

Huck/Müller
Verwaltungsverfahrensgesetz

Beck'sche Kompakt-Kommentare

Verwaltungs- verfahrensgesetz

Von

Dr. Winfried Huck

Professor an der Hochschule Braunschweig/Wolfenbüttel
und der Tongji-Universität, Schanghai, und
Fellow, Centre for Environment, Energy and Natural Resource Governance
(C-EENRG), University of Cambridge sowie
Senior Legal Fellow, Centre for International Development Law (CISDL), Montreal

Dr. Martin Müller

Professor an der Hochschule Braunschweig/Wolfenbüttel i. R.

4. Auflage 2025



beck.de

ISBN 978 3 406 81820 2

© 2025 Verlag C.H.Beck oHG
Wilhelmstr. 9, 80801 München
Druck und Bindung: Friedrich Pustet GmbH & Co. KG,
Gutenbergstraße 8, 93051 Regensburg

Satz: Druckerei C.H.Beck Nördlingen
(Adresse wie Verlag)

Umschlag: fernlicht kommunikationsdesign, Gauting



chbeck.de/nachhaltig

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier
(hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff)

Alle urheberrechtlichen Nutzungsrechte bleiben vorbehalten.
Der Verlag behält sich auch das Recht vor, Vervielfältigungen dieses Werkes
zum Zwecke des Text and Data Mining vorzunehmen.

Vorwort

„Beschleunigung, Deregulierung und Privatisierung haben Konjunktur“, so lautete vor 27 Jahren der prägnante Befund von Dr. Bernhard Stürer (DVBl 1997, S. 326). Es schien, als seien verwaltungsrechtliche Instrumente gefunden worden, um den bedrohten Investitions- und Wirtschaftsstandort Deutschland zu stärken. Überlange Planungs- und Genehmigungsverfahren sollten gestrafft und vereinfacht werden. Zu den Maßnahmen zählten unter anderem das zwischenzeitlich aufgehobene Sternverfahren und die ebenfalls abgeschaffte Antragskonferenz, deren Wiedereinführung aktuell von Bund und Ländern gefordert wird.

Heutige Herausforderungen wie der Krieg in der Ukraine, die Energiewende, der Wasserstoffausbau, die Dekarbonisierung, der Klimaschutz, die Digitalisierung, die Künstliche Intelligenz, der Wohnungsbau und verschleppte Infrastrukturprojekte übersteigen die damaligen Gegebenheiten sowohl in quantitativer als auch qualitativer Hinsicht. Bereits 1996 reagierte der Gesetzgeber mit einer Reihe von Beschleunigungsgesetzen, darunter das Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren. Diese sollten – so die Intention – einfach, zweckmäßig und zügig ablaufen, wie es § 10 S. 2 VwVfG ab 1996 vorgab. Die Vorwürfe, es handle sich dabei um „unverbindliche Gesetzeslyrik oder eine Hohl- bzw. Leerformel“ ernteten überzeugenden Widerspruch (Bonk NVwZ 2001, 636 (639)).

Mit neuem Beschleunigungsschub erreichten zahlreiche Modernisierungen vor allem das gegenüber dem VwVfG vorrangige Fachrecht, wie etwa EEG, BImSchG (BT-Drs. 20/11657 vom 5.6.2024), WindSeeG, EnWG, NABEG und LNGG. Dabei sollte nicht übersehen werden, dass das Auseinanderdriften zwischen dem subsidiären VwVfG und dem vorrangigen Fachrecht ebenfalls beschleunigt wird, was die Frage aufwirft, ob und inwieweit eine bessere Verzahnung zwischen Fachrecht und dem allgemeinen VwVfG eine Aufgabe ist, für deren Erledigung die Zeit reif wäre.

Zum 1.1.2024 trat weitgehend das fünfte VwVfG-ÄndG in Kraft, welches zahlreiche digitale Konzepte aus dem PlanSiG übernimmt, insbesondere zur Auslegung und Erörterung im Rahmen von Planfeststellungsverfahren. Zukünftig müssen Bekanntmachungen auf der Internetseite der Behörde oder ihres Verwaltungsträgers zugänglich gemacht werden. Die zur Auslegung vorgesehenen Dokumente müssen ebenfalls vor Beginn des Erörterungstermins online bereitgestellt werden. Die Onlinekonsultation und mit Einwilligung der Beteiligten auch Video- oder Telefonkonferenzen können jetzt Erörterungstermine ersetzen. Die elektronische Ersetzung der Schriftform wurde erweitert, so etwa die Zulassung des „qualifizierten elektronischen Siegels“ für Behörden und des „besonderen elektronischen Anwaltspostfachs“ (beA).

