

Verwaltungsverfahrensgesetz: VwVfG

Kommentar

Bearbeitet von

Begründet von Prof. Dr. Ferdinand O. Kopp, Fortgeführt und herausgegeben von Prof. Dr. Ulrich Ramsauer, Verfasst von dem Herausgeber und von Dr. Carsten Tegethoff, Richter am Bundesverwaltungsgericht, sowie Dr. Peter Wysk, Richter am Bundesverwaltungsgericht

19. Auflage 2018. Buch. XXXII, 2021 S. In Leinen

ISBN 978 3 406 72536 4

Format (B x L): 12,8 x 19,4 cm

[Recht > Öffentliches Recht > Verwaltungsrecht > Verwaltungsverfahren, Verwaltungsprozess](#)

Zu [Inhalts- und Sachverzeichnis](#)

schnell und portofrei erhältlich bei



Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

	Rn
III. Insgesamt ausgenommene Bereiche (Abs 2)	16
1. Verfahren der Finanzbehörden nach der AO (Nr 1)	16
a) Umfang des Ausschlusses	17
b) Geltung der AO	18
2. Prozessrechtlich geprägte Angelegenheiten (Nr 2)	19
a) Strafverfolgungs- und Bußgeldangelegenheiten	20
b) Rechtshilfe	22
c) Richterdienstrecht	25
3. Verfahren vor dem Deutschen Patent- und Markenamt (Nr 3)	27
4. Verfahren nach dem Sozialgesetzbuch (Nr 4)	28
a) Umfang des Ausschlusses	29
b) Regelungen durch das SGB I u X	30
5. Lastenausgleichssachen (Nr 5)	31
6. Wiedergutmachungssachen (Nr 6)	32
IV. Tätigkeitsbereiche mit beschränkter Anwendung des VwVfG (Abs 3)	33
1. Tätigkeit der Gerichts- und Justizverwaltung (Nr 1)	33
a) Gerichtsverwaltung	34
b) Behörden der Justizverwaltung	35
c) Maßnahmen der Justizverwaltung	37
aa) Beispiele	38
bb) Präventiv-polizeiliche Maßnahmen	39a
cc) Anwendbares Verfahrensrecht	41
2. Tätigkeit der Behörden bei Leistungsprüfungen usw (Nr 2)	42
a) Teilweiser Ausschluss von Vorschriften	42
b) Leistungs- und Eignungsprüfungen	43
aa) Der Begriff des Prüfungsverfahrens	44
bb) Beamtenrechtliche Eignungsprüfungen	45
cc) Prüfungspezifische Verfahrensteile	46
c) Das für Prüfungen anwendbare Verfahrensrecht	47
3. Tätigkeit der Auslandsvertretungen (Nr 3)	49
4. Tätigkeit der Bundespost im Post- und Fernmeldebereich (Abs 3 Nr 4 aF)	52
a) Aufgehobene Regelung	52
b) Privatisierter Bereich	53
c) Verbliebener öffentlich-rechtlicher Bereich	54
V. Weitere Ausnahmen vom Anwendungsbereich	55
1. Ausschluss oder subsidiäre Anwendbarkeit	56
2. Rechtsverhältnisse bei der Bahn	57

I. Allgemeines

1. Einschränkungen des Anwendungsbereichs des VwVfG. Die Vorschrift nimmt verschiedene Rechtsgebiete, die nach § 1 an sich erfasst würden, ganz (Abs 1 u 2) oder bezüglich einzelner Vorschriften (Abs 3 Nr 2) oder Tätigkeitsbereiche (Abs 3 Nr 1 u 3) von der Anwendung des VwVfG aus. Dies bedeutet anders als im Falle der Subsidiarität nach § 1, dass die Anwendbarkeit des VwVfG jedenfalls im Grundsatz auch dann ausgeschlossen sein soll, wenn in dem ausgenommenen Bereich lückenhafte oder gar keine Regelungen vorhanden sind. Die Anwendung des VwVfG in den in § 2 genannten Bereichen ist also nicht subsidiär, sondern grundsätzlich gar nicht möglich (KH 5; MB 1; UL § 8 Rn 5; FL 4f; StBS 6). Etwaige **Lücken müssen mit allgemeinen rechtsstaatlichen Verfahrensgrundsätzen geschlossen werden.**¹ Dies schließt es allerdings nicht aus, Bestimmungen des VwVfG insoweit heranzuziehen, als sie Ausdruck derartiger Grundsätze sind.² Die Aufzählung der ausgenommenen

¹ BVerwGE 75, 62; BGHZ 90, 328; Klappstein, Rechtseinheit, 144; KH 6.

² Begr 33; BVerwGE 91, 270 zu Prüfungen gem § 2 Abs 3 Nr 2; BGH NJW 1984, 2533; StBS 6; unklar FL 4; Baumann DÖV 1976, 476; SG 20; KH 6; Ziekow 2; aA noch KH DÖV 1976, 772; MB 2; Dolzer DÖV 1985, 14.

