or agency other than those provided in paragraph one may be exempted by a Royal Decree issued upon the recommendation of the Committee on Administrative Procedure.

Section 5. In this Act:

“administrative procedure” means the preparation of and the steps taken by an official for the making of an administrative act or by-law and includes any administrative activities under this Act;

“administrative process” means the preparation of and the steps taken by an official for the making of an administrative act;

“administrative act” means:

(1) the exercise of power under the law by an official to establish juristic relations between persons (i.e., the State agency and the individual) to create, modify, transfer, preserve, extinguish or affect the individual’s status of rights or duties, permanently or temporarily, such as giving an order or permission or approval, deciding an appeal, certifying and registering, but shall not include the issuance of a by-law;

(2) other acts as prescribed in the Ministerial Regulation;

“by-law” means a Royal Decree, Ministerial Regulation, Notification of a Ministry, ordinance of a local government, rule, regulation or any other provisions of general applicability without addressing to a specific case or person;

“quasi-judicial committee” means a committee established under the law providing for an organization and procedure for the adjudication of disputes in respect of rights and duties under the law;

“official” means a person who, or a group of persons or a juristic person which, exercises or is empowered to exercise the administrative power of the State in carrying out any activity under the law, whether or not they are within the system of government agencies State enterprises or other State undertakings;

“participant” means an applicant or a person who challenges an application, a person who is or will be subject to an administrative act, or a person who participates in an administrative process because his or her right may be affected by an administrative act.

Section 6. The Prime Minister shall have charge and control of the execution of this Act and shall have the power to issue Ministerial Regulations and Notifications for the execution of this Act.

Such Ministerial Regulations and Notifications shall come into force upon their publication in the Government Gazette.

CHAPTER I

Committee on Administrative Procedure

Section 7. There shall be a committee called the “Committee on Administrative Procedure” consisting of the Chairman, Permanent Secretary of the Office of the Prime Minister, Permanent Secretary for Interior, Secretary-General of the Council of Ministers, Secretary-General of the Civil Service Commission, Secretary-General of the Council of State, and qualified members of not less than five but not more than nine persons.

The Council of Ministers shall appoint the Chairman and qualified members from experts in law, public administration, political science, social science, or the administration of State affairs, but they shall not hold a political office.

The Secretary-General of the Council of State shall appoint officials of the Office of the Council of State as secretary and assistant secretaries.

Section 8. A member appointed by the Council of Ministers shall hold office for a term of three years. An outgoing member may be reappointed.

In the case where a member vacates his or her office at the end of term, but a new member has not yet been appointed, the member whose term expires shall continue to perform his or her duties until the new member is appointed.

Section 9. In addition to vacating office at the end of term under section 8, a member appointed by the Council of Ministers vacates office upon being removed from office by the resolution of the Council of Ministers or upon any cause under section 76.

Section 10. The office of the Council of State shall serve as the Secretariat of the Committee on Administrative Procedure , and shall be responsible for administrative works, meetings and carrying out the study and compiling data and conducting any activity in connection with the works of the Committee on Administrative Procedure.

Section 11. The Committee on Administrative Procedure shall have the following powers and duties:

(1) to supervise, and to provide in connection with the performance of duties of officials for the execution of this Act;

(2) to provide advice as requested by officials in connection with the execution of this Act in accordance with rules prescribed by the Committee on Administrative Procedure;

(3) to issue a written order requiring officials or any other person to furnish explanation or to give opinion for consideration;

(4) to give recommendation on the issuance of Royal Decrees, Ministerial Regulations or Notifications under this Act;

(5) to prepare a report on the execution of this Act for submitting to the Council of Ministers from time to time as appropriate, but at least once a year, for the purpose of developing and improving administrative procedure so as to be fair and efficient;

(6) to perform other acts as entrusted by the Council of Ministers or the Prime Minister.

CHAPTER II

Administrative Act

Part 1

Officials

Section 12. An administrative act shall be made only by the competent official.

Section 13. The following official shall not engage in an administrative process:

(1) he himself or her herself is a participant;

(2) he or she is an fiancé or a spouse of a participant;

(3) he or she is a relative of a participant, whether as ascendant or descendant to any degree whatsoever or as a collateral within the third degree or by affinity within the second degree;

(4) he or she is or has been the legal representative or the curator or representative or agent of a participant;

(5) he or she is a creditor or debtor or employer of a participant;

(6) other conditions as prescribed in the Ministerial Regulation.

Section 14. When the case under section 13 arises or a participant challenges that an official is under any prohibition under section 13, such official shall suspend the administrative process and notify his or her immediate superior in order that the said superior shall make an order on such matter.

The filing and consideration of challenge, and the issuance of order replacing the official challenged shall be in accordance with the rules and procedure prescribed in the Ministerial Regulation.

Section 15. When the case under section 13 arises or a participant challenges that a member of a committee having the power in an administrative process is under any of such prohibition, the chairman of such committee shall call a meeting to consider the cause of challenge. At such meeting, after the member challenged has explained the facts and answered the questions put to him or her, he or she shall leave the meeting room.

If a member of any committee having the power in an administrative process is challenged, during his or her absence from the meeting room, such committee shall be deemed to consist only of the member who are not challenged.

If the meeting resolves, with not less than two-third majority of the members who are not challenged, to allow the member challenged to continue performing his or her duties, he or she shall do so. Such resolution shall be passed by secret votes and shall be final.

The filing and consideration of challenge shall be in accordance with the rules and procedure prescribed in the Ministerial Regulation.

Section 16. In the case where there exists any cause other than that provided in section 13 in connection with an official or a member of a committee having the power in an administrative process and which is of so a serious nature as may prejudice the impartiality of the administrative process, such official or member shall not engage in the administrative process in such case.

If the case under paragraph on arises, the steps shall be taken as follows:

(1) if such person realizes that he or she falls within such case, he or she shall suspend the administrative process and notify his or her immediate superior or the chairman of the committee as the case may be;

(2) if the challenge is made by a participant, but the person challenged is of the opinion that he or she does not fall within such case, such person may continue the administrative process; provided that, he or she shall notify his or her immediate superior or the chairman of the committee, as the case may be,

(3) his or her superior or the committee having the power in an administrative process of which such person is a member, shall issue an order or pass a resolution, as the case may be, without delay to the effect whether or not such official or member is competent to the administrative process in such case.

The provisions of section 14 paragraph two and section 15 paragraphs two, three and four shall apply mutatis mutandis.

Section 17. Any act done by the official or the member of the committee having the power in an administrative process prior to the suspension of the administrative process under section 14 and section 16 is not void, unless the official replacing the one challenged or the committee having the power in an administrative process, as the case may be, deems it expedient to proceed otherwise with any part thereof.

Section 18. The provisions of section 13 to section 16 shall not apply in case of urgent necessity where the delay may cause irreparable damage to the public interest or the individual's rights or where no other official can perform the duties in place of the official challenged.

Section 19. If it appears thereafter that any official or any member of a committee having the power in an administrative process is disqualified or is under any prohibition or his or her appointment is unlawful which causes him or her to vacate the office, such vacation from office shall not affect the act already done by him or her in the performance of duties.

Section 20. The immediate superior under section 14 and section 16 shall include any person prescribed by law to have the power to supervise or control in case of an official who has no direct superior, and the Prime Minister in case of Minister

Part 2

Participants

Section 21. A natural person, a group of persons or a juristic person may become a participant to the administrative process to the extent that his or her rights are or may be inevitably affected.