Neben den fachrechtlichen Änderungen dürften die dringend notwendigen, ja überfälligen digitalen Lösungen im VwVfG zu einer erheblichen

Vorwort

Beschleunigung der Verfahren beitragen. Weitere Überlegungen zur Beschleunigung von Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren wurden in der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 6. November 2023 unter TOP 4 deutlich: Die Planungs- und Genehmigungsverfahren müssen beschleunigt werden, damit der Wirtschaftsstandort Deutschland wettbewerbsfähig bleibt. Die Beschleunigung dient auch dazu, die Digitalisierung, den Umbau des Energiesystems, die Schaffung einer modernen Infrastruktur sowie die Erreichung der Klimaziele rascher zu erreichen. Die Vereinbarung eines „Pakts für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung“ soll zur Verschlinkung von Verfahren führen, indem das Recht modernisiert sowie Prüfschritte in Genehmigungsverfahren reduziert und standardisiert werden (Anlage zu TOP 4), wobei ua nach § 25 III VwVfG die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung und vor allem die Digitalisierung stärker genutzt werden sollen. Die Wiederbelebung der bereits im VwVfG geregelten, dann aber aufgehobenen Antragskonferenz soll bei komplexen Verfahren und geringer Erfahrung der Beteiligten in Genehmigungsverfahren zukünftig zum Regelfall werden (S. 47 der Anlage zu TOP 4).

Bis sich die neuen Regelungen in gerichtlichen Entscheidungen widerspiegeln, wird noch eine gewisse Zeit vergehen. Gleichwohl ist der Zeitpunkt vor dem Hintergrund neuer Regelungen und geplanter weiterer Änderungen gekommen, nach fast fünf Jahren eine Neuauflage anzugehen, die die ergangene Rechtsprechung berücksichtigt.

Der Kommentar befindet sich damit auf dem Stand von Juli 2024. Die bisherige Konzeption wird auch in der vierten Auflage beibehalten. Die Kommentierung orientiert sich weiterhin an der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und der Oberverwaltungsgerichte. Das Werk wendet sich an all jene, die einen schnellen, zuverlässigen und zugleich umfassenden Einstieg in das Rechtsgebiet suchen und diesen im vorliegenden Kommentar rasch finden sollten.

Es ist uns ein Bedürfnis, an dieser Stelle Frau Saskia Henze-Wiskow vom Verlag C.H.BECK für die hervorragende und effiziente Kommunikation vor und während der Erarbeitung dieser und der letzten Auflagen zu danken. Ihr umsichtig geführtes Lektorat hat nicht nur zu einer angenehmen und produktiven Zusammenarbeit geführt, sondern Qualität und Präzision des Werkes maßgeblich gesteigert.

Auch unseren Familien sind wir erneut zu großem Dank verpflichtet. Ohne ihre Rücksichtnahme und Unterstützung wäre die fristgerechte Erstellung nicht möglich gewesen.

Braunschweig/Wolfenbüttel, im August 2024

*Winfried Huck
Martin Müller*

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	XIII
Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur	XXI

Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)

Teil I. Anwendungsbereich, örtliche Zuständigkeit, elektronische Kommunikation, Amtshilfe, europäische Verwaltungszusammenarbeit

Abschnitt 1. Anwendungsbereich, örtliche Zuständigkeit, elektronische Kommunikation	1
§ 1 Anwendungsbereich (Müller)	1
§ 2 Ausnahmen vom Anwendungsbereich (Müller)	10
§ 3 Örtliche Zuständigkeit (Müller)	16
§ 3a Elektronische Kommunikation (Müller)	26
Abschnitt 2. Amtshilfe	36
§ 4 Amtshilfepflicht (Müller)	36
§ 5 Voraussetzungen und Grenzen der Amtshilfe (Müller)	40
§ 6 Auswahl der Behörde (Müller)	47
§ 7 Durchführung der Amtshilfe (Müller)	48
§ 8 Kosten der Amtshilfe (Müller)	51
Abschnitt 3. Europäische Verwaltungszusammenarbeit	53
§ 8a Grundsätze der Hilfeleistung (Müller)	53
§ 8b Form und Behandlung der Ersuchen (Müller)	56
§ 8c Kosten der Hilfeleistung (Huck)	59
§ 8d Mitteilungen von Amts wegen (Huck)	60
§ 8e Anwendbarkeit (Huck)	62

Teil II. Allgemeine Vorschriften über das Verwaltungsverfahren

Abschnitt 1. Verfahrensgrundsätze	65
§ 9 Begriff des Verwaltungsverfahrens (Huck)	65
§ 10 Nichtförmlichkeit des Verwaltungsverfahrens (Huck)	74
§ 11 Beteiligungsfähigkeit (Huck)	80
§ 12 Handlungsfähigkeit (Huck)	85