§ 2 2–4

Teil I. Anwendungsbereich, örtliche Zuständigkeit

Bereiche in § 2 ist nicht abschließend.³ Vielmehr gibt es eine Fülle von – allerdings kleineren – Rechtsbereichen, in denen das VwVfG entweder ausdrücklich oder nach Sinn und Zweck ausgeschlossen ist (s. unten Rn 6). Auch haben die Länder teilweise **weitergehende Ausschlussregelungen** getroffen, etwa für **Landesrundfunkanstalten**.⁴

- 2 **2. Zielsetzung der Einschränkungen.** Der Ausschluss der Anwendbarkeit des VwVfG wird vor allem mit der Rücksichtnahme auf bei Erlass des VwVfG bereits bestehendes Verfahrensrecht bzw. bestehende Rechtszustände gerechtfertigt. Dies gilt etwa für den öffentlich-rechtlichen Tätigkeitsbereich von **Kirchen und Religionsgesellschaften**, soweit er traditionell (vgl. Art 140 GG iVm Art 137 Abs 3 WRV) der staatlichen Gerichtsbarkeit entzogen ist (Abs 1) und für den Bereich der Tätigkeiten der **Finanzbehörden** nach der AO (Abs 2 Nr 1), da mit dieser eine bereits seit langem bewährte und eingefahrene Verfahrensordnung zur Verfügung steht. Grund für die in Abs 2 Nr 2 zusammengefassten Ausschlüsse ist vor allem, dass hier die Verfahren nach geltendem Recht bereits sehr differenziert geregelt und stark durch **Kompetenzen der Gerichte** geprägt ist. Auch das schon lange vor dem Inkrafttreten des VwVfG speziell durch das PatG geregelte **Verfahren vor dem Deutschen Patent- und Markenamt** sollte unberührt bleiben. Die Ausnahme für die **Sozialverwaltung** (Abs 2 Nr 4) ist von allen in Abs 2 genannten Ausschlüssen am wenigsten einsichtig. Sie erfolgte wegen einer seinerzeit noch beabsichtigten Sonderregelung für die Sozialverwaltung.⁵ Die für die Schaffung eines eigenen Verfahrensrechts für die Sozialverwaltung (SGB X) maßgeblichen Gründe, nämlich die stärkere Berücksichtigung sozialer Erwägungen im Verfahrensrecht (BT-Dr 7/910 S. 33), können die damit bewirkte Komplizierung und den Verlust an Übersichtlichkeit schwerlich rechtfertigen. Die Ausnahmen nach Abs 2 Nr 5 u. 6 betreffen im Wesentlichen **auslaufendes Recht**; sie schließlich beruhen auf der Erwägung, dass es keinen Sinn gemacht hätte, die im Lastenausgleichs- und im Wiedergutmachungsrecht bestehenden Verfahrensregelungen vor dem Auslaufen dieser Gesetze noch zu ändern.
- 3 Die **Einschränkungen in Abs 3** erfassen anders als Abs 1 u. 2 die genannten Verwaltungsbereiche nur teilweise. So wird die Anwendbarkeit des VwVfG für die Tätigkeit der Gerichts- und Justizverwaltungen durch Abs 3 Nr 1 nur insoweit ausgeschlossen, als diese wegen ihrer Justizfähigkeit einer gerichtlichen Kontrolle nur in dem besonderen Rechtsweg nach §§ 23 ff EGGVG unterliegen (sog. **Justizverwaltungsakte**). Mit der Nichtanwendbarkeit einzelner Vorschriften des VwVfG in **Prüfungsverfahren** (Abs 3 Nr 2) soll auf die Besonderheiten bei Durchführung und Bewertung von Prüfungen Rücksicht genommen werden. Es erscheint zweifelhaft, ob die Ausschlüsse geboten sind (vgl. Rn 42). Gleiches gilt für den generellen Ausschluss von Tätigkeiten der **Auslandsvertretungen** nach Abs 3 Nr 3, der mit den besonderen Bedingungen der Arbeit auf fremdem Territorium begründet wird (Begr. RegE 73, § 2).
- 4 **3. Die Dreisäulentheorie; „Verlustliste“ der Rechtseinheit.** Zu den in § 2 aufgezählten Gebieten mit eigenem Verfahrensrecht treten noch diejenigen Rechtsbereiche mit eigenen Verfahrensregelungen hinzu, für die die Bestimmungen des VwVfG im Hinblick auf die Subsidiarität (§ 1) nicht gelten. Die Einheitlichkeit des Verfahrensrechts wird dadurch stark beeinträchtigt. Dies gilt in be-

³ StBS 11; aA KH 4.

⁴ So haben einige Bundesländer die Anwendung für Rundfunkanstalten ausgeschlossen (vgl. zB § 2 Abs 1 Nr 2 BremVwVfG für Radio Bremen, hierzu OVG Bremen NordÖR 2013, 542, § 2 Abs 1 VwVfG NW (hierzu OVG Münster, Urt v 25.4.2013, 16 A 1873/12, juris).