Section 22. The following shall be capable of acting in the administrative process:

(1) a person sui juris;

(2) a person empowered by a specific law to act in such matter although he or she has not yet become sui juris or whose capacity is limited under the Civil and Commercial Code;

(3) a juristic person or a group of persons under section 21 acting through the representative or agent, as the case may be;

(4) a person empowered by the Notification of the Prime Minister or a person entrusted by him or her, upon the publication in the Government Gazette, to act in any specific matter, although he or she has not yet become sui juris or whose capacity is limited under the Civil and Commercial Code.

Section 23. In the administrative process which a participant thereto must appear before the official, he or she has a right to be accompanied by his or her lawyer or adviser.

An act done before the participant by the lawyer or adviser shall be deemed to be the act of the participant, unless he or she immediately raises an objection thereto.

Section 24. A participant may, in written form, authorize any person sui juris to perform any specific act in any administrative process on his or her behalf. For this purpose, the official shall proceed with the administrative process in dealing directly with the participant only where such person is under the duty to perform such act personally, and the official shall also notify the authorized representative of that proceeding.

If it appears that the authorized representative does not know sufficient facts in that case or there is ground to believe that his or her capacity to act is unreliable, the official shall notify the participant concerned without delay.

The authorization shall not be terminated either by the death of the participant or by any change in his or her capacity to act or in his or her legal representative unless the statutory successor of the participant or the participant himself or herself revokes such authorization.

Section 25. In the case where an application is submitted and jointly signed by more than fifty persons or more than fifty persons submit the applications in the same or identical texts, if any person is expressly named in such applications as the representative of such applicants or there is an implication to that effect, it shall be deemed that such person is their representative.

In the case where more than fifty persons submitted applications for an issuance of an administrative act in the same matter without naming any person as their representative pursuant to paragraph one, the official concerned shall appoint a person

approved by majority participants to be their representative. In such case, the provisions of section 24 paragraphs two and three shall apply *mutatis mutandis*.

The representative under paragraphs one and two must be a natural person.

A participant may revoke the power of the representative at any time upon notifying the official concerned in written form of such revocation, and he or she shall continue to do any act in the administrative process personally.

The representative may renounce his or her representation at any time upon notifying the official in written form and notifying every participant of the renunciation.

Part 3

Administrative Process

Section 26. Documents submitted to an official shall be in the Thai language. If the documents are made in foreign language, the participant shall provide the official with the certified translation within the period prescribed by the official. In this case, it shall be deemed that such documents are duly submitted to the official on the date the official receives the translation thereof unless the official agrees to accept documents in foreign language and in this case, it shall be deemed that the date of submission thereof is the date the official receives such documents.

The certification of the translation or the acceptance of the documents in foreign language shall be in accordance with the rules and procedure prescribed in the Ministerial Regulation.

Section 27. The official shall notify the participant of his or her rights and duties in the administrative process as necessary.

If an application or argument is incomplete or contain a statement which is inapprehensible or erroneous, which is clearly caused by the lack of knowledge or carelessness of the participant, the official shall advise the participant to correct it.

Section 28. In an administrative process of any case, an official may examine the facts as appropriate to the case without being restricted to the application or evidence of the participant.

Section 29. The official shall examine all evidence he or she considers necessary to verify the facts. For this purpose, the official shall have the power and duties:

(1) to collect all the relevant evidence;

(2) to take the evidence, explanation or opinion of the participant, witness or expert cited by the participant, unless the official is of the opinion that it is unnecessary, superfluous or employed as delaying tactics;

- (3) to require the participant, witness or expert to explain facts or opinion;
- (4) to require a person to furnish the relevant documents in his or her possession;
- (5) to inspect the place.

The participant shall co-operate with the official in verifying the facts of the case and shall be obliged to notify the official of all evidence known to him or her.

The witness or expert called by the official to give statements or opinions is entitled to receive remuneration in accordance with the rules and procedure prescribed in the Ministerial Regulation.

Section 30. In the case where an administrative act may affect the rights of the participant, the official shall give him or her adequate opportunity to be informed of the facts and to object thereon and produce his or her own evidence.

Unless the official deems it expedient to act otherwise, the provisions of paragraph one shall not apply to the following cases:

- (1) when there is urgent necessity where the delay of action may cause grave injury to any individual or affect the public interest;
- (2) when the hearing will jeopardize the observance of the period prescribed by the law or by-law for the making of an administrative act;
- (3) when such facts are those stated by the participant in his or her application, statement or argument;
- (4) when it is obvious that the giving of such opportunity is not possible;
- (5) when the measure of enforcement is to be taken;
- (6) other cases as prescribed in the Ministerial Regulation.

The official shall not give the opportunity under paragraph one, if this is grossly against the public interest.

Section 31. A participant shall be entitled to inspect the documents which are necessary for making an objection or giving an explanation or safeguarding his or her rights. If an administrative act in such matter has not yet been made, the participant shall not be entitled to inspect the documents for the preparation of the draft decision.

The inspection of documents, the expenses therefor or the making of duplicated copies shall be in accordance with the rules and procedure prescribed in the Ministerial Regulation.

Section 32. The official may not allow the inspection of documents or evidence, if they are required to be kept undisclosed.

Section 33. For the purposes of rendering facilities to the public, and saving expenses and improving efficiency in public administration, the Council of Ministers shall prescribe the Rule providing the rules and procedure to be taken by the official to determine a period for an administrative process as appropriate insofar as it is not contrary to or not inconsistent with the law or by-law applicable to such matter.

In the case where any administrative process has to be carried out by more than one official, the officials concerned shall co-ordinate among themselves to determine the period for the implementation of such matter.

Part 4

Form and Effect of an Administrative Act

Section 34. An administrative act may be made in written, verbal or other form of meaning, but it must be sufficiently clearly defined in content or meaning.

Section 35. In the case of verbal administrative act, if the person for whom it is intended requests with justification, within seven days from the date of issuing of such administrative act, the issuing official must confirm such act in written form.

Section 36. A written administrative act shall at least specify the date of its issuing and the name and position of the issuing official and shall bear his or her signature.

Section 37. A written administrative act and the written confirmation thereof must also contain reasons, and such reasons shall at least consist of the following:

- (1) material facts;
- (2) the legal grounds referred to; and
- (3) the grounds and justification for exercising the discretion.

The Prime Minister or the person entrusted by him or her may, by the Notification published in the Government Gazette, prescribe that any administrative act must contain reasons therein or in the documents attached thereto.

The provisions of paragraph one shall not apply to the following cases:

- (1) where an administrative act is issued in granting an application and does not infringe against the rights and duties of another;
- (2) where the reason for issuing of an administrative act so generally known that it is not necessary to specify it;
- (3) where the documents are required to be kept undisclosed under section 32;

(4) where an administrative act is issued in verbal form or where it is an urgent case; provided that a written reason shall be given in due time upon the request of the person subject thereto.

Section 38. The provisions of section 36 and section 37 paragraph one shall not apply to an administrative act prescribed in the Ministerial Regulation in accordance with the rules, procedure and conditions prescribed therein.

Section 39. In the issuance of law administrative act, the official may impose any condition necessary for the fulfillment of the objective of law, unless the law otherwise restricts the discretion of the official.