Inhaltsverzeichnis

§ 13	Beteiligte (<i>Huck</i>)	89
§ 14	Bevollmächtigte und Beistände (<i>Huck</i>)	99
§ 15	Bestellung eines Empfangsbefullmächtigten (<i>Huck</i>)	111
§ 16	Bestellung eines Vertreters von Amts wegen (<i>Huck</i>)	114
§ 17	Vertreter bei gleichförmigen Eingaben (<i>Huck</i>)	120
§ 18	Vertreter für Beteiligte bei gleichem Interesse (<i>Huck</i>)	126
§ 19	Gemeinsame Vorschriften für Vertreter bei gleichförmigen Eingaben und bei gleichem Interesse (<i>Huck</i>)	129
§ 20	Ausgeschlossene Personen (<i>Huck</i>)	131
§ 21	Besorgnis der Befangenheit (<i>Huck</i>)	145
§ 22	Beginn des Verfahrens (<i>Huck</i>)	155
§ 23	Amtssprache (<i>Huck</i>)	164
§ 24	Untersuchungsgrundsatz (<i>Huck</i>)	171
§ 25	Beratung, Auskunft, frühe Öffentlichkeitsbeteiligung (<i>Huck</i>)	194
§ 26	Beweismittel (<i>Huck</i>)	207
§ 27	Versicherung an Eides statt (<i>Huck</i>)	220
§ 27a	Bekanntmachung im Internet (<i>Huck</i>)	224
§ 27b	Zugänglichmachung auszulegender Dokumente (<i>Huck</i>)	227
§ 27c	Erörterung mit Verfahrensbeteiligten oder der Öffentlichkeit (<i>Huck</i>)	230
§ 28	Anhörung Beteiligter (<i>Huck</i>)	232
§ 29	Akteneinsicht durch Beteiligte (<i>Huck</i>)	249
§ 30	Geheimhaltung (<i>Huck</i>)	265
Abschnitt 2. Fristen, Termine, Wiedereinsetzung		271
§ 31	Fristen und Termine (<i>Huck</i>)	271
§ 32	Wiedereinsetzung in den vorigen Stand (<i>Huck</i>)	278
Abschnitt 3. Amtliche Beglaubigung		289
§ 33	Beglaubigung von Dokumenten (<i>Huck</i>)	289
§ 34	Beglaubigung von Unterschriften (<i>Huck</i>)	293

Teil III. Verwaltungsakt

Abschnitt 1. Zustandekommen des Verwaltungsaktes		297
§ 35	Begriff des Verwaltungsaktes (<i>Müller</i>)	297
§ 35a	Vollständig automatisierter Erlass eines Verwaltungsaktes (<i>Müller</i>)	323
§ 36	Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt (<i>Müller</i>)	325
§ 37	Bestimmtheit und Form des Verwaltungsaktes; Rechtsbehelfsbelehrung (<i>Müller</i>)	335
§ 38	Zusicherung (<i>Müller</i>)	344
§ 39	Begründung des Verwaltungsaktes (<i>Müller</i>)	350
§ 40	Ermessen (<i>Müller</i>)	358
§ 41	Bekanntgabe des Verwaltungsaktes (<i>Müller</i>)	378

§ 42	Offenbare Unrichtigkeiten im Verwaltungsakt (Müller)	385
§ 42a	Genehmigungsfiktion (Müller)	387

Abschnitt 2. Bestandskraft des Verwaltungsaktes 391

§ 43	Wirksamkeit des Verwaltungsaktes (Müller)	391
§ 44	Nichtigkeit des Verwaltungsaktes (Müller)	399
§ 45	Heilung von Verfahrens- und Formfehlern (Müller)	409
§ 46	Folgen von Verfahrens- und Formfehlern (Müller)	417
§ 47	Umdeutung eines fehlerhaften Verwaltungsaktes (Müller)	422
§ 48	Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes (Müller)	426
§ 49	Widerruf eines rechtmäßigen Verwaltungsaktes (Müller)	448
§ 49a	Erstattung, Verzinsung (Müller)	460
§ 50	Rücknahme und Widerruf im Rechtsbehelfsverfahren (Müller)	466
§ 51	Wiederaufgreifen des Verfahrens (Müller)	469
§ 52	Rückgabe von Urkunden und Sachen (Müller)	480