⁵ Vgl. Begr 32; MuE 67; StBS 1; FL 2; Knack DÖV 1976, 772; MB 1.

sonderem Maße für die Beibehaltung eines selbstständigen Verfahrensrechts für die Finanzverwaltung durch die AO und für die Sozialverwaltung durch das SGB X. Die damit bewirkte **Dreiteilung des Verfahrensrechts**, vielfach euphemistisch auch als Dreisäulentheorie bezeichnet, führt zu Verlusten an Rechteinheit, die sich mit den Besonderheiten der Regelungsbereiche schwerlich rechtfertigen lassen. Es wird deshalb zu Recht von einer Verlustliste der Rechteinheit gesprochen.⁶ Immerhin dient die Aufzählung wichtiger Bereiche, in denen das VwVfG keine Anwendung finden soll, der Rechtsklarheit, weil damit die Anwendbarkeit des VwVfG bereits im VwVfG selbst bestimmt wird und sich damit auch die Frage nach Sonderregelungen, die die Anwendung des VwVfG aufgrund der Subsidiaritätsklausel des § 1 ausschließen, erübriggt (vgl Obermayer Einf Rn 36; StBS 6; KH 14). Die **Entbehrlichkeit der meisten Ausnahmen** von der Anwendbarkeit des VwVfG wird im übrigen dadurch bestätigt, dass die für die betroffenen Materien bestehenden Sonderregelungen inhaltlich und in weitem Umfang auch in den Formulierungen mit dem VwVfG übereinstimmen und zT sogar im Interesse der Einheitlichkeit des Verwaltungsverfahrensrechts bewusst mit dem VwVfG abgestimmt wurden. Dies gilt insb für das Verfahrensrecht der AO 1977 sowie des SGB-I und des SGB X.⁷

4. Abweichendes Landesrecht. a) Uneinheitlichkeit. Die Länder haben in ihren Verwaltungsverfahrensgesetzen den Ausschlusskatalog des § 2 zwar weitgehend übernommen, darüber hinaus aber auch diverse **abweichende Regelungen** getroffen. Die landesrechtlichen Besonderheiten sind sehr unübersichtlich. Das gilt etwa für das **Kommunalabgabenrechts**, für das in sehr unterschiedlichem Umfang auf das Verfahrensrecht der AO verwiesen wird (näher unten Rn 16 ff), sowie teilweise für die **Berufungsverfahren von Hochschullehrern**, für die zumeist einzelne Vorschriften für unanwendbar erklärt werden, ferner für Modifizierungen der Regelungen über **Prüfungsverfahren**, für die Tätigkeit von Behörden im Bereich öffentlicher Schulen sowie für die **komunalen Wahlverfahren**.

b) Rundfunkanstalten. Das VwVfG des Bundes ist auf die Rundfunkanstalten des Bundes (zB ZDF, Deutschlandradio) anwendbar. Die meisten⁸ Länder haben aber ihre **Landesrundfunkanstalten vom Geltungsbereich ausgenommen**.⁹ Damit sollte eine größere Staatsferne und verfahrensrechtliche Gestaltungsfreiheit erreicht werden. Soweit aber keine speziellen Regelungen zB in den Satzungen getroffen wurden, geht die HM weitgehend von einer **analogen Anwendbarkeit** der Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder aus,¹⁰ jedenfalls soweit darin die allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsverfahrensrechts kodifiziert sind.¹¹ Deshalb sind die meisten Vorschriften der Verwaltungsverfahrensgesetze auf Verfahren nach § 9 anwendbar, zB auf Verfahren zur **Festsetzung von**

⁶ MuE 67; UL § 8 Rn 5; StBS 1; Erichsen/Ehlers § 12 Rn 6; s auch Hufen/Siegel Rn 319, 426; Schoch Vw 1992, 21, 33.

⁷ StBS 53 ff; SG 23; Schleicher DÖV 1976, 551; FL 14; Fiedler NJW 1981, 2093; Krause NJW 1979, 1007; 1981, 81; Meyer ZRP 1979, 105; vgl ferner BT-Dr 7/910 S. 107, 111; 7/4494 S. 3 f, 8/4022.

⁸ Keine Ausnahme ist zB vorgesehen im ndsVwVfG für den NDR.

⁹ Dies sind zB VwVfGBaWü für den Südwestrundfunk; bayVwVfG für Bayrischen Rundfunk; bremVwVfG für Radio Bremen; hmbVwVfG für den NDR; VwVfG NW für den WDR; HessVwVfG für den Hessischen Rundfunk; VwVfG LSA für den Mitteldeutschen Rundfunk; VwVfG Berlin für den Rundfunk Berlin-Brandenburg.

¹⁰ OVG Münster, Urt v 25.4.2013, 16 A 1873/12, juris; wohl StBS 22; aA offenbar Knack 9.