The condition under paragraph one shall include the following appropriately imposed according to the circumstances of each case:

(1) the definite time when the rights or obligations become effective or terminated;

(2) an unpredictable event in the future upon which the rights or obligations become effective or terminated;

(3) a reservation of the right to revoke the administrative act;

(4) a condition requiring the beneficiary to perform or refrain from performing an act or to bear or accept certain obligations or liability, or a statement specifying an imposition, amendment or addition of such condition.

Section 40. An administrative act which may be further appealed or disputed shall specify therein the grounds which the appeal or dispute may be made, the filing of the appeal or the statement of dispute, and the period of such appeal or dispute.

In the case where the provisions of paragraph one have been violated, a new period of such appeal or dispute shall begin to run from the date the participant concerned is notified of the rule under paragraph one. If he or she is not so notified and such period is shorter than one year, it shall be extended to one year as from the date of receiving the administrative act.

Section 41. An administrative act issued in violation of or in failing to comply with the following rules shall not be invalid:

(1) the issuance of an administrative act without the filing of an application in the case where an official may not proceed without such application, if the application is filed thereafter;

(2) an administrative act which requires the giving of reason under section 37 paragraph one, if such reason is given thereafter;

(3) the required hearing of the participant concerned is incomplete, if such hearing is completely conducted thereafter;

(4) an administrative act which requires the approval of other official, if such approval is given thereafter.

After the act referred to in paragraph one (1), (2), (3) or (4) has been done and the official who issued the administrative act intends to confirm the effectiveness thereof, he or she shall record the facts and his or her confirmation in or attach such record to the administrative act and notify the participant of his or her confirmation in written form.

The act referred to in (2), (3) or (4) shall be done before the end of the process for considering the appeal under Part 5 of this Chapter or under the specific law on such matter, or in the case where there is no such appeal, that act shall be done before the administrative act is submitted for consideration of the competent authority who is authorized to consider the legality thereof.

Section 42. An administrative act shall become effective against the person concerned when he or she is notified thereof.

An administrative act shall remain effective as long as it has not yet been revoked or has not expired by lapse of time or any other reason.

When an administrative act expires, the competent official shall order a person who possesses documents or other materials made as a result of such administrative act, which contains a statement or a mark indicating the existence of such administrative act, to return such documents or bring such materials owned by him or her to the officials in order to make a mark indicating the expiration of the administrative act.

Section 43. A minor error or mistake in an administrative act may be corrected any time by the official.

The persons concerned shall be notified, as the case may be, of the correction of the administrative act under paragraph one. For this purpose, the official may order the person concerned to send the administrative act, documents or other materials made as a result of such administrative act for correction.

Part 5

Appeal against an Administrative Act

Section 44. Subject to section 48, in the case where any administrative act is not issued by a Minister and there is no law specifically providing for an administrative appeal proceeding, the participant may appeal against the administrative act by filing the appeal with the issuing official within fifteen days as from the date he or she is notified thereof.

The appeal shall be made in written form specifying the cause of dispute and the facts or legal grounds referred to.

The appeal shall not stay the enforcement of the administrative act unless an order to stay the enforcement is made under section 56 paragraph one.

Section 45. The official under section 44 paragraph one shall, not more than thirty days as from the date of receiving the appeal, finish consideration of the appeal and notify the appellant without delay. If he or she concurs with the appeal, whether in whole or in part, he or she shall alter the administrative act as he or she thinks fit within the said period.

If the official under section 44 paragraph one does not concur with the appeal, whether in whole or in part, he or she shall forthwith report his or her opinions and reasons to the person authorized to consider the appeal within the period specified in paragraph one. The authorized person shall finish his or her consideration of the appeal within thirty days as from the date of receiving the report. If, by reason of necessity, the consideration cannot be finished within such period, the authorized person shall notify the appellant in writing before the expiration of such period. For this purpose, the period shall be extended for not more than thirty days as from the expiration of such period.

Any official to be authorized to consider an appeal under paragraph two shall be prescribed in the Ministerial Regulation.

The provisions of this section shall not apply to the case otherwise prescribed by a specific law.

Section 46. In considering the appeal, the official may review the administrative act either on the matter of facts or matter of law or on the reasonableness of its issuing and may order the revocation or amendment of the former administrative act in any manner whatsoever, whether or not it increases or reduces the burdens or exercise of discretion in place of others in regard to the reasonableness of the issuing of the administrative act or imposes any conditions whatsoever.

Section 47. The jurisdiction of a committee empowered to consider an appeal under a specific law shall be in accordance with such law provided that the proceedings shall be in accordance with the provisions of this Chapter 2 insofar as it is not contrary to or inconsistent with the said law.

Section 48. The participant shall have the right to appeal against the administrative act of any committee, whether or not established by law, to the Petition Council under the law on the Council of State both on matter of facts and matter of law within ninety days as from the date he or she is notified of such act. If such committee is a quasi-judicial committee, the right to appeal and the period of appeal shall be in accordance with the provision of the law on the Council of State.

Part 6**Revocation of an Administrative Act**

Section 49. An official or his or her superior may revoke an administrative act under the rules specified in section 51, section 52 section 53 irrespective of whether the period of appeal or dispute under this Act or any other laws has lapsed.

The revocation of an administrative act giving rise to a right or an advantage (beneficial administrative act) shall be made within ninety days as from the date the official or his or her superior knows the ground for revocation of such administrative act, except in the case where the administrative act was issued with the assertion of a falsehood or the concealment of a fact which should be revealed or threat or bribery.

Section 50. An unlawful administrative act may be revoked, whether in whole or in part, either retroactively or prospectively or with effect for the future as prescribed. In case of a beneficial administrative act, the revocation shall be in accordance with the provisions of section 51, and section 52.

Section 51. In revoking an unlawful beneficial administrative act giving rise to the payment of money or the transfer of property or an advantage which is severable, the bona fide reliance of the beneficiary on the continued existence of the administrative act and the public interest shall be taken into account.

The bona fide reliance under paragraph one cannot be claimed unless the beneficiary has taken the benefit given by the administrative act or proceeded with the property which can no longer be cancelled or can be cancelled only by suffering an unreasonable disadvantage.

The beneficiary cannot claim bona fide reliance when:

(1) he or she obtained the administrative act with the assertion of a falsehood or the concealment of the fact which should be revealed or threat or by bribery;

(2) he or obtained the administrative act by giving information which was substantially incorrect or incomplete;

(3) he or she was aware of the illegality of the administrative act or was unaware thereof due to gross negligence at the time of receiving such administrative act.

In the case where the administrative act is revoked with the retroactive effect, the provisions of undue enrichment in the Civil and Commercial Code shall apply mutatis mutandis to the return of money, property or other advantages the beneficiary has received. However, he or she shall be deemed in bad faith as from the moment he or she knows of the illegality of the administrative act, or should have known thereof if he or she

had not been grossly negligent. And in the case of paragraph three, such person shall be liable to return the full amount of such money, property or other advantages.

Section 52. An administrative act which is unlawful and is not subject to section 51 may be revoked, whether in whole or in part, but the person affected thereby is entitled to compensation for bona fide reliance on the continued existence of the administrative act, and the provisions of section 51 paragraphs one, two and three shall apply mutatis mutandis; provided that, the claim for compensation must be submitted within one hundred and eighty days as from the date he or she is notified of such revocation.

The compensation under this section shall not exceed the advantages such person would receive if such administrative act was not revoked.

Section 53. A lawful administrative act which does not give rise to an advantage to a person for whom it is intended (a lawful non-beneficial administrative act) may be revoked, whether in whole or in part, with immediate effect or effect for the future as prescribed, except when an administrative act of like content would have to be issued or when the revocation is not possible for other reasons; provided that, the interest of the third party shall be taken into account.

