

Stelkens/Bonk/Sachs
Verwaltungsverfahrensgesetz

Verwaltungs- verfahrensgesetz

Kommentar

Begründet von

Prof. Dr. Paul Stelkens
Vorsitzender Richter am Oberverwaltungsgericht
für das Land Nordrhein-Westfalen a.D.,
Honorarprofessor an der Universität zu Köln

Prof. Dr. Heinz Joachim Bonk (†)
Richter am Bundesverwaltungsgericht a.D.,
Rechtsanwalt, Honorarprofessor an der
Universität Potsdam

und

Klaus Leonhardt (†)
ehem. Ministerialrat im Bundesministerium des Innern, Bonn

Herausgegeben von

Prof. Dr. Michael Sachs (†)
Universitätsprofessor an der Universität
zu Köln

Dr. Heribert Schmitz
Ministerialrat im Bundesministerium
des Innern a.D., Berlin

Prof. Dr. Ulrich Stelkens
Universitätsprofessor an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

Bearbeitet von den Herausgebern und:

Dr. Frank Fellenberg, Dr. Dieter Kallerhoff (†), Dr. Manuel Kamp, Karen Keller, Prof.
Dr. Christoph Külpmann, Prof. Dr. Thomas Mayen, Werner Neumann, Lorenz Prell,
Prof. Dr. Thorsten Siegel, Dr. Barbara Stamm, Dr. Marc André Wiegand

10. Auflage 2023



Zitiervorschlag

Verfasser, in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2023

Website: www.sbs.beck.de

www.beck.de

ISBN 978 3 406 79475 9

© 2023 Verlag C. H. Beck oHG
Wilhelmstraße 9, 80801 München
Satz, Druck und Bindung: Druckerei C. H. Beck, Nördlingen
(Adresse wie Verlag)
Umschlaggestaltung: Druckerei C. H. Beck, Nördlingen



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

Vorwort

Fünf Jahre nach der 9. Auflage legen Herausgeber, Autoren und Verlag die 10. Auflage vor. Neben der selbstverständlichen Berücksichtigung neuerer Rechtsprechung und Literatur hat bei der Überarbeitung der Kommentierungen vor allem eine Reihe von Rechtsentwicklungen außerhalb des VwVfG ihren Niederschlag gefunden:

Zunächst sind das Gesetz zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich v. 29.11.2018 und das Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz v. 22.3.2020 zu nennen, deren Ziel eine schnellere („Baurecht“ begründende) Zulassung von Vorhaben durch Reduzierung von Verfahrensschritten, Einschaltung von Projektmanagern und Verkürzung des Rechtsschutzes ist. Demgegenüber versuchte das Planungssicherstellungsgesetz v. 20.5.2020, ein Planungsverfahren unter Pandemiebedingungen zu schaffen, und zeigt so die Möglichkeiten auf, die sich bei einer weitergehenden Digitalisierung von Planungsverfahren eröffnen. Rechtsrahmen und Möglichkeiten der Verwaltungsdigitalisierung haben sich aber auch generell weiterentwickelt, so in Zusammenhang mit den Folgen der Ablösung des Signaturgesetzes durch die eIDAS-VO und bei den Schnittstellen zwischen der E-Justice- und E-Government-Gesetzgebung einerseits und „klassischem“ Verwaltungsverfahrenrecht andererseits. Bestimmungen des (durch Gesetz v. 3.12.2020 erheblich geänderten) Onlinezugangsgesetzes, das Bund, Länder und Kommunen verpflichtet hat, bestimmte Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 auch in digitaler Form über Portale anzubieten, berühren ebenfalls das VwVfG. Die Diskussion über voll- und teilautomatisierte Verwaltungsverfahren und den (auch) hiermit verbundenen Fragen zur „Künstlichen Intelligenz“ in der Verwaltung hat seit der 9. Auflage weitere Fortschritte gemacht und war zu berücksichtigen. Die Covid19-Pandemie hat nicht nur zu einem Digitalisierungsschub auch in der Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürger geführt (der über Videokonferenzen oder Messenger-Dienste bekannt gegebene Verwaltungsakt ist Realität geworden!), sondern zugleich auch den erheblichen Rückstand der deutschen Verwaltung beim E-Government gezeigt, der mit Erlass immer neuer und unabgestimmter E-Government-Gesetze allein nicht überwunden werden kann. Die Covid19-Pandemie führte aber auch zu einer Renaissance klassischer Instrumente der Ordnungsverwaltung und damit u. a. zu einer Neudiskussion hinsichtlich der Grenzen von Regelungen durch Allgemeinverfügungen. Dabei zeigte sich, dass viele „klassische Fragen“ des Verwaltungsverfahrensrechts nach wie vor auch für die Praxis kaum als geklärt gelten können. Wie bei jeder Neuauflage war schließlich die immer tiefere Integration (auch) der deutschen Verwaltung in den Europäischen Verwaltungsverbund und deren Auswirkung auf das nationale Verwaltungsverfahren und Verwaltungshandeln zu berücksichtigen. Diese zeigt sich nicht nur in einer Zunahme und Verdichtung des für die Verwaltungstätigkeit relevanten EU-Sekundärrechts, das u. U. ggf. dem VwVfG vorrangig (§ 1 Abs. 3 VwVfG) zu berücksichtigen ist, sondern auch in allgemeinen, aus Art. 4 Abs. 3 EUV und der Europäischen Grundrechte-Charta hergeleiteten Vorgaben für die nationale Verwaltungsorganisation, die nationalen Verwaltungsaufgaben, nationale Verwaltungsverfahren und den nationalen Verwaltungsrechtsschutz sowie die grenz- und ebenenüberschreitende Verwaltungskooperation.

Dagegen hat das VwVfG selbst seit Erscheinen der Voraufgabe nur wenige unmittelbare Änderungen erfahren: § 20 durch das Gesetz zur Umsetzung des Gesetzes zur Einführung des Rechts auf Eheschließung für Personen gleichen Geschlechts v. 18.12.2018; § 3a durch das Gesetz zur Einführung einer Karte für Unionsbürger und Angehörige des Europäischen Wirtschaftsraums mit Funktion zum elektronischen Identitätsnachweis sowie zur Änderung des Personalausweisgesetzes und weiterer Vorschriften v. 21.6.2019; § 12 mit Wirkung v. 1.1.2023 durch das Vormundschafts- und Betreuungsrechts-Reformgesetz v. 4.5.2021;

Vorwort

§§ 27, 61, 65 durch das Gesetz zur Modernisierung des notariellen Berufsrechts und zur Änderung weiterer Vorschriften v. 25.6.2021.

Durch die Einbeziehung vor allem der genannten Problemkreise will der Kommentar der Verwaltungspraxis, Rechtsprechung, Anwaltschaft weiter die notwendige Hilfestellung für die tägliche Arbeit geben, zugleich aber auch Lösungsvorschläge in den Bereichen unterbreiten, die (noch) nicht als abschließend (höchstrichterlich) geklärt gelten können.

Prof. Dr. Michael Sachs, der das Werk ab der 3. Auflage 1990 als Autor und Mitherausgeber wesentlich geprägt hat, ist Anfang des Jahres verstorben. Er hat die Vorbereitung dieser 10. Auflage aktiv begleitet und die von ihm als Autor bearbeiteten Teile bis kurz vor seinem Tod selbst aktualisiert. Wenige spätere Nachträge haben die Mitherausgeber besorgt. Nach Erscheinen der Voraufgabe sind auch der Mitbegründer des Kommentars Prof. Dr. Heinz Joachim Bonk sowie die Autoren Dr. Dieter Kallerhoff und Prof. Dr. Jan Hecker verstorben.

Mit dieser Auflage hat Prof. Dr. Ulrich Stelkens Aufgaben als Mitherausgeber übernommen. Den Autorenkreis verstärkt nun der im Bundesinnenministerium für das Verwaltungsverfahrenrecht zuständige Referatsleiter Lorenz Prell.

