

**ESV** ERICH  
SCHMIDT  
VERLAG

# Berliner Kommentare

# VwVfG

## Verwaltungsverfahrensgesetz

---

Kommentar

Herausgegeben von

**Prof. Dr. Arne Pautsch**

Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen, Ludwigsburg

und

**Lutz Hoffmann**

Erster Kreisrat, Rechts- und Baudezernent, Landkreis Nienburg/Weser

Bearbeitet von den Herausgebern und

**Prof. Dr. Daniela Heinemann**

Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung Schleswig-Holstein, Altenholz (b. Kiel)

**Manuel J. Heinemann**

Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung Schleswig-Holstein, Altenholz (b. Kiel)

**Priv.-Doz. Dr. Alexander Thiele**

Georg-August-Universität, Göttingen

**Dr. Tim Uschkereit**

Rechtsanwalt, Kanzlei Pohlmann & Company, München

2., neu bearbeitete Auflage

ERICH SCHMIDT VERLAG

**Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

**Weitere Informationen zu diesem Titel finden Sie im Internet unter**

<http://ESV.info/978-3-503-18841-3>

**Zitiervorschlag:**

*Bearbeiter*, in: Pautsch/Hoffmann (Hrsg.), VwVfG, 2. Aufl. 2021, § ... Rn. ...

1. Auflage 2016

2. Auflage 2021

ISBN 978-3-503-18841-3

ISSN 1865-4177

Alle Rechte vorbehalten

© Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG, Berlin

[www.ESV.info](http://www.ESV.info)

Druck: Eberl & Koesel, Altusried-Krugzell

## Vorwort zur zweiten Auflage

Das Verwaltungsverfahrenrecht und mit ihm das VwVfG stehen nach wie vor für Kontinuität im allgemeinen Verwaltungsrecht. Gleichwohl zeugen sowohl gesetzgeberische Aktivität im nationalen Recht als auch unionsrechtliche Einflüsse von einer gewissen Dynamik, die in der hiermit vorgelegten zweiten Auflage des Berliner Kommentars zum VwVfG aufgegriffen werden. Zu den Änderungen auf der nationalen Ebene zählt vor allem die Einführung des vollständig automatisierten Erlasses von Verwaltungsakten im neuen § 35a sowie die zugleich eingeführten Neuregelungen in § 24 Abs. 1 Satz 3 und § 41 Abs. 2a, die sämtlich auf das Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens vom 18.07.2016 (BGBl. I S. 1679) zurückgehen und zum 01.01.2017 in Kraft getreten sind. Ihnen sind die entsprechenden Neukommentierungen in dieser zweiten Auflage gewidmet. Unionsrechtlicher Einfluss, der sich zudem als Ausdruck der fortschreitenden Digitalisierung der Verwaltung darstellt, ist etwa mit der eIDAS-Verordnung verbunden, die verbindliche und unionsweit geltende Regelungen in den Bereichen „elektronische Identifizierung“ und „elektronische Vertrauensdienste“ vorsieht und die Signaturrichtlinie ablöst. Die zweite Auflage berücksichtigt daher auch das eIDAS-Durchführungsgesetz vom 18.07.2017 (BGBl. I S. 2745). Auch die seit dem 25.05.2018 geltende Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) ist nicht ohne Einfluss auch auf das Verwaltungsverfahrenrecht. Neuerungen brachte auch das Gesetz zum Abbau verzichtbarer Anordnungen der Schriftform im Verwaltungsrecht des Bundes vom 29.03.2017. Weitere – wenngleich kleinere – Neuerungen ergeben sich zudem aus dem Gesetz zur Umsetzung des Gesetzes zur Einführung des Rechts auf Eheschließung für Personen gleichen Geschlechts vom 18. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2639) sowie dem 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 vom 21. Juni 2019 (BGBl. I S. 846). Auswirkungen auf das Planfeststellungsrecht sind durch die Änderungen im Fachrecht nach Maßgabe des Gesetzes zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich erfolgt. Berücksichtigt sind in der Kommentierung aktuell auch bereits das Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz vom 22. März 2020 (BGBl. I S. 640) und das Plansicherstellungsgesetz vom 20. Mai 2020 (BGBl. I S. 1041) zur Sicherstellung ordnungsgemäßer Planungs- und Genehmigungsverfahren während der COVID-19-Pandemie.