A lawful beneficial administrative act may be revoked, whether in whole or in part, with immediate effect or effect for the future as prescribed, only when:

(1) the revocation is permitted by law or the right of revocation is reserved in the administrative act itself;

(2) the administrative act is combined with a condition to be observed by the beneficiary but the beneficiary has not observed within the specified period;

(3) the official would be entitled, as a result of a subsequent change of facts and in circumstances, not to issue the administrative act and if failure to revoke it would jeopardize the public interest;

(4) the authority would be entitled, on the ground of a change in the law, not to issue the administrative act insofar as the beneficiary has not availed himself of the advantages or has not received any contributions on the grounds of the administrative act and when failure to revoke it would jeopardize the public interest;

(5) it is necessary to prevent or eliminate serious harm to the public interest or the individual.

In the case where there is a revocation of an administrative act under paragraph two (3), (4) and (5), the beneficiary is entitled to compensation arising from his or her bona fide reliance on the continued existence of the administrative act, and the provisions of section 52 shall mutatis mutandis.

A lawful administrative act giving rise to the payment of money or the transfer of property or an advantage which is severable may be revoked, whether in whole or in part, either retroactively or prospectively or with effect for the future as prescribed, only when:

(1) there is no implementation or a delaying implementation of the administrative act;

(2) the beneficiary fails to be observe or delays to comply with the conditions of the administrative act.

Provided that the provisions of section 51 shall apply *mutatis mutandis*.

Part 7

Application for Review

Section 54. The official may revoke or amend an administrative act upon an application of a participant even after it has become non-appealable under the provisions of Part 5 when:

(1) new evidence, which would materially alter conclusive facts on which the administrative act is based, has been found;

(2) the actual interested participant did not join the administrative process, or had joined it, but was unjustly precluded from participating therein;

(3) the official has no authority to issue an administrative act on such matter;

(4) the facts or the law on which an administrative act is based have thereafter been materially changed to the benefit of the participant.

The filing of the application under paragraph one (1), (2) or (3) shall be made only when the participant was unaware of such cause during the previous consideration without his or her fault.

The application for a review must be filed within ninety days as from the date the applicant is aware of the cause for a review.

Part 8

Enforcement of an Administrative Act

Section 55. The enforcement of an administrative act shall not apply to an official, unless otherwise provided by the provisions of the law.

Section 56. An official who makes an administrative act shall have the power to consider the taking of the measure of enforcement of his or her act under the provisions of this Part, unless such officials or the person having the power to consider the appeal or the legality of such administrative act has issued an order staying the enforcement.

The official referred to in paragraph one may entrust his subordinate or other official to enforce the administrative act in accordance with the rules and procedure prescribed in the Ministerial Regulation.

The official referred to in paragraph one or paragraph two shall take the administrative measure as necessary for the enforcement of the administrative act so as to affect the person subject thereto as little as possible.

Section 57. When an administrative act prescribes for any person to pay a sum of money, if such person does not comply therewith on the due date, the official shall issue a written notice requiring the payment within a specified period of not less than seven days. If the person concerned does not comply with such notice, the official may exercise the measure of enforcement by means of seizing or attaching his or her property and selling by auction in order to secure the full payment.

The provisions of the Civil Procedure Code shall apply *mutatis mutandis* to the procedure for the seizure, attachment and sale by auction of property. The Ministerial Regulation shall specify an authorized official who have the power to order the seizure, the attachment or the sale by auction of the property.

Section 58. When an administrative act prescribes for the performance or non-performance of an act, if the person subject thereto violates or fails to comply with such administrative act, the official may take the measure of enforcement as follows:

(1) the official may take the measure personally or entrusts the other person with the power to act on his or her behalf, and the person subject to the administrative act shall be liable to the payment of the expenses incurred as well as an additional sum of twenty-five per cent per annum of the expenses thereof to the official; or

(2) the official may order the payment of an administrative fine in a reasonable amount not exceeding twenty thousand Baht per day.

The levels of the official who shall have the power to impose what amount of the administrative fine and in what case it must be paid shall be prescribed in the Ministerial Regulation.

In case of urgent necessity to enforce an administrative act to prevent the commission of an act in conflict with the law imposing criminal punishment, or to prevent harm to the public interest, the official may take the measure of enforcement without issuing the administrative act ordering the performance or non-performance of an act; provided that, the taking of such measure must be done with justifiable reasons and within the scope of the official's power and duties.

Section 59. Before taking the measure of enforcement under section 58, the official shall issue a written notice requiring the person concerned to observe the administrative act ordering the performance or non-performance of an act within the period reasonably prescribed. Such notice may be issued at the time of the issuance of the administrative act.

The notice shall specify:

(1) the definite measure of enforcement to be taken, but shall not specify more than one measure therein;

(2) the expenses for the taking of the measure by official or the person entrusted by him, or the amount of the administrative fine, as the case may be.

The determination of the expenses as specified in the notice shall not preclude the official from claiming for additional expenses, if the actual expenses are higher than those specified in the notice.

Section 60. The official shall take the measure of enforcement as specified in the written notice under section 59. The change of such measure is possible only when it appears that the specified measure can not achieve the purpose.

If the person subject to an administrative act resists and obstructs the enforcement thereof, the official may use reasonable force in the enforcement. In case of necessity, the official may request for assistance from police officials.

Section 61. In the case where the administrative fine is not paid, the official shall proceed further in accordance with section 57.

Section 62. The person against whom the measure of enforcement of administrative act has been taken may appeal against such enforcement act.

The appeal against the enforcement of administrative act shall be in accordance with the same rules and procedure as those prescribed for an appeal against the administrative act.

Section 63. If the provisions of any law have already prescribed for the measure of enforcement specifically, but official is of the opinion that such measure is not so effective as the measure under this Chapter, he or she may take the measure under this Chapter in its place.

CHAPTER III

Period of Time and Prescription

Section 64. When a period of time is determined in days, weeks, months or years, the first day thereof is not included in the calculation, unless the business begins to run on that day or otherwise prescribed by the official.

In the case where an official has a duty to do any act within a prescribed period, the last day of such period shall be included in the calculation although such day is not a working day for the official.

In the case where any person has to do any act within a specified period as required by law or by order of an official, if the last day of such period is not the working day of the official or is customarily not the working day of the person subject to the order, it shall be deemed that the last day of such period ends on the following working day unless otherwise prescribed by law or by order of such official.

Section 65. The period prescribed in an order of the official may be extended. If such period has already expired and its expiration will cause unfair consequences, the official may extend it with retroactive effect.

Section 66. In the case where a person is unable to perform an act within the period prescribed by law due to the necessary circumstances arising without his or her fault, the official may, upon an application of the person, extend such period and resume the proceeding; provided that, the application thereof is made within fifteen days from the end of such circumstances.

Section 67. When an appeal is filed under the provisions of Chapter II, Part 5 of this Act, or an application for a decision is filed with a quasi-judicial committee, or a petition is filed with the Petition Council under the law on the Council of State, the prescription thereof shall remain interrupted until the case is finally decided or otherwise disposed of. If the case comes to an end due to the withdrawal or abandonment of such application or petition, it shall be deemed that the prescription has never been interrupted.

CHAPTER IV

Notification

Section 68. The provisions of this Chapter shall not apply to the notification which cannot be made in verbal or written form or is made by other means as prescribed by law.