¹¹ Nach OVG Münster NWVBI 2011, 111; VGH Mannheim NVwZ-RR 2008, 750 soll dies etwa nicht für die Kostenerstattungsregelung des § 80 gelten. S hierzu krit § 80 Rn 16.

§ 2 6–8

Teil I. Anwendungsbereich, örtliche Zuständigkeit

Rundfunkbeiträgen.¹² Allerdings fehlt es derzeit an Kostenregelungen für den Fall erfolgloser Widerspruchsverfahren.

- 6 c) **Weitere Ausschlüsse.** Soweit das VwVfG über den Ausschlussbereich des § 2 hinaus unanwendbar bleibt, liegt dies allein an der Subsidiaritätsklausel des § 1 Abs 2 bzw der entsprechenden Bestimmungen in den Verwaltungsvorfahrensgesetzen der Länder. Immer dann, wenn Fachgesetze eigene Verfahrensbestimmungen enthalten, sind diese nach § 1 Abs 2 vorrangig. Das kann zu Einschränkungen, im Einzelfall aber auch zu einem weitgehenden Ausschluss der Anwendbarkeit des VwVfG führen.

II. Kirchen, Religionsgemeinschaften usw (Abs 1)

- 7 1. **Allgemeines.** Abs 1 nimmt die Tätigkeit der Kirchen, Religionsgesellschaften und Weltanschauungsgemeinschaften (zu diesen Begriffen Rn 12ff) sowie ihrer Verbände und Einrichtungen aus dem Geltungsbereich des VwVfG aus. Praktische Relevanz hat die Regelung nur, soweit diese überhaupt öffentlich-rechtlich tätig werden dürfen. Sie soll dem Umstand Rechnung tragen, dass es sich bei diesen nach hM, auch soweit sie nach staatlichem Recht mit einem öffentlich-rechtlichen Sonderstatus mit besonderen öffentlich-rechtlichen Befugnissen ausgestattet sind, nicht um staatliche, sondern dem Staat vorgelagerte öffentlich-rechtliche Einrichtungen handelt, und dass ihnen durch Art 140 GG iVm Art 137 Abs 3 S 1 WRV **Selbständigkeit in der Verwaltung ihrer Angelegenheiten** garantiert ist (Begr 33; StBS 36; Obermayer DVBl 1977, 437). Der Wortlaut der Vorschrift geht indessen über ihren wahren Anwendungsbereich hinaus. So erfasst Abs 1 nur die **öffentlicht-rechtliche Verwaltungstätigkeit** der Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgesellschaften, also nur diejenigen Tätigkeiten, die überhaupt nach § 1 in den Anwendungsbereich des VwVfG fallen würden (aA wohl OF-K 14). S aber auch Rn 11.

Voraussetzung ist, dass die von Abs 1 erfassten Kirchen usw den Status von **Körperschaften des öffentlichen Rechts** haben. Soweit ihnen diese Rechtsnatur nicht bereits vor Inkrafttreten des GG zukam (Art 140 GG iVm Art 137 Abs 5 S 1 WRV), ist eine entsprechende staatliche Anerkennung als Körperschaft des öffentlichen Rechts erforderlich, auf die nach Maßgabe des Art 140 GG iVm 137 Abs 5 S 2 WRV ein Anspruch besteht.¹³ Für die übrigen ist ausschließlich das Privatrecht maßgeblich. Auch insoweit aber sind jedenfalls die grundlegenden Anforderungen eines rechtsstaatlichen Verfahrens zu beachten, insb das Recht auf Gehör vor belastenden Entscheidungen.

- 8 2. **Ausschluss nur für innerkirchlichen Bereich.** a) **Allgemeines. Umstritten** ist die Frage, ob der Ausschluss der Anwendbarkeit des VwVfG durch Abs 1 nur für die Tätigkeit in Wahrnehmung spezifisch religiöser, weltanschaulicher Aufgaben (forum internum) durch die Kirchen usw gilt, bei denen sich keine unmittelbaren rechtlichen Auswirkungen (Außenwirkungen) im Bereich des allgemeinen (staatlichen) Rechts ergeben, oder für die gesamte öffentlich-rechtliche Tätigkeit. Für die weite Auslegung der Ausnahmeregelung des Abs 1 zugunsten der Kirchen usw spricht die sonst schwer erklärbare allgemeine Fassung der Vorschrift (Kopp 7), für die enge Auslegung aber ihr offensichtlicher Zweck, die genannten Religionsgemeinschaften insoweit nicht staatlichen Regelungen zu unterwerfen, als sie nach Art 140 GG iVm Art 137 WRV das Recht haben, ihre Angelegenheiten eigenständig und ohne staatliche Kontrolle zu regeln. Es spricht deshalb mehr dafür, dass Abs 1 die Anwendbarkeit des VwVfG **nur für das forum internum**, nicht aber für solche Tätigkeiten der Kirchen

¹² Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, RBStV § 10 Rn 33 mwN.