Diesen aktuelleren Entwicklungen trägt die zweite Auflage dieses Kommentars im gebotenen Maße Rechnung. Dem bisherigen Konzept einer praxistauglichen Kommentierung mit einer gewissen Schwerpunktsetzung und dem Verzicht auf die Darstellung überholter Streitigkeiten wird festgehalten,

ohne die typischen und nach wie vor aktuellen „Problemlagen“ aus dem Blick zu verlieren.

Die Autoren und Herausgeber danken für die freundliche Aufnahme des Werkes in Rechtsprechung, Schrifttum und Verwaltungspraxis. Besonderer Dank gilt den Rezensenten der ersten Auflage, die neben wohlwollendem Zuspruch mit zielgenauer Kritik dazu beigetragen haben, dass die zweite Auflage von einigen „Kinderkrankheiten“ befreit werden konnte. Die Entstehung dieser zweiten Auflage wäre überdies nicht möglich gewesen ohne die Unterstützung vieler Personen. Unser Dank gilt namentlich Frau stud.iur. *Diane Bartsch* (München), Frau stud.iur. *Esther de Haan* (Hannover), Frau stud.iur. *Charlotte Keller* (Göttingen) sowie Herrn Referendar *Maximilian Leonhardt* (Villingen-Schwenningen) und Herrn Referendar *Florian Feigl* (Rutesheim), die unermüdlich an der Überarbeitung des Manuskripts und der Schlussredaktion mitgewirkt haben. Rechtsprechung, Literatur und Gesetzgebung befinden sich auf dem Stand von Juli 2020. Kritik, Anregungen etc. sind weiterhin sehr erwünscht und werden an die folgenden E-Mail-Adresse erbeten: [arne.pautsch@hs-ludwigsburg.de](mailto:arne.pautsch@hs-ludwigsburg.de) bzw. [lutz.hoffmann@email.de](mailto:lutz.hoffmann@email.de).

Ludwigsburg/Nienburg, im Juli 2020

Prof. Dr. Arne Pautsch  
Lutz Hoffmann

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort zur zweiten Auflage .....	V
Abkürzungsverzeichnis .....	XIII
Literaturverzeichnis .....	XIX

## Gesetzestext

Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) .....	1
---	---

## Kommentierung

### Teil I – Anwendungsbereich, örtliche Zuständigkeit, elektronische Kommunikation, Amtshilfe, europäische Verwaltungszusammenarbeit

#### Abschnitt 1 – Anwendungsbereich, örtliche Zuständigkeit, elektronische Kommunikation

§ 1 Anwendungsbereich .....	55
§ 2 Ausnahmen vom Anwendungsbereich .....	74
§ 3 Örtliche Zuständigkeit .....	85
§ 3a Elektronische Kommunikation .....	96

#### Abschnitt 2 – Amtshilfe

§ 4 Amtshilfepflicht .....	108
§ 5 Voraussetzungen und Grenzen der Amtshilfe .....	114
§ 6 Auswahl der Behörde .....	127
§ 7 Durchführung der Amtshilfe .....	129
§ 8 Kosten der Amtshilfe .....	133

#### Abschnitt 3 – Europäische Verwaltungszusammenarbeit

§ 8a Grundsätze der Hilfeleistung .....	136
§ 8b Form und Behandlung der Ersuchen .....	143
§ 8c Kosten der Hilfeleistung .....	147
§ 8d Mitteilungen von Amts wegen .....	148
§ 8e Anwendbarkeit .....	150