In case an administrative act is expressed in other form as prescribed in the Ministerial Regulation, it shall take effect upon notifying.

Section 69. The notification of an administrative act, the hearing or other activities which the official has a duty to notify the person concerned may be made in verbal form, unless such person requests for a notification in written form.

A notification in written form shall be directly sent to such person. If it is sent to his or her domicile, it shall be deemed that such person has been notified from the time when it reaches his or her domicile.

In any proceeding which an address of the person concerned has been given to the official, the notification sent to such address shall be deemed to have already been sent to his domicile.

Section 70. In the case where a notification in written form is delivered by hand, if the recipient refuses to accept it or the recipient is not found at the time of delivery, but it is delivered to any person sui juris who is present or works in that place, or in case such person refuses to accept, if it is laid down or posted up at a conspicuous place in the presence of an official as prescribed in the Ministerial Regulation who attends such place as witness, it shall be deemed that the recipient has already been notified.

Section 71. If the notification is sent by A/R register post, it shall be deemed that the recipient is notified after the expiration of seven days from the date of sending in the case of domestic post, or fifteen days in the case of international post, respectively, unless the recipient can prove that he or she has never received it or has received it before or after such date.

Section 72. In the case where the number of the recipients is more than fifty persons, the official may inform them at the first stage of the proceeding that the notification in written form shall be posted up at the office of the official and at the Offices of Amphoe where the recipients are domiciled. In such case, it shall be deemed that they are notified after expiration of fifteen days from the posting date.

Section 73. In the case where the recipient is unknown, or he or she is known but his or her domicile is unknown, or the recipients, and their domiciles are known but there are more than one hundred recipients, the notification in written form may be made by publishing in the newspaper widely circulated in that locality. In such case, it shall be deemed that the recipients are notified after the expiration of fifteen days from the date of notifying by such means.

Section 74. In case of urgent necessity, an administrative act may be notified by facsimile, provided that there must be evidence of transmission from the transmitting agency and the original administrative act must be subsequently sent to the recipient by any other means as prescribed in this Chapter as soon as possible. In such case it shall be deemed that the recipient has been notified of the written administrative act on the day and at the time recorded in the evidence of transmission unless the recipient can prove that he or she has never received it or has received it before or after such date.

CHAPTER V**Committee having the Power to Proceed
with an Administrative Process**

Section 75. The appointment of a qualified member of a committee shall be made by specifying the name of the qualified member.

Section 76. In addition to vacating office at the end of term, a member of a committee vacates office upon:

(1) death;

(2) resignation;

(3) being a bankrupt;

(4) being an incompetent or quasi-incompetent person;

(5) being imprisoned by a final judgment to a term of imprisonment except for a petty offence or an offence committed through negligence;

(6) other causes under the law such matter.

Section 77. In the case where a member vacates office before the end of term, the person empowered to appoint a member may appoint other person to replace him or her and the appointee shall hold office for the remaining term of office of the member he or she replaces.

In the case where an additional member is appointed during the term of the members already appointed, the appointee shall hold his or her office for the remaining term of office of the member already appointed.

Section 78. Subject to the provisions of section 76, a member of the quasi-judicial committee shall not be removed from office before the end of his or her term, except in the case of gross deficiency in the performance of duty or serious misconduct.

Section 79. Subject to the provisions of section 15 paragraph two, at every meeting of the committee, the presence of not less than one half of the total number of its members shall be required to constitute a quorum, except otherwise required by the law, by-law or order establishing such committee.

At a meeting other than that of a quasi-judicial committee, in the case where the consideration of any matter is suspended due to absence of the member required to constitute a quorum, if a subsequent meeting for consideration of such matter is summoned within fourteen days from the date of the meeting that was adjourned, the presence of not less than one-third of the total number of members shall be deemed to

constitute a quorum; provided that the purpose to such effect under these provisions shall also be specified in the notice of summoning.

Section 80. The meeting shall be in accordance with the rules prescribed by the committee.

The summoning of a meeting shall be made by a written notice and all members of the committee shall be notified in advance of not less than three days before the meeting date, unless the members have been informed of such date at the last meeting, and in such case, only the members who did not attend the last meeting shall be notified by the notice of the summoning.

The provisions of paragraph two shall not apply to the case of urgent necessity which the chairman of the committee may summon the meeting by other means.

Section 81. The chairman shall preside over the meeting, and in keeping the order of the meeting, the chairman shall have the power to give any order as necessary.

In the case where the chairman is not present at the meeting or is unable to perform his or her duties, the vice-chairman shall act in his or her place. If there is no vice-chairman or he or she is unable to perform his or her duties, the members present shall elect one among themselves to act in his or her place.

The provisions of paragraph two shall apply *mutatis mutandis* to the case where the chairman has the duty to do any act other than presiding over the meeting.

Section 82. The resolution of the meeting shall be by majority of votes.

Each member shall have one vote. In case of an equality of votes the person presiding over the meeting shall have an additional vote as casting vote.

In any matter which has no opposition, the chairman shall ask the meeting whether there is any opinion to the contrary, If there is no such opinion, it shall be deemed that the meeting passes a resolution approving the matter.

Section 83. The proceeding of a meeting must be recorded in a minute in written form.

If there is a dissenting opinion, such opinion together with the reasons thereof shall be recorded in the minute. If the minority of members presents a dissenting opinion in written form, such opinion shall also be recorded in the minute.

Section 84. A decision of a quasi-judicial committee shall be signed by the members participating in the consideration of such matter.

If any member has a dissenting opinion, he or she shall have the right to include his or her dissenting opinion in the decision.

Transitory Provisions

Section 85. The Rule of the Office of the Prime Minister on the Public Services of the Government Agencies B.E. 2532 (1989) shall be deemed the Rule of the Council of Ministers prescribed under section 33 of this act.

Section 86. All the application for issuing of administrative acts submitted before the date this Act comes into force shall be considered in accordance with the rules prescribed by the law or by-law on such matter.

Section 87. The provisions of section 48 shall be repealed upon the establishment of the Administrative Court.

Countersigned by:

Banharn Silapa-archa

Prime Minister

Certified correct translation

Dr. Ackaratorn Chularat

Secretary-General of the Council of State

Office of the Council of State

Literaturverzeichnis

Deutsche Literatur

- Die Entwicklung des öffentlichen Rechts: Tagung der Vereinigung der deutschen Staatsrechtler vom 8. bis 11. Oktober in Wien, DVBl 1959, 15-22
- Ahlers Heidrun Beteiligungsrechte im Verwaltungsverfahren unter Berücksichtigung der Grundrechte sowie der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, Dissertation der Universität Osnabrück 1984
- Battis Ulrich Bundesbeamtengesetz Kommentar, 3. Auflage, Verlag C.H. Beck, München 2004
- Baumann Reinhold Das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes Teil I, DÖV 1976, 475-479
- Beaucamp Guy Zentrale Verbindungslinien zwischen Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht, JA 2002, 398-401
- Becker Franz Das allgemeine Verwaltungsverfahren in Theorie und Gesetzgebung, W. Kohlhammer Verlag, Stuttgart 1960
- Bettermann Karl August Das Verwaltungsverfahren, VVDStRL 17 (1959)
- Bredemeier Barbara Kommunikative Verfahrenshandlungen im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht, Mohr Siebeck, Tübingen 2007
- Breuer Rüdiger Verwaltungsrechtsschutz und Widerspruchsverfahren; in Manssen/Jachmann/Gröppl (Hrsg.), Nach geltendem Verfassungsrecht: Festschrift für Udo Steiner, Richard Boorberg Verlag, Stuttgart 2009, 93-108