Abschnitt 3. Verjährungsrechtliche Wirkungen des Verwaltungsaktes 482

§ 53	Hemmung der Verjährung durch Verwaltungsakt (Müller)	482
------	--	-----

Teil IV. Öffentlich-rechtlicher Vertrag

§ 54	Zulässigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrags (Huck)	491
§ 55	Vergleichsvertrag (Huck)	507
§ 56	Austauschvertrag (Huck)	514
§ 57	Schriftform (Huck)	519
§ 58	Zustimmung von Dritten und Behörden (Huck)	524
§ 59	Nichtigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrags (Huck)	529
§ 60	Anpassung und Kündigung in besonderen Fällen (Huck)	540
§ 61	Unterwerfung unter die sofortige Vollstreckung (Huck)	547
§ 62	Ergänzende Anwendung von Vorschriften (Huck)	550

Teil V. Besondere Verfahrensarten

Abschnitt 1. Förmliches Verwaltungsverfahren 559

§ 63	Anwendung der Vorschriften über das förmliche Verwaltungsverfahren (Huck)	559
§ 64	Form des Antrags (Huck)	562
§ 65	Mitwirkung von Zeugen und Sachverständigen (Huck)	564
§ 66	Verpflichtung zur Anhörung von Beteiligten (Huck)	568
§ 67	Erfordernis der mündlichen Verhandlung (Huck)	571
§ 68	Verlauf der mündlichen Verhandlung (Huck)	576
§ 69	Entscheidung (Huck)	582
§ 70	Anfechtung der Entscheidung (Huck)	586

Inhaltsverzeichnis

§ 71	Besondere Vorschriften für das förmliche Verfahren vor Ausschüssen (<i>Huck</i>)	587
------	---	-----

Abschnitt 1a. Verfahren über eine einheitliche Stelle

§ 71a	Anwendbarkeit (<i>Müller</i>)	591
§ 71b	Verfahren (<i>Müller</i>)	594
§ 71c	Informationspflichten (<i>Müller</i>)	598
§ 71d	Gegenseitige Unterstützung (<i>Müller</i>)	600
§ 71e	Elektronisches Verfahren (<i>Müller</i>)	601

Abschnitt 2. Planfeststellungsverfahren

§ 72	Anwendung der Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren (<i>Huck</i>)	603
§ 73	Anhörungsverfahren (<i>Huck</i>)	630
§ 74	Planfeststellungsbeschluss, Plangenehmigung (<i>Huck</i>)	669
§ 75	Rechtswirkungen der Planfeststellung (<i>Huck</i>)	712
§ 76	Planänderungen vor Fertigstellung des Vorhabens (<i>Huck</i>)	737
§ 77	Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses (<i>Huck</i>)	744
§ 78	Zusammentreffen mehrerer Vorhaben (<i>Huck</i>)	747

Teil VI. Rechtsbehelfsverfahren

§ 79	Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsakte (<i>Müller</i>)	755
§ 80	Erstattung von Kosten im Vorverfahren (<i>Müller</i>)	768

Teil VII. Ehrenamtliche Tätigkeit, Ausschüsse

Abschnitt 1. Ehrenamtliche Tätigkeit

§ 81	Anwendung der Vorschriften über die ehrenamtliche Tätigkeit (<i>Huck</i>)	777
§ 82	Pflicht zu ehrenamtlicher Tätigkeit (<i>Huck</i>)	779
§ 83	Ausübung ehrenamtlicher Tätigkeit (<i>Huck</i>)	780
§ 84	Verschwiegenheitspflicht (<i>Huck</i>)	784
§ 85	Entschädigung (<i>Huck</i>)	789
§ 86	Abberufung (<i>Huck</i>)	792
§ 87	Ordnungswidrigkeiten (<i>Huck</i>)	794

Abschnitt 2. Ausschüsse

§ 88	Anwendung der Vorschriften über Ausschüsse (<i>Huck</i>)	796
§ 89	Ordnung in den Sitzungen (<i>Huck</i>)	798
§ 90	Beschlussfähigkeit (<i>Huck</i>)	801
§ 91	Beschlussfassung (<i>Huck</i>)	805
§ 92	Wahlen durch Ausschüsse (<i>Huck</i>)	806
§ 93	Niederschrift (<i>Huck</i>)	808

Teil VIII. Schlussvorschriften

§ 94	Übertragung gemeindlicher Aufgaben (<i>Huck</i>)	811
§ 95	Sonderregelung für Verteidigungsangelegenheiten (<i>Huck</i>)	812
§ 96	Überleitung von Verfahren (<i>Müller</i>)	814
§§ 97–99	(weggefallen)	816
§ 100	Landesgesetzliche Regelungen (<i>Huck</i>)	816
§ 101	Stadtstaatenklausel (<i>Huck</i>)	817
§ 102	Übergangsvorschrift zu § 53 (<i>Huck</i>)	817
§ 102a	Übergangsregelung für die Durchführung von Verwaltungsverfahren (<i>Huck</i>)	819
§ 103	(Inkrafttreten) (<i>Huck</i>)	820
Sachverzeichnis		821

