

Verwaltungsverfahrensgesetz: VwVfG

Kommentar

Bearbeitet von

Herausgegeben von Ulrich Ramsauer, Rechtsanwalt, Vorsitzender Richter am Hamburgischen Oberverwaltungsgericht a.D., Dr. Carsten Tegethoff, Richter am Bundesverwaltungsgericht, und Dr. Peter Wysk, Richter am Bundesverwaltungsgericht, Begründet von Prof. Dr. Ferdinand O. Kopp

20. Auflage 2019. Buch. XXXIV, 2002 S. Hardcover (In Leinen)

ISBN 978 3 406 73880 7

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

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

Zu [Leseprobe](#) 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.

Kopp/Ramsauer
Verwaltungsverfahrensgesetz

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Verwaltungsverfahrens- gesetz

Kommentar

Herausgegeben von

Prof. Dr. Ulrich Ramsauer

Rechtsanwalt

em. Universitätsprofessor an der Universität Hamburg
Vorsitzender Richter am Hamburgischen Oberverwaltungsgericht a. D.

Bearbeitet von

Prof. Dr. Ulrich Ramsauer

Rechtsanwalt

em. Universitätsprofessor an der Universität Hamburg
Vorsitzender Richter am Hamburgischen Oberverwaltungsgericht a. D.

Dr. Carsten Tegethoff

Richter am Bundesverwaltungsgericht, Leipzig

Prof. Dr. Peter Wysk

Richter am Bundesverwaltungsgericht, Leipzig
Honorarprofessor der Humboldt-Universität zu Berlin

Begründet von Ferdinand O. Kopp
und von der 7. bis 16. Auflage fortgeführt von Ulrich Ramsauer

20., vollständig überarbeitete Auflage 2019



Zitievorschlag:
Kopp/Ramsauer/Bearbeiter § ... Rn.



www.beck.de

ISBN 978 3 406 73880 7

© 2019 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)

*Wir müssen uns Sisyphus als einen
glücklichen Menschen vorstellen.*

Vorwort zur zwanzigsten Auflage

Die vorliegende zwanzigste Auflage des von *F.O. Kopp* begründeten Kommentars zum VwVfG gibt Anlass zu einem kurzen Rückblick auf die insgesamt bereits 43 Jahre, in denen das Werk die Vorschriften des VwVfG erläutert und die Entwicklung des Verwaltungsverfahrensrechts begleitet hat.

Im Herbst 1976, nur wenige Monate nach dem Erlass des Verwaltungsverfahrensgesetzes, erschien die erste Auflage des von *F.O. Kopp* als Alleinautor geschaffenen Kommentars. Seinerzeit war das Werk mit 860 Seiten in einem deutlich kleineren Format als heute ein Vorbild am Kürze. Das Werk fand schnell Verbreitung, es stieß in eine echte Marktlücke. Bis dahin hatte es auf Bundesebene kein allgemeines Verfahrensgesetz gegeben und der Informationsbedarf in der Praxis war dementsprechend hoch. Inhaltlich musste sich die Kommentierung vor allem mit dem Verhältnis der neu geschaffenen Rechtsnormen zu den bis dahin in Literatur, Rechtsprechung und Praxis nicht zuletzt aus allgemeinen Verfassungsprinzipien entwickelten Grundsätzen des Verwaltungsverfahrensrechts auseinandersetzen. Das gelang dem universal gebildeten Autor, der vor seiner Berufung an die Universität Graz, später Passau, in der Verwaltung und in der Verwaltungsgerichtsbarkeit umfassende Praxiserfahrungen gesammelt hatte, in vorzüglicher Weise. Die Verbindung zwischen dem Verwaltungsverfahrensrecht und dem Verfassungsrecht, mit der er sich schon in seiner Habilitationsschrift auseinandergesetzt hatte, lag ihm besonders am Herzen und prägte auch die Erläuterungen des VwVfG.

Der Kommentar erlebte in für damalige Verhältnisse rascher Folge Neuauflagen und wurde schnell zu einem Standardwerk für Ausbildung und Praxis. Auch der Umfang nahm deutlich zu. Da *F.O. Kopp* als Alleinautor parallel auch noch den von ihm geschaffenen Kommentar zur VwGO betreute, hatte er über viele Jahre hinweg ein kaum vorstellbares Arbeitspensum zu bewältigen. Im Jahre 1995 starb er während der Arbeit an der 6. Auflage des Kommentars. Die Arbeiten wurden seinerzeit von seinen beiden Söhnen Ferdinand und Stephan Kopp abgeschlossen, so dass die 6. Auflage 1996 erscheinen konnte. Das Werk war seinerzeit bereits auf fast 1.800 Seiten angewachsen. Dies lag nicht zuletzt daran, dass *F.O. Kopp* in den letzten Jahren schon mit den notwendigen Ergänzungen der Nachweise aus Rechtsprechung und Literatur bereits voll ausgelastet war.