- Dagtolglou Prodromos Partizipation Privater an Verwaltungsentscheidungen, DVBl 1972, 712-719
- Dechsling Rainer Rechtsschutz und Begründungspflicht, DÖV 1985, 714-720
- Degenhart Christoph Das Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, DVBl 1982, 872-886
- Dolde Klaus-Peter Grundrechtsschutz durch einfaches Verfahrensrecht?, NVwZ 1982, 65-71
- Dörr Dieter Faires Verfahren, N.P. Verlag, Kehl am Rhein 1984
- Ehlers Dirk Rechtsverhältnisse in der Leistungsverwaltung, DVBl 1986, 912-922
- Ehlers Dirk Die Einwirkung des Rechts der Europäisieren Gemeinschaften auf das Verwaltungsrecht, DVBl 1991, 605-613
- Ehlers Dirk Anhörung im Verwaltungsverfahren, Jura 1996, 617-624
- Ehlers Dirk Der Anwendungsbereich der Verwaltungsverfahrensgesetze, Jura 1/2003, 30-34
- Ehlers Dirk Allgemeine Sachentscheidungsvoraussetzungen verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutzanträge (Teil IV), Jura 7/2008, 506-514
- Ehlers Dirk/Pünder
Hermann (Hrsg.) Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Auflage, De Gruyter, Berlin 2016
- Ehlers Dirk/Vorbeck
Kristin Der Anspruch auf Erteilung von Verwaltungsinformationen Teil 1, Jura 2013 (11), 1124-1137
- Eisenberg Ewald Die Anhörung des Bürgers im Verwaltungsverfahren und die Begründungspflicht für Verwaltungsakte, Nomos, Baden-Baden 1999

- Eyermann Erich Verwaltungsgerichtsordnung Kommentar, 14. Auflage, Verlag C.H. Beck, München 2014
- Fehling Michael Eigenwert des Verfahrens im Verwaltungsrecht, VVDStRL 70 (2011), 278-337
- Foerster German Die unentdeckte Befangenheit, Verwaltungsrundschau 1984 (4/87), 111-114
- Fromme Jochen-
Konrad Rechtsfolgen der fehlerhaften Beamtenernennung, DÖD 34. Jahrgang Nr. 8/1981, 169-170
- Gärditz Klaus
Ferdinand Verwaltungsgerichtsordnung Kommentar, Carl Heymanns Verlag, München 2013
- Geis Max-Emanuel/
Hinterseh Sven Grundfälle zum Widerspruchsverfahren, JuS 2001, 1176-1181
- Goerlich Helmut Grundrechte als Verfahrensgarantien: Ein Beitrag zum Verständnis des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1981
- Gößwein Christoph Allgemeines Verwaltungs(verfahrens)recht der administrativen Normsetzung?, Duncker&Humblot, Berlin 2001
- Grabowsky Volker Kleine Geschichte Thailands, Verlag C.H. Beck, München 2010
- Graf von Pestalozza
Christian Der Untersuchungsgrundsatz: in Schmitt Glaeser (Hrsg.), *Verwaltungsverfahren: Festschrift zum 50 jährigen Bestehen des Richard Boorberg Verlags*, Richard Boorberg Verlag, München, 1977
- Grimm Dieter Verfahrensfehler als Grundrechtsverstöße, NVwZ 1985, 865-872

- Günther Hellmuth § 39 Abs. 1 Satz 3 VwVfG und die Begründung von Entscheidungen mit Beurteilungsspielraum, NWVBl 6/1991, 181-185
- Gurlit Elke Der Eigenwert des Verfahrens im Verwaltungsrecht, VVDStRL 70 (2011), 227-277
- Häberle Peter Verfassungsprinzipien im Verwaltungsverfahrensgesetz; in Schmitt Glaeser (Hrsg.), *Verwaltungsverfahren: Festschrift zum 50 jährigen Bestehen des Richard Boorberg Verlags*, Richard Boorberg Verlag, München 1977
- Hatschek Julius Lehrbuch des deutschen und preussischen Verwaltungsrechts, 8. Auflage, Deichert Verlag, Leipzig 1931
- Häußler Ulf Heilung von Anhörungsfehlern im gerichtlichen Verfahren, BayVBl 1999, 616-622
- Held Jürgen Individualrechtsschutz bei fehlerhaftem Verwaltungsverfahren, NVwZ 8/2012, 461-468
- Hill Hermann Rechtsbehelfe gegen behördliche Verfahrenshandlungen (§ 44a VwGO), Jura 1985, 61-66
- Hill Hermann Das VwVfG vor neuen Herausforderungen, in Hill (Hrsg.), *35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz-Bilanz und Perspektiven*, Duncker&Humblot, Berlin 2011, 351-357
- Hufen Friedhelm Heilung und Beachtlichkeit grundrechtsrelevanter Verfahrensfehler?: Zur verfassungskonformen Auslegung der §§ 45 und 46 VwVfG, NJW 1982, 2160-2169
- Hufen Friedhelm Verwaltungsprozessrecht, 9. Auflage, Verlag C.H. Beck, München 2013
- Hufen Friedhelm/
Siegel Thorsten Fehler im Verwaltungsverfahren, 5. Auflage, Nomos Verlag, Baden-Baden 2013.

- Jochum Heike Verwaltungsverfahrensrecht und Verwaltungsprozessrecht, Mohr Siebeck, Tübingen 2004
- Kahl Wolfgang Entwicklung des Rechts der EU und der Rechtsprechung des EuGH, in Hill (Hrsg.), 35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz - Bilanz und Perspektiven, Duncker&Humblot, Berlin 2011, 111-139
- Kirchhof Paul Die Bedeutung der Unbefangenheit für die Verwaltungsentscheidung, VerwArch 66 (1975), 370-386
- König Hans-Günther Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs im verwaltungsbehördlichen Verfahren, DVBl 1959, 189-196
- König Klaus Verwaltungsmodernisierung im internationalen Vergleich, DÖV 1997, 265-286
- Kopp Ferdinand O. Verfassungsrecht und Verwaltungsverfahrensrecht, Verlag C.H. Beck, München 1971
- Kopp Ferdinand O. Der Beteiligtenbegriff des Verwaltungsverfahrenrechts; in Schmitt Glaeser (Hrsg.), Verwaltungsverfahren: Festschrift zum 50 jährigen Bestehen des Richard Boorberg Verlags, Richard Boorberg Verlag, München 1977, 159-183
- Kopp Ferdinand O. Die Ablehnung befangener Amtsträger im Verwaltungsrecht, BayVBl 1994, 109
- Kopp Ferdinand O./
Ramsauer Ulrich Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar, 16 Auflage, Verlag C.H. Beck, München 2015
- Kopp Ferdinand O./
Schenke Wolf-Rüdiger Verwaltungsgerichtsordnung Kommentar, 21. Auflage, Verlag C.H. Beck, München 2015
- Kugele Dieter (Hrsg.) Bundesbeamtensgesetz Kommentar, LexisNexis, Münster 2011
- Lässig Curt Lutz Deutsch als Gerichts- und Amtssprache, Duncker&Humblot, Berlin 1980