Herausgeber und Autoren danken wiederum für wertvolle Anregungen, Verbesserungsvorschläge und Kritiken. Dem Verlag C. H. Beck – insbesondere den Herren Dr. Rolf-Georg Müller und Dr. Wolfgang Lent – danken sie für die gute Betreuung bei Vorbereitung und Erstellung dieser Neuauflage.

Herausgeber und Autoren sind weiterhin für Hinweise und Anregungen dankbar, am besten per E-Mail an die Adressen mail@schmitz-www.de oder stelkens@uni-speyer.de.

Berlin/Speyer, im Juli 2022

Heribert Schmitz

Ulrich Stelkens

Bearbeiterverzeichnis

I. Nach Bearbeitungsabschnitten

Einleitung	Dr. Michael Sachs (†)
Europarecht	Dr. Ulrich Stelkens
§§ 1–3	Dr. Heribert Schmitz
§§ 3a–8e	Dr. Heribert Schmitz / Lorenz Prell
§§ 9–23	Dr. Heribert Schmitz
§§ 24–27	Dr. Dieter Kallerhoff (†) / Dr. Frank Fellenberg
§ 27a	Dr. Ulrich Stelkens
§§ 28–30	Dr. Dieter Kallerhoff (†) / Dr. Thomas Mayen
§§ 31–34	Dr. Dieter Kallerhoff (†) / Dr. Barbara Stamm
§§ 35–39	Dr. Ulrich Stelkens
§ 40	Dr. Michael Sachs (†)
§ 41	Dr. Ulrich Stelkens
§ 42	Dr. Michael Sachs (†)
§ 42a	Dr. Ulrich Stelkens
§§ 43–53	Dr. Michael Sachs (†)
§§ 54–62	Dr. Thorsten Siegel
§§ 54–62 Europarecht ..	Dr. Ulrich Stelkens
§§ 63–71	Dr. Michael Sachs (†) / Dr. Manuel Kamp
§§ 71a–e	Dr. Heribert Schmitz / Dr. Marc André Wiegand
§§ 72–78	Werner Neumann / Dr. Christoph Külpmann
§§ 79–101	Dr. Dieter Kallerhoff (†) / Karen Keller
§ 102	Dr. Michael Sachs (†)
§ 103	Dr. Dieter Kallerhoff (†) / Karen Keller

Bearbeiterverzeichnis

II. Alphabetisch

Dr. Frank Fellenberg

LL. M., Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht (§§ 24–27)

Dr. Dieter Kallerhoff (†)

Vizepräsident des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen a. D.
(§§ 24–27, 28–34, 79–101, 103)

Dr. Manuel Kamp

Leitender Ministerialrat im Ministerium für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht
und Integration Nordrhein-Westfalen (§§ 63–71)

Karen Keller

Vorsitzende Richterin am Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen
(§§ 79–101, 103)

Dr. Christoph Külpmann

Richter am Bundesverwaltungsgericht, Honorarprofessor an der Universität Bremen
(§§ 72–78)

Dr. Thomas Mayen

Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Honorarprofessor an der Universität zu
Köln (§§ 28–30)

Werner Neumann

Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht a. D. (§§ 72–78)

Lorenz Prell

Ministerialrat im Bundesministerium des Innern und für Heimat (§§ 3a–8e)

Dr. Michael Sachs (†)

Universitätsprofessor an der Universität zu Köln (*Einl.*, §§ 40, 42, 43–53, 63–71, 102)

Dr. Heribert Schmitz

Ministerialrat im Bundesministerium des Innern a. D. (§§ 1–23, 71a–71e)

Dr. Thorsten Siegel

Universitätsprofessor an der Freien Universität Berlin (§§ 54–62)

Dr. Barbara Stamm

Rechtsanwältin, Fachanwältin für Verwaltungsrecht, Lic. en droit (§§ 31–34)