¹³ BVerwG DÖV 1998, 29; OVG Berlin NVwZ 1996, 478; hierzu Thüsing DÖV 1998, 25; Pagels JuS 1996, 790.

usw ausschließt, die in den staatlichen Bereich hineinwirken und für die im Streitfall auch der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten nach § 40 Abs 1 VwGO (s insoweit KS § 40 Rn 39 ff) gegeben ist.¹⁴

b) Einzelfälle. aa) Nichtanwendbarkeit des VwVfG. Nicht anwendbar ist das VwVfG gem Abs 1 auf alle Tätigkeiten von Kirchen und Religionsgemeinschaften im rein religiösen bzw weltanschaulichen Bereich, damit also alle Verfahren vor kirchlichen usw Stellen, die bzw soweit sie keine (unmittelbaren) Rechtswirkungen im Bereich des allgemeinen Rechts, dh des staatlichen öffentlichen Rechts (vgl BVerwGE 25, 364f; KS § 40 Rn 38ff) haben, zB Verfahren hins der Mitgliedschaft, der Rechtsstellung der Mitglieder in Bezug auf die Kirchen usw, hins der Übertragung, der Entziehung und der Ausübung kirchlicher Ämter und Befugnisse,¹⁵ hins sonstiger Fragen des kirchlichen Dienstreiches (KH 15 f mwN), auch soweit die Kirchen für Streitigkeiten dar-aus gem dem gem § 63 Abs 3 BeamStG nach wie vor gültigen § 135 S 2 BRRG den VRW eröffnet haben (str, vgl Petermann DÖV 1991, 16 mwN; KS § 40 Rn 40 mwN) oder soweit aus verfassungsrechtlichen Gründen Rechtsschutz vor den staatlichen Gerichten zu gewähren ist (vgl BVerwGE 149, 139), ferner hinsichtlich der Lehre, der Seelsorge, der Verkündigung und der Sakramente, des Gottesdienstes, kirchlicher Kollekten usw, der Kirchenzucht, der Anwendung des kirchlichen Ehrechtes, der Mitwirkung von Geistlichen bei kirchlichen Begräbnissen (BVerwG DVBl 1960, 246) usw, in Bezug auf Fragen der kirchlichen Verfassung und Organisation (BVerfGE 18, 388), zB der kirchlichen Ämterordnung, der Funktion, Zusammenarbeit und Bildung kirchlicher usw Organe, zB des Kirchenvorstands, der Einteilung kirchlicher Verwaltungsbezirke.

bb) Anwendbarkeit des VwVfG. Anwendbar ist das VwVfG auf Verfahren vor kirchlichen Stellen, bei denen staatlich verliehene Hoheitsmacht ausgeübt wird, zB hinsichtlich der Kirchensteuer,¹⁶ der Errichtung und Nutzung kirchlicher Friedhöfe (BVerwGE 25, 364f; Bachof AöR 78, 82; Obermayer DVBl 1979, 445) und anderer öffentlicher Einrichtungen, wie etwa kirchlicher Kindergärten, der Auskunft aus Kirchenbüchern (VGH München BayVBl 1968, 231), der Erhebung von Gebühren für kirchliche usw Handlungen, der Zahlung von Gehalt usw an kirchliche Amtsträger. Ebenfalls nicht unter die Ausnahmeregelung fallen, da sie keine „Tätigkeit der Kirchen“ usw iS von Abs 1 betreffen, Verfahren vor staatlichen Behörden, die Angelegenheiten der Kirchen usw betreffen, wie die einer staatlichen Behörde gegenüber abzugebende Erklärung über den Kirchenaustritt.¹⁷ Nicht berührt wird dadurch auch, zumal es sich insoweit nicht um Verwaltungsverfahren iS des VwVfG handelt, die Zulässigkeit der Geltendmachung vermögensrechtlicher Ansprüche von Geistlichen usw im Zusammenhang mit der Entlassung aus einem kirchlichen uä Amt gegen die Kirche vor staatlichen Gerichten.¹⁸

¹⁴ FL 13; Obermayer DVBl 1977, 439 unter Hinweis darauf, dass die RegBegr auf Art 137 WRV Bezug nimmt; StBS 38; Ziekow 8; aA MB 4; UL § 8 Rn 20; OF-K 14; Ehlers HdbStKR Bd 2, § 74 II; Meyer NJW 1977, 1705; teilw aA KH 816: Anwendung nur auf Beliehene.

¹⁵ BVerfGE 18, 386; 42, 335; NJW 1980, 1041; NVwZ 1989, 452; BVerwGE 25, 230; 28, 345; NJW 1983, 2580 und 2581; OVG Münster NJW 1978, 2111.

¹⁶ BVerfGE 19, 288; BVerwGE 21, 330; 52, 105; BVerwG NJW 1990, 2079; OVG Schleswig NordÖR 2000, 358; Hollerbach AöR 1992, 112.