- Laubinger Hans-
Werner Grundrechtsschutz durch Gestaltung des Verwaltungs-
verfahrens, VerwArch 73 (1982), 60-85
- Laubinger Hans-
Werner Der Verfahrensgedanke im Verwaltungsrecht; in: König
(Hrsg.), Verfahrensrecht in Verwaltung und Verwaltungs-
gerichtsbarkeit: Symposium zum Gedächtnis an Carl
Hermann Ule, Duncker&Humblot, Berlin 2000
- Leisner Walter Effizienz als Rechtsprinzip, Mohr Siebeck, Tübingen 1971
- Lücke Jörg Begründungszwang und Verfassung, Mohr Siebeck,
Tübingen 1987
- Malorny Michael Die Pflicht zur Begründung von Verwaltungsakten,
Dissertation der Speyer Hochschule für Verwaltungs-
wissenschaft, 1981
- von Mangoldt
Hermann/Klein
Friedrich/Starck
Christian Grundgesetz Kommentar Band 2, 5. Auflage, Verlag Franz
Vahlen, München 2005
- Marré Heiner Befangenheit im Verwaltungsverfahren, Dissertation der
Universität Münster 1959
- Masing Johannes § 7 Rechtsstatus des Einzelnen im Verwaltungsrecht; in
Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.),
Grundlagen des Verwaltungsrechts Band I, 2. Auflage,
Verlag C.H. Beck, München 2012
- Maurer Hartmut Das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes, JuS 1976,
485-497
- Maurer Hartmut Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Auflage, Verlag C.H.
Beck, München 2011
- Mayer Franz Verfahrensgrundsätze der Verwaltung, BayVBl. 1960, 332-
339

- Mayer Otto Deutsches Verwaltungsrecht Band I, 3. Auflage, Verlag von Duncker&Humblot, Berlin 1969
- Muanpawong
Suntariya Bürgerbeteiligung im Anhörungsverfahren bei umweltrelevanten Großvorhaben, Peter Lang: Europäischer Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main, 2004
- von Mutius Albert Das Widerspruchsverfahren der VwGO als Verwaltungsverfahren und Prozessvoraussetzung, Duncker&Humblot, Berlin 1969
- von Mutius Albert Grundrechtsschutz contra Verwaltungseffizienz im Verwaltungsverfahren?, NJW 1982, 2150-2160
- Obermayer Klaus Dogmatische Probleme des Verwaltungsverfahrens; in Schmitt Glaeser (Hrsg.), Verwaltungsverfahren: Festschrift zum 50 jährigen Bestehen des Richard Boorberg Verlags, Richard Boorberg Verlags, München 1977, 111-134
- Ossenbühl Fritz Die Weiterentwicklung der Verwaltungswissenschaft; in Jeserich (Hrsg.), Dt Verwaltungsgeschichte Band 5, Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart 1987, S. 1143-1161
- Pietzner Rainer/
Ronellenfisch Michael Das Assessorexamen im öffentlichen Recht, 13. Auflage, Vahlen, München 2014
- Pünder Hermann § 13 Grundlagen und § 14 Grundmodell des Verwaltungsverfahrens; in Ehlers/Pünder (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Auflage, De Gruyter, Berlin 2016
- Pünder Hermann Exekutive Normsetzung in den Vereinigten Staaten von Amerika und der Bundesrepublik Deutschland, Duncker& Humblot, Berlin 1995

- Rattanasakalwong Kamolchai Die Entstehung der allgemeinen Grundsätze des deutschen Verwaltungsverfahrenes: Unbefangenheitsgrundsatz, Anhörungsgrundsatz und Grundsatz des Begründungszwangs, jur. Dissertation der Universität Freiburg im Breisgau 1985
- Redeker Konrad Grundgesetzliche Rechte auf Verfahrensteilhabe: Bermerkung zu einem *status activus processualis*, NJW 1980, 1593-1598
- Redeker Konrad/von Oertzen Hans-Joachim Verwaltungsgerichtsordnung Kommentar, 16. Auflage, Kohlhammer, Stuttgart 2014
- Roßnagel Alexander Verfahrensfehler ohne Sanktion, JuS 1994, 927-932
- Ruffert Matthias 3. Teil Verwaltungsakt, § 27 Vollstreckung von Verwaltungsakten; in Ehlers/Pünder (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Auflage, De Gruyter, Berlin 2016.
- Rüping Hinrich Verfassungs- und Verfahrensrecht im Grundsatz des rechtlichen Gehörs, NVwZ 1985, 304-309
- Scheuing Dieter H. Der Amtskonflikt als Ausschlussgrund im Verwaltungsverfahren, NVwZ 1982, 487-492
- Schlacke Sabine Zum Drittschutz bei Nichtdurchführung einer gebotenen Umweltverträglichkeitsprüfung, ZUR 7-8/2006, 360-363
- Schlacke Sabine Zur Beachtlichkeit von Verfahrensfehlern nach § 4 UmwRG, ZUR 2/2009, 80-82
- Schlacke Sabine Zur fortschreitenden Europäisierung des (Umwelt-) Rechtsschutzes: Schutznormdoktrin und Verfahrensfehlerlehre erneut unter Anpassungsdruck, NVwZ 1-2/2014, 11-18
- Schmidt Walter Gerichtlicher Rechtsschutz im Verwaltungsverfahren: Zur Auslegung des § 44a VwGO, JuS 1982, 745-748

- Schmidt-Aßmann
Eberhard Die Grundgedanken des Verwaltungsverfahrens und das neue
Verwaltungsverfahrensrecht, Jura 1979, 505-520
- Schmidt-Aßmann
Eberhard Der Verfahrensgedanke in der Dogmatik des öffentlichen
Rechts; in Lerche/Schmitt-Glaeser/Schmidt-Aßmann,
Verfahren als staats- und verwaltungsrechtliche Kategorie,
R.v. Decker&C.F.Müller, Heidelberg 1984, 3-34.
- Schmidt-Aßmann
Eberhard § 70 Verwaltungsverfahren; in Isensee/Kirchhof (Hrsg.),
Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
Band II: Das Handeln des Staates, CF Müller Juristischer
Verlag, Heidelberg 1988
- Schmidt-Aßmann
Eberhard § 27 Der Verfahrensgedanke im deutschen und europäischen
Verwaltungsrecht; in Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/
Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts Band
II, 2. Auflage, Verlag C.H. Beck, München 2012
- Schmidt-Preuß
Matthias Gegenwart und Zukunft des Verfahrensrechts, NVwZ 2005,
489-496
- Schmitt Glaeser Walter Partizipation an Verwaltungsentscheidung, VVDStRL 31
(1973)
- Schmitt Glaeser Walter Anspruch, Hoffnung und Erfüllung: Das Verwaltungs-
verfahren und sein Gesetz- eine einleitende Bemerkung; in
Schmitt Glaeser (Hrsg.), Verwaltungsverfahren: Festschrift
zum 50 jährigen Bestehen des Richard Boorberg Verlags,
Richard Boorberg Verlag, München 1977, 1-45
- Schmitt Glaeser Walter Die Position der Bürger als Beteiligte im Entscheidungs-
verfahren gestaltender Verwaltung; in Lerche/Schmitt-
Glaeser/Schmidt-Aßmann, Verfahren als staats- und
verwaltungsrechtliche Kategorie, R.v. Decker&C.F.Müller,
Heidelberg 1984, 37-96