Dr. Ulrich Stelkens

Universitätsprofessor an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer
(*EuR*, §§ 27a, 35–39, 41, 42a, *Europarecht* zu §§ 54–62)

Dr. Marc André Wiegand

Regierungsdirektor im Bundesministerium des Innern und für Heimat (§§ 71a–71e)

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Bearbeiterverzeichnis	VII
Abkürzungsverzeichnis	XIII
Verzeichnis abgekürzt zitierter Literatur	XXVII

Einleitung

Europäisches Verwaltungsrecht, Europäisierung des Verwaltungsrechts und Internationales Verwaltungsrecht	19
---	-----------

Kommentierung

Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)	141
--	------------

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

Abschnitt 1. Anwendungsbereich, örtliche Zuständigkeit, elektronische Kommunikation

§ 1 Anwendungsbereich	141
§ 2 Ausnahmen vom Anwendungsbereich	257
§ 3 Örtliche Zuständigkeit	305
§ 3a Elektronische Kommunikation	324

Abschnitt 2. Amtshilfe

§ 4 Amtshilfepflicht	374
§ 5 Voraussetzungen und Grenzen der Amtshilfe	394
§ 6 Auswahl der Behörde	411
§ 7 Durchführung der Amtshilfe	413
§ 8 Kosten der Amtshilfe	416
§ 8a Grundsätze der Hilfeleistung	420
§ 8b Form und Behandlung der Ersuchen	429
§ 8c Kosten der Hilfeleistung	435
§ 8d Mitteilungen von Amts wegen	436
§ 8e Anwendbarkeit	439

Teil II. Allgemeine Vorschriften über das Verwaltungsverfahren

Abschnitt 1. Verfahrensgrundsätze

§ 9 Begriff des Verwaltungsverfahrens	442
§ 10 Nichtförmlichkeit des Verwaltungsverfahrens	506
§ 11 Beteiligungsfähigkeit	518
§ 12 Handlungsfähigkeit	526
§ 13 Beteiligte	535
§ 14 Bevollmächtigte und Beistände	552
§ 15 Bestellung eines Empfangsbevollmächtigten	566
§ 16 Bestellung eines Vertreters von Amts wegen	571

Inhaltsverzeichnis

§ 17 Vertreter bei gleichförmigen Eingaben	580
§ 18 Vertreter für Beteiligte bei gleichem Interesse	590
§ 19 Gemeinsame Vorschriften für Vertreter bei gleichförmigen Eingaben und bei gleichem Interesse	593
§ 20 Ausgeschlossene Personen	596
§ 21 Besorgnis der Befangenheit	621
§ 22 Beginn des Verfahrens	630
§ 23 Amtssprache	657
§ 24 Untersuchungsgrundsatz	687
§ 25 Beratung, Auskunft, frühe Öffentlichkeitsbeteiligung	729
§ 26 Beweismittel	762
§ 27 Versicherung an Eides statt	802
§ 27a Öffentliche Bekanntmachung im Internet	811
§ 28 Anhörung Beteiligter	836
§ 29 Akteneinsicht durch Beteiligte	871
§ 30 Geheimhaltung	908

Abschnitt 2. Fristen, Termine, Wiedereinsetzung

§ 31 Fristen und Termine	925
§ 32 Wiedereinsetzung in den vorigen Stand	948
Abschnitt 3. Amtliche Beglaubigung	977
§ 33 Beglaubigung von Dokumenten	977
§ 34 Beglaubigung von Unterschriften	992

Teil III. Verwaltungsakt

Abschnitt 1. Zustandekommen des Verwaltungsaktes

§ 35 Begriff des Verwaltungsaktes	999
§ 35a Vollständig automatisierter Erlass eines Verwaltungsaktes	1195
§ 36 Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt	1220
§ 37 Bestimmtheit und Form des Verwaltungsaktes; Rechtsbehelfsbelehrung	1275
§ 38 Zusicherung	1342
§ 39 Begründung des Verwaltungsaktes	1380
§ 40 Ermessen	1421