¹⁷ Vgl zur Eröffnung des VRW insoweit BVerwG NJW 1979, 2324; OVG Hamburg NJW 1975, 1900; VGH München DVBl 1976, 908; Weber NJW 1975, 1904; Listl NJW 1975, 1904; KS § 40 Rn 40; aA insoweit OLG Frankfurt NJW 1977, 1732.

¹⁸ Vgl VG Aachen DVBl 1975, 57; Weber NJW 1980, 1042; KS § 40 Rn 40ff; unklar BVerfG NJW 1980, 1041; str, s Petermann DÖV 1991, 16 mwN.

§ 2 11–13a

Teil I. Anwendungsbereich, örtliche Zuständigkeit

- 11 **c) Anwendbares Verfahrensrecht.** Für das Verfahren der Kirchen usw ist, soweit die Geltung des VwVfG nach Abs 1 ausgeschlossen ist (vgl Rn 8) **kirchliches Recht** maßgeblich. Grundsätze des allgemeinen Verwaltungsvorverfahrensrechts können nur dann und nur insoweit subsidiär herangezogen werden, als dies nach dem Selbstverständnis der Kirche als zulässig oder geboten angesehen wird. Werden die Kirchen bzw Religionsgemeinschaften auf Gebieten tätig, die dem staatlichen öffentlichen Recht zuzurechnen sind, ist wegen des Grundsatzes der Subsidiarität ebenfalls primär kirchliches Recht anzuwenden, sofern durch staatliches Recht nichts anderes bestimmt ist und das kirchliche Recht den an Verwaltungsverfahren im Rechtsstaat zu stellenden Anforderungen genügt. **Subsidiär** sind hier jedoch **die Bestimmungen des VwVfG** bzw des Verwaltungsvorverfahrensrechts der Länder (§ 1 Abs 3) anwendbar. Die handelnden Stellen sind insoweit den Landesbehörden gleichzuachten.
- 12 **3. Kirche, Religionsgesellschaft und Weltanschauungsgemeinschaft.** Die in Abs 1 verwendeten Begriffe sind im selben Sinn zu verstehen wie in Art 140 GG, Art 136 bis 139, 141 WRV, an die Abs 1 anknüpft.¹⁹ Richtigerweise wird man den Begriff der Religionsgesellschaften wie schon nach der WRV (vgl Anschütz WRV 14. Aufl 1933, Art 137 Anm 2) als Sammelbegriff anzusehen haben, unter den auch die Kirchen als eine besondere Form zu subsumieren sind;²⁰ nicht aber die Weltanschauungsgemeinschaften. Auch Art 137 Abs 7 WRV, an den sich Abs 1 anlehnt, unterscheidet Religionsgesellschaften und Weltanschauungsgemeinschaften und stellt letztere den Religionsgesellschaften gleich.
- 13 **a) Religionsgesellschaften** iS von Abs 1 sind Verbände, die Angehörige desselben Glaubensbekenntnisses zu einer umfassenden Erfüllung der durch das gemeinsame Bekenntnis gestellten Aufgaben zusammenfassen. Es muss sich um einen körperschaftlichen Zusammenschluss von Personen aufgrund übereinstimmender Auffassungen in religiöser Hinsicht und mit einem nach außen kundgetanen gemeinsamen Bekenntnis²¹ handeln. Nicht erforderlich ist der Glaube an einen persönlichen Gott;²² auch eine buddhistische Gemeinde ist eine Religionsgemeinschaft (Müller-Volbehr JZ 1981, 44; Kopp NVwZ 1982, 179). Dem Religiös-Transzendenten muss jedoch jedenfalls für die Gemeinschaft eine zentrale Bedeutung zukommen (BVerwGE 61, 154f).
- 13a **b) Kirchen** sind die christlichen Religionsgesellschaften, nämlich die katholische Kirche, die evangelischen Landeskirchen, die altkatholische Kirche, die evangelisch-methodistische Kirche, der Bund freikirchlicher Gemeinden (Baptisten) und die russisch-orthodoxe Kirche (FL 8; MD Art 140 Rn 19 aA KH 13), **unabhängig von ihrer staatlichen Anerkennung** als rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts. Deshalb gehören auch etwa die Neuapostolische Kirche, die jüdischen Gemeinden, die Vereinigungskirche („Moon-Sekte“) usw zu den Kirchen.²³ Vgl die Aufzählung bei Obermayer BK Art 140 Rn 44; MD Art 140 Rn 19).

¹⁹ FL 6; allg zum Begriff der Religionsgemeinschaft bzw Weltanschauungsgemeinschaft vgl BVerwGE 61, 155; VG Darmstadt NJW 1979, 1056; Obermayer DVBl 1981, 615; Müller-Volbehr JZ 1981, 42; JuS 1981, 729; Kopp NVwZ 1982, 179.

²⁰ HM, vgl nur MD Art 140 Rn 18; KH 14; Ziekow Rn 6; zur Abgrenzung BayVerfGH NVwZ 1999, 759.