- Schmitt-Lermann Hans Der Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes, JZ 1964, 402-409
- Schneider Jens-Peter § 28 Strukturen und Typen von Verwaltungsverfahren; in Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts Band II, 2. Auflage, Verlag C.H. Beck, München 2012
- Schoch Friedrich Der Verfahrensgedanke im Allgemeinen Verwaltungsrecht, Die Verwaltung 25 (1992), 21-53
- Schoch Friedrich Die Heilung von Anhörungsmängeln im Verwaltungsverfahren (§ 45 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 VwVfG), Jura 1/2007, 28-32
- Schoch Friedrich/
Schneider Jens-Peter/
Bier Wolfgang (Hrsg.) Verwaltungsgerichtsordnung Kommentar (Loseblatt), 28. Auflage, Verlag C.H. Beck, München 2015
- Schröcker Sebastian Das fehlerhafte Beamtenverhältnis, DVBl 1957, 661-670
- Schwarze Jürgen Der funktionale Zusammenhang von Verwaltungsverfahrenrecht und verwaltungsgerichtlichem Rechtsschutz, Duncker & Humblot, Berlin 1974
- Spanner Hans Gutachten für den 43. Deutschen Juristentag „Empfiehl es sich, den allgemeinen Teil des Verwaltungsrechts zu kodifizieren?“, Mohr Siebeck, Tübingen 1960
- Stelkens Ulrich Der Eigenwert des Verfahrens im Verwaltungsrechts, DVBl 2010, 1078-1086
- Stelkens Paul/Bonk
Heinz J./Sachs Michael Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar, 8. Auflage, Verlag C.H. Beck, München 2014
- Tettinger Peter J. Fairneß und Waffengleichheit, Verlag C.H. Beck, München 1984

- Ule Carl Hermann Verwaltungsverfahren und Verwaltungsgerichtsbarkeit, DVBl 1957, 597-602
- Ule Carl Hermann Verfassungsrecht und Verwaltungsprozeßrecht, DVBl 1959, 537-545
- Ule Carl Hermann Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozeß: Zur Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrechts, VerwArch 62 (1971), 114-134
- Ule Carl Hermann Das Verwaltungsverfahrensgesetz, DVBl 1976, 421-429
- Ule Carl Hermann Rechtsstaat und Verwaltung, VerwArch 76 (1985), 1-157
- Ule Carl Hermann Die Kodifizierung des Verwaltungsverfahrensrechts; in Jeserich (Hrsg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte Band 5, Deutsche Verlagsanstalt, Stuttgart 1987, 1162-1177
- Werner Fritz Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht, DVBl 1959, 527-533
- Wimmer Raimund Der befangene Amtsträger im behördlichen Verfahren, MDR 1/1962, 11-14
- Wolfrum Rüdiger Der Ausschluß von Einwendung im Anhörungsverfahren und sein Einfluß auf den Verwaltungsrechtsschutz, DÖV 1979, 497-502
- Zuck Rüdiger Befangenheit als Fehlerquelle für ein faires Verfahren, DRiZ Mai 1988, 172-179
- Zuck Rüdiger Verwaltungsrecht und Verfassungsrecht; in Franßen (Hrsg.), Bürger-Richter-Staat: Festschrift für Horst Sandler, C.H. Beck'SCHE Verlagbuchhandlung, München 1991, 155-165

Thailändische Literatur

- Aiemprayun Phanom Begründung der Verwaltungshandlung nach dem ThaiVwVfG von 1996; in *Verwaltungsverfahrenrecht*, Winyuchon Verlag, Bangkok 1998, 102-103
- Cheathai Somyos Die theoretischen Probleme mit der Kodifizierung des Verwaltungsrechts, *Nitisart Zeitschrift*, 15. Jahrgang, 4. Band, Dezember 1985, 141-151
- Jumpa Manit *Verwaltungsrecht*, Winyuchon Verlag, Bangkok 2003
- Lertpaitun Somkid Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes, *Rapheesarn Zeitschrift*, 1. Band, Oktober-Dezember 1992, 8-14
- Nitigraipoj Surapol Problem mit dem Anwendungsbereich des Verwaltungsverfahrensgesetzes von 1996, *Unterlagen für das rechtswissenschaftliche Seminar zum Thema „Verwaltungsverfahrensgesetz von 1996“* von 10-12 Oktober 1997
- the Office of Council of State Vorbereitung auf die Durchsetzung des Verwaltungsverfahrensrechts, *Nitisart Zeitschrift*, 26. Jahrgang, 4. Band, 900-918
- Pakeerat Worajet *Grundkurs im Verwaltungsrecht, Grundlage des Verwaltungsrechts und Verwaltungsakts*, 3. Auflage, Winyuchon Verlag, Bangkok 2006
- Pakeerat Worajet *Das deutsche Verwaltungsverfahrensgesetz*, 3. Auflage, Winyuchon Verlag, Bangkok 2006
- Pakeerat Worajet Rechtsstaatsprinzip und *rule of law* (2010) in www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1431
- Panomyong Pridi *Verwaltungsrecht 1932* in *Lehrbuch: Privatrecht und öffentliches Recht*, Thammasart Universität Verlag, Bangkok 1983
- Pinijphuwadol Supaluk *Regelung und praktische Durchsetzung der Grundrechtsvorschriften mit dem Ausdruck „provided by law“*, Winyuchon Verlag, Bangkok 2005

- Polkul Phokin Thailändisches Verwaltungsrechtsprinzip, Verwaltungsgerichtliche Zeitschrift, 2. Jahrgang, 3. Band, September-Dezember 2002, 90-96
- Rattanachaichan
Chukiert Verwaltungsrechtliche Prinzipien aus der Bemerkung von Professor Dr. Amorn Chandarasomboon (Sekretär des *Council of State* von 1980 bis 1990), Winyuchon Verlag, Bangkok 2003
- Rattanasakalwong
Kamolchai Der Gedanken und die Grundsätze des Verwaltungsverfahrens in den *Common Law*-Ländern, Nitisart Zeitschrift, 15. Jahrgang, 4. Band, Dezember 1985, 1-17
- Rattanasakalwong
Kamolchai Grundzüge des Deutschen Verwaltungsrechts, Chulalongkorn Universität Verlag, Bangkok 2001
- Sawangsak Chanchai Entwicklung des öffentlichen Rechts im Ausland und in Thailand, Winyuchon Verlag, Bangkok 1995
- Saeng-Uthai Yhud Verhältnis zwischen Verfassungsrecht und einfachem Gesetz, Parlamentarische Zeitschrift, 4. Jahrgang, 25. Band, Juni 1956, 9-13
- Saeng-Uthai Yhud Rechtswissenschaftliche Literatur in Thailand, in Festschrift für Beerdigung von Saeng-Uthai, Thammasart Universität Verlag, Bangkok 1980, 178-180
- Singsuwong
Suppawat Widerspruch eines Verwaltungsaktes; in <http://web.krisdika.go.th/data/activity/act192.pdf>
- Uwanno Bawansak Öffentliches Recht, 2. Band, Nititham Verlag, Bangkok 1994
- Uwanno Bawansak Ideen über Verwaltungsrecht, in Festschrift für 84 jährigen Prof. Dr. Prayun Chanchanaduhl, Nititham Verlag, Bangkok 1997, 3-37
- Wisarutpich
Worapoj Recht und Freiheit nach der thailändischen Verfassung von 1997, Winyuchon Verlag, Bangkok 2000

Wongwattanasan *Administrative Justice Process*, Verwaltungsrecht Zeitschrift, 15.
Chaiwat Jahrgang, August 1996

Wongwattanasan *Verwaltungsverfahrensgesetz*, Jirarat Publication Verlag,
Chaiwat Bangkok 1997