Teil IV. Öffentlich-rechtlicher Vertrag

§ 54 Zulässigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrags	2050
§ 55 Vergleichsvertrag	2133
§ 56 Austauschvertrag	2148
§ 57 Schriftform	2165
§ 58 Zustimmung von Dritten und Behörden	2176
§ 59 Nichtigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrags	2188
§ 60 Anpassung und Kündigung in besonderen Fällen	2219
§ 61 Unterwerfung unter die sofortige Vollstreckung	2238
§ 62 Ergänzende Anwendung von Vorschriften	2251

Teil V. Besondere Verfahrensarten

Abschnitt 1. Förmliches Verwaltungsverfahren

§ 63 Anwendung der Vorschriften über das förmliche Verwaltungsverfahren	2271
§ 64 Form des Antrags	2281
§ 65 Mitwirkung von Zeugen und Sachverständigen	2284
§ 66 Verpflichtung zur Anhörung von Beteiligten	2293
§ 67 Erfordernis der mündlichen Verhandlung	2298

Inhaltsverzeichnis

§ 68 Verlauf der mündlichen Verhandlung	2305
§ 69 Entscheidung	2313
§ 70 Anfechtung der Entscheidung	2321
§ 71 Besondere Vorschriften für das förmliche Verfahren vor Ausschüssen	2322

Abschnitt 1a. Verfahren über eine einheitliche Stelle

§ 71a Anwendbarkeit	2330
§ 71b Verfahren	2340
§ 71c Informationspflichten	2350
§ 71d Gegenseitige Unterstützung	2354
§ 71e Elektronisches Verfahren	2356

Abschnitt 2. Planfeststellungsverfahren

§ 72 Anwendung der Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren	2359
§ 73 Anhörungsverfahren	2388
§ 74 Planfeststellungsbeschluss, Plangenehmigung	2435
§ 75 Rechtswirkungen der Planfeststellung	2517
§ 76 Planänderungen vor Fertigstellung des Vorhabens	2546
§ 77 Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses	2554
§ 78 Zusammentreffen mehrerer Vorhaben	2559

Teil VI. Rechtsbehelfsverfahren

§ 79 Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsakte	2566
§ 80 Erstattung von Kosten im Vorverfahren	2598

Teil VII. Ehrenamtliche Tätigkeit, Ausschüsse

Abschnitt 1. Ehrenamtliche Tätigkeit

§ 81 Anwendung der Vorschriften über die ehrenamtliche Tätigkeit	2640
§ 82 Pflicht zu ehrenamtlicher Tätigkeit	2645
§ 83 Ausübung ehrenamtlicher Tätigkeit	2647
§ 84 Verschwiegenheitspflicht	2652
§ 85 Entschädigung	2662
§ 86 Abberufung	2665
§ 87 Ordnungswidrigkeiten	2668

Abschnitt 2. Ausschüsse

§ 88 Anwendung der Vorschriften über Ausschüsse	2671
§ 89 Ordnung in den Sitzungen	2677
§ 90 Beschlussfähigkeit	2681
§ 91 Beschlussfassung	2687
§ 92 Wahlen durch Ausschüsse	2691
§ 93 Niederschrift	2694

Teil VIII. Schlussvorschriften

§ 94 Übertragung gemeindlicher Aufgaben	2697
§ 95 Sonderregelung für Verteidigungsangelegenheiten	2697
§ 95 Sonderregelung für Verteidigungsangelegenheiten	2698
§ 96 Überleitung von Verfahren	2699
§ 97 Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung (weggefallen)	2702
§ 98 Änderung des Bundesfernstraßengesetzes (weggefallen)	2703
§ 99 Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (weggefallen)	2703

Inhaltsverzeichnis

§ 100 Landesgesetzliche Regelungen	2703
§ 101 Stadtstaatenklausel	2706
§ 102 Übergangsvorschrift zu § 53	2707
§ 103 Inkrafttreten (gegenstandslos)	2710