²¹ FL 7 zT aA Obermayer DVBl 1977, 439; 1981, 615, der im Hinblick auf Art 4 Abs 1 GG eine Unterscheidung von Religionsgemeinschaften und Weltanschauungsgemeinschaften schlechthin ablehnt.

²² Müller-Volbehr JZ 1981, 44; Kopp NVwZ 1982, 179 mwN; unklar BVerwGE 61, 155.

²³ Str, nach aA gehören nur die traditionellen Kirchen dazu, während die anderen unter den Oberbegriff der Religionsgemeinschaften zu fassen sind (zB FKS Rn 4); für einen

c) Weltanschauungsgemeinschaften sind gem Art 140 GG iVm Art 137 Abs 7 WRV „Vereinigungen, die sich die gemeinschaftliche Pflege einer Weltanschauung zur Aufgabe machen“, dh Vereinigungen, die durch ihre Lehren eine nicht-religiöse wertende Stellungnahme zum Ganzen der Welt bieten und damit eine Antwort auf Fragen nach Ursprung, Sinn und Ziel der Welt und des Lebens geben wollen (Obermayer DVBl 1977, 439; FL 9). Zu diesen gehören zB die Freimaurer (weitere Bsp bei KH 14).

d) Verbände und Einrichtungen der Kirchen usw sind nur solche, die zur Erfüllung der zentralen Zweckbestimmungen errichtet und betrieben werden. Hierzu gehören zB die Caritas, die Innere Mission (Obermayer 11), die Deutsche Kolpingfamilie, der Ev Bund, das Ev Jungmännerwerk, die katholischen Orden und Genossenschaften, die Ev-luth Missionsgesellschaft, die von Kirchen usw getragenen Hochschulen, Akademien und sonstigen Schulen, einschließlich der mit Öffentlichkeitsrechten ausgestatteten, staatlich anerkannten Schulen, die von Kirchen oder religiösen Orden getragenen Krankenhäuser, das Zentralkomitee der deutschen Katholiken, der Deutsche Evangelische Kirchentag, katholische und evangelische Studentengemeinden (OF-K 11 ff), usw. Für die Zuordnung zu einer Religionsgemeinschaft ist insoweit grundsätzlich **deren Selbstverständnis** maßgeblich.²⁴

III. Insgesamt ausgenommene Bereiche (Abs 2)

1. Verfahren der Finanzbehörden nach der AO (Nr 1). Die Ausnahme für die Verfahren der Finanzbehörden wurde im Hinblick darauf gemacht, dass es für diesen Bereich schon vor dem Erlass des VwVfG eine umfassende bundesrechtliche Kodifizierung des Verfahrensrechts gab, insbesondere die AO, die in der Praxis schon lange eingespielt war.²⁵ Es erscheint jedoch zweifelhaft, ob die Besonderheiten der Finanzverwaltung so weit gehen, dass dafür nicht auch schon nach § 1 VwVfG mögliche Sonderregelungen genügt hätten. Dies gilt um so mehr, als die AO 1977 ebenso wie die Vorschriften in weitem Umfang gleiche oder ähnliche, auch hins der Formulierungen mit dem VwVfG abgestimmte Vorschriften enthält.²⁶

a) Umfang des Ausschlusses. Ausgenommen sind nur Verfahren vor den allgemeinen **Finanzbehörden** des Bundes und der Länder „nach der AO“, für deren Vollzug also die Bestimmungen der AO gelten. Hierunter fallen die **bundesrechtlich geregelten Steuern** oder diejenigen, die unmittelbar durch EU-Recht (§ 1 AO) geregelt sind (FL 16), einschließlich der Zölle (§ 3 Abs 1 S 2 AO). Für landesrechtlich geregelte Steuern entfällt die Anwendbarkeit des VwVfG schon gem § 1 Abs 3 (FL 16). Dies gilt auch dann, wenn das Landesrecht die AO für anwendbar erklärt, weil in derartigen Fällen die Vorschriften der AO nicht als Bundesrecht, sondern als Landesrecht zur Anwendung kommen. Die Länder haben für **landesrechtlich geregelte Steuern**, die von den Landesfinanzbehörden erhoben werden, durchweg von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, auf die Bestimmungen der AO zu verweisen.

Kein Ausschluss durch Abs 2 Nr 1 ist anzunehmen für die Erhebung von sonstigen Abgaben, die nicht Steuern sind, also etwa für bundesrechtlich geregelte **Beiträge und Gebühren**. Insoweit bleibt das VwVfG grundsätzlich anwend-

weiten Begriff der Kirche: KH 13: „jede organisatorisch verfestigte Religionsgemeinschaft von überregionaler Bedeutung“.

²⁴ BVerfGE 24, 247; BVerwGE 61, 160.

²⁵ Begr 33; Spanner BayVBl 1976, 541; Martens NJW 1976, 649; Tipke JZ 1976, 703; Schleicher DÖV 1976, 551; FL 14; SG 23.