## **Teil II – Allgemeine Vorschriften über das Verwaltungsverfahren**

### **Abschnitt 1 – Verfahrensgrundsätze**

§ 9	Begriff des Verwaltungsverfahrens .....	153
§ 10	Nichtförmlichkeit des Verwaltungsverfahrens .....	165
§ 11	Beteiligungsfähigkeit .....	170
§ 12	Handlungsfähigkeit .....	174
§ 13	Beteiligte .....	180
§ 14	Bevollmächtigte und Beistände .....	190
§ 15	Bestellung eines Empfangsbevollmächtigten .....	200
§ 16	Bestellung eines Vertreters von Amts wegen .....	203
§ 17	Vertreter bei gleichförmigen Eingaben .....	211
§ 18	Vertreter für Beteiligte bei gleichem Interesse .....	216
§ 19	Gemeinsame Vorschriften für Vertreter bei gleichförmigen Eingaben und bei gleichem Interesse .....	218
§ 20	Ausgeschlossene Personen .....	220
§ 21	Besorgnis der Befangenheit .....	239
§ 22	Beginn des Verfahrens .....	247
§ 23	Amtssprache .....	260
§ 24	Untersuchungsgrundsatz .....	266
§ 25	Beratung, Auskunft, frühe Öffentlichkeitsbeteiligung .....	271
§ 26	Beweismittel .....	281
§ 27	Versicherung an Eides Statt .....	293
§ 27a	Öffentliche Bekanntmachung im Internet .....	299
§ 28	Anhörung Beteiligter .....	300
§ 29	Akteneinsicht durch Beteiligte .....	315
§ 30	Geheimhaltung .....	327

### **Abschnitt 2 – Fristen, Termine, Wiedereinsetzung**

§ 31	Fristen und Termine .....	332
§ 32	Wiedereinsetzung in den vorigen Stand .....	342

### **Abschnitt 3 – Amtliche Beglaubigung**

§ 33	Beglaubigung von Dokumenten .....	357
§ 34	Beglaubigung von Unterschriften .....	366



## Teil III – Verwaltungsakt

### Abschnitt 1 – Zustandekommen des Verwaltungsaktes

§ 35	Begriff des Verwaltungsaktes .....	373
§ 35a	Vollständig automatisierter Erlass eines Verwaltungsaktes .....	389
§ 36	Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt .....	396
§ 37	Bestimmtheit und Form des Verwaltungsaktes; Rechtsbehelfsbelehrung .....	407
§ 38	Zusicherung .....	416
§ 39	Begründung des Verwaltungsaktes .....	424
§ 40	Ermessen .....	434
§ 41	Bekanntgabe des Verwaltungsaktes .....	442
§ 42	Offenbare Unrichtigkeiten im Verwaltungsakt .....	450
§ 42a	Genehmigungsfiktion .....	453

### Abschnitt 2 – Bestandskraft des Verwaltungsaktes

§ 43	Wirksamkeit des Verwaltungsaktes .....	457
§ 44	Nichtigkeit des Verwaltungsaktes .....	462
§ 45	Heilung von Verfahrens- und Formfehlern .....	468
§ 46	Folgen von Verfahrens- und Formfehlern .....	473
§ 47	Umdeutung eines fehlerhaften Verwaltungsaktes .....	476
§ 48	Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes .....	479
§ 49	Widerruf eines rechtmäßigen Verwaltungsaktes .....	505
§ 49a	Erstattung, Verzinsung .....	521
§ 50	Rücknahme und Widerruf im Rechtsbehelfsverfahren .....	527
§ 51	Wiederaufgreifen des Verfahrens .....	531
§ 52	Rückgabe von Urkunden und Sachen .....	541

### Abschnitt 3 – Verjährungsrechtliche Wirkungen des Verwaltungsaktes

§ 53	Hemmung der Verjährung durch Verwaltungsakt .....	544
------	---	-----

## Teil IV – Öffentlich-rechtlicher Vertrag

§ 54	Zulässigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrags .....	549
§ 55	Vergleichsvertrag .....	601
§ 56	Austauschvertrag .....	624
§ 57	Schriftform .....	646
§ 58	Zustimmung von Dritten und Behörden .....	661
§ 59	Nichtigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrags .....	674