Die Übernahme des Kommentars durch den derzeitigen Herausgeber stellte sich als echte Herausforderung dar. Dieses ebenso großartige wie schwierige Erbe anzutreten erforderte allerhöchste Anstrengungen. Ziel war es, dem Werk unter Erhaltung der hohen fachlichen Qualität eine neue benutzerfreundliche Form zu geben. Im Jahr 2000, fast rechtzeitig zu Beginn des neuen Jahrhunderts, war es schließlich soweit: In der 7. Auflage konnte der Kommentar als runderneuertes Werk erscheinen.

In den folgenden Jahren zeigte sich immer deutlicher, dass die Erneuerung des Kommentars überhaupt nicht zum Abschluss kommen, sondern eine immerwährende Aufgabe werden würde. Die Entwicklung des Verwaltungsverfahrensrechts beschleunigte sich nicht zuletzt unter dem Einfluss der Digitalisierung und der Europäisierung immer mehr. Während die Bewegung in den ersten Jahren eher mit einem langen ruhigen Fluss vergleichbar war, nahm die Strömung nach der Jahrtausendwende immer mehr zu. Auch die Abweichungen im Fachrecht, denen schon zu Zeiten von *F.O. Kopp* besondere Aufmerksamkeit geschenkt worden war, nahmen zu und erhöhten von Auflage zu Auflage nicht nur den Aktua-

Vorwort

lisierungsbedarf, sondern auch den Umfang der Erläuterungen. Auch wenn einige Neuregelungen im Verfahrensrecht wie etwa das UVP-Recht, das Informationsfreiheitsrecht oder das Datenschutzrecht nicht Eingang in das VwVfG fanden, sondern in eigenständigen Gesetzen erlassen wurden, konnte die Kommentierung im Interesse der Nutzer nicht vollständig an ihnen vorbeigehen, sondern musste zumindest eine Grundausrüstung an Erläuterungen liefern. Dies ist für das UVP-Recht in § 63, für das Informationsfreiheitsrecht in § 29 und für das Datenschutzrecht in der Einführung I auch geschehen, wobei stets darauf geachtet wurde, den Kommentar nicht zu überfrachten.

Nach dem Tod von *F.O. Kopp* ging auch der von ihm geschaffene Kommentar zur VwGO in neue Hände über. Seither bemühen sich Verlag und Herausgeber, beide Kommentare, den Kopp/Schenke und den Kopp/Ramsauer inhaltlich und auflagentechnisch gewissermaßen als Tandem aufeinander abzustimmen. Das hat zu erfreulichen Synergieeffekten geführt und ermöglicht an verschiedenen Stellen auch eine inhaltliche Entlastung, die sich günstig auf den Umfang der Erläuterungen auswirkt. Diese Verzahnung, die auch in der Beibehaltung des Namens Kopp zum Ausdruck kommt, wird weiterhin ein wichtiges Anliegen des Verlags und der Autoren bleiben. Der Gleichklang der Formate erleichtert den Nutzern beider Kommentare die Arbeit, ohne eigenständige Positionen in Inhalt und Schwerpunktsetzung auszuschließen.

Mit der 13. Auflage 2012 wurde der Übergang vom bis dahin praktizierten Zweijahresrhythmus zu einer jährlichen Erscheinungsweise vollzogen. Angesichts der sich immer weiter beschleunigenden Entwicklung von Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltungspraxis war auch das Bedürfnis nach einer entsprechend aktuellen Kommentierung gewachsen, in der die neuesten Entwicklungen zeitnah aufgenommen und verarbeitet werden. Die jährliche Erscheinungsweise stellte die Autoren vor zusätzliche Herausforderungen und Belastungen. Es war daher nur folgerichtig, in beiden Kommentaren auch das Alleinautorenprinzip aufzugeben und die Arbeit auf mehr Schultern zu verteilen. Für den VwVfG-Kommentar konnte 2015 zunächst der Richter am BVerwG Prof. Dr. *Peter Wysk* als Mitautor gewonnen werden, der von der 17. Auflage an das Planfeststellungsverfahren und später auch das förmliche Verwaltungsverfahren übernommen hat. Ein Jahr später gelang es, zusätzlich den Richter am BVerwG Dr. *Carsten Tegethoff* als Autor zu gewinnen, der beginnend mit der 18. Auflage zunächst das Recht des Verwaltungsvertrags und die Vorschriften rund um die Digitalisierung (§§ 3a, 41 VwVfG) übernommen hat. Das mit dem Herausgeber dreiköpfige Autorenteam hat auch die vorliegende 20. Auflage bearbeitet.

Herausgeber und Autoren sind sich mit dem Verlag darüber einig, dass das Werk auch künftig im Sinne seines Begründers *F.O. Kopp* weitergeführt werden soll. *Kopp* hatte seine Erläuterungen stets an den Bedürfnissen der Praxis, insbesondere der Verwaltung ausgerichtet, behielt dabei aber zugleich die verfassungsrechtliche Dimension des Verwaltungsverfahrensrechts und dem dadurch verbürgten Schutz des Bürgers im Verwaltungsverfahren im Auge. Von großer Bedeutung ist es zudem, die Erläuterungen an den Bedürfnissen und Erwartungen der Nutzer des Kommentars auszurichten. Dabei gilt es, die unterschiedlichen Nutzergruppen gleichermaßen im Blick zu behalten, nämlich die Verwaltungsjuristen und