²⁶ Schmitt Glaeser, Boorberg-FS 1, 23; Mohr NJW 1978, 790; Schleicher DÖV 1976, 551; FL 14; Fiedler NJW 1981, 2093.

§ 2 18–20

Teil I. Anwendungsbereich, örtliche Zuständigkeit

bar. Soweit sie von Landesbehörden erhoben werden, gelten gem § 1 Abs 3 die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder, sofern spezialgesetzlich nichts anderes geregelt ist. Dies gilt auch für **gemeindliche Gebühren und Beiträge**, für die idR das jeweilige Kommunalabgabengesetz maßgebend ist, so etwa für die Erhebung von Anliegerbeiträgen nach den §§ 123 ff BauGB. Die Kommunalabgabengesetze der Länder verweisen idR nicht allgemein auf die AO, sondern erklären nur einzelne Vorschriften für anwendbar; dann bleibt im übrigen das VwVfG maßgebend (so wohl auch StBS 59 f). Die Ausnahme nach Abs 2 Nr 1 gilt außerdem nicht für das Verfahren vor Gemeindebehörden bei der Erhebung von **Gemeindesteuern**, also etwa der Hundesteuer, der Zweitwohnungssteuer usw. Für diese gilt grundsätzlich das VwVfG, wenn ihre Einziehung nicht ausnahmsweise durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes der Verwaltung durch die Landesfinanzbehörden nach der AO unterstellt ist. Kein Ausschluss des VwVfG durch Abs 2 Nr 1 ist auch anzunehmen für das Verfahren zur Einziehung und Verwaltung von sog **Sonderabgaben**, die weder Steuern oder Beiträge noch Gebühren sind, also zB Stellplatzablösungsbeträge, Lenkungsabgaben usw.²⁷ Allerdings kann das jeweilige Fachrecht die Erhebung derartiger Abgaben anordnen.

- 18 **b) Geltung der AO.** Für das Verfahren der staatlichen Finanzbehörden gelten heute die Bestimmungen der AO, deren verfahrensrechtliche Vorschriften weitgehend dem VwVfG entsprechen (s oben Rn 16). Das VwVfG ist insoweit auch nicht subsidiär oder sinngemäß-analog anwendbar.²⁸ Wohl aber ist auch die AO ähnlich wie das VwVfG **im Licht der allgemeinen Grundsätze** des Verwaltungsverfahrensrechts im Rechtsstaat, die dem VwVfG und der AO gemeinsam vorgegeben sind, auszulegen und anzuwenden und, soweit sie keine abschließenden Regelungen enthält, daraus zu ergänzen. Dies gilt etwa für öffentlichrechtliche Verträge gem §§ 54 ff (s § 54 Rn 5 f). Den Bedürfnissen der Praxis entspricht eine **möglichst einheitliche Auslegung** gleicher oder ähnlicher Regelungen in der AO und im VwVfG unter Berücksichtigung auch der Rspr und Rechtslehre zu den parallelen Regelungen und zu Lückenausfüllungsproblemen (ebenso StBS 54; Rößler NJW 1981, 436).
- 19 **2. Prozessrechtlich geprägte Angelegenheiten (Nr 2).** Die Ausnahme für Verfahren der Strafverfolgung, des Ordnungswidrigkeitsrechts, der Rechtshilfe und des Richterdiensstrechts soll, ähnlich wie die Ausnahmeregelung des Abs 3 Nr 1, vor allem dem Umstand Rechnung tragen, dass die genannten Gebiete außerhalb des Rahmens der normalen Verwaltungstätigkeit liegen und überwiegend in den entsprechenden Prozessordnungen oder doch in Anlehnung an das straf- oder zivilgerichtliche Verfahren bzw jedenfalls in sachlichem Zusammenhang damit geregelt sind (Begr 33; FL 21). Auch bei Berücksichtigung dieser Zusammenhänge ist die Notwendigkeit einer Ausnahmeregelung insoweit jedoch nicht ohne weiteres evident, soweit es sich der Sache nach um Verwaltungsverfahren handelt (**aA** StBS 74: Nr 2 hat im Wesentlichen nur klarstellende Funktion).
- 20 **a) Strafverfolgungs- und Bußgeldangelegenheiten.** Die Regelung stellt klar, dass Maßnahmen der Strafverfolgung und der Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nicht unter das VwVfG fallen. Soweit Maßnahmen von Gerichten und Staatsanwaltschaften zur Verfolgeung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten

²⁷ Sonderabgaben sind hoheitlich auferlegte Geldleistungspflichten, denen keine unmittelbare Gegenleistung gegenübersteht (BVerfGE 81, 156, 186), die anders als Steuern aber nur von bestimmten Gruppen erhoben und zweckgebunden verwendet werden (Järas/Pieroth, Art 105 Rn 9; Kluth JA 1996, 260).

²⁸ FL 18; StBS 55; Ziekow 13; KH 18; gegen die Analogie: FG Potsdam StE 2001, 634 zu § 80 VwVfG zT **aA** Becker JR 1976, 487.