§ 60	Anpassung und Kündigung in besonderen Fällen .....	699
§ 61	Unterwerfung unter die sofortige Vollstreckung .....	719
§ 62	Ergänzende Anwendung von Vorschriften .....	731

## **Teil V – Besondere Verfahrensarten**

### **Abschnitt 1 – Förmliches Verwaltungsverfahren**

§ 63	Anwendung der Vorschriften über das förmliche Verwaltungsverfahren .....	749
§ 64	Form des Antrags .....	755
§ 65	Mitwirkung von Zeugen und Sachverständigen .....	757
§ 66	Verpflichtung zur Anhörung von Beteiligten .....	760
§ 67	Erfordernis der mündlichen Verhandlung .....	762
§ 68	Verlauf der mündlichen Verhandlung .....	765
§ 69	Entscheidung .....	768
§ 70	Anfechtung der Entscheidung .....	771
§ 71	Besondere Vorschriften für das förmliche Verfahren vor Ausschüssen .....	772

### **Abschnitt 1a – Verfahren über eine einheitliche Stelle**

§ 71a	Anwendbarkeit .....	775
§ 71b	Verfahren .....	778
§ 71c	Informationspflichten .....	781
§ 71d	Gegenseitige Unterstützung .....	783
§ 71e	Elektronisches Verfahren .....	785

### **Abschnitt 2 – Planfeststellungsverfahren**

§ 72	Anwendung der Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren .....	786
§ 73	Anhörungsverfahren .....	808
§ 74	Planfeststellungsbeschluss, Plangenehmigung .....	853
§ 75	Rechtswirkungen der Planfeststellung .....	955
§ 76	Planänderung vor Fertigstellung des Vorhabens .....	983
§ 77	Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses .....	993
§ 78	Zusammentreffen mehrerer Vorhaben .....	999

## **Teil VI – Rechtsbehelfsverfahren**

§ 79	Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsakte .....	1007
§ 80	Erstattung von Kosten im Vorverfahren .....	1009

**Teil VII – Ehrenamtliche Tätigkeit, Ausschüsse****Abschnitt 1 – Ehrenamtliche Tätigkeit**

§ 81	Anwendung der Vorschriften über die ehrenamtliche Tätigkeit .....	1017
§ 82	Pflicht zu ehrenamtlicher Tätigkeit .....	1022
§ 83	Ausübung ehrenamtlicher Tätigkeit .....	1023
§ 84	Verschwiegenheitspflicht .....	1027
§ 85	Entschädigung .....	1033
§ 86	Abberufung .....	1036
§ 87	Ordnungswidrigkeiten .....	1039

**Abschnitt 2 – Ausschüsse**

§ 88	Anwendung der Vorschriften über Ausschüsse .....	1042
§ 89	Ordnung in den Sitzungen .....	1044
§ 90	Beschlussfähigkeit .....	1049
§ 91	Beschlussfassung .....	1054
§ 92	Wahlen durch Ausschüsse .....	1057
§ 93	Niederschrift .....	1060

**Teil VIII – Schlussvorschriften**

§ 94	Übertragung gemeindlicher Aufgaben .....	1063
§ 95	Sonderregelung für Verteidigungsangelegenheiten .....	1064
§ 96	Überleitung von Verfahren .....	1065
§ 97	<i>(weggefallen)</i> .....	1066
§ 98	<i>(weggefallen)</i> .....	1066
§ 99	<i>(weggefallen)</i> .....	1066
§ 100	Landesgesetzliche Regelungen .....	1066
§ 101	Stadtstaatenklausel .....	1067
§ 102	Übergangsvorschrift zu § 53 .....	1067
§ 103	(Inkrafttreten) .....	1068
	Stichwortverzeichnis .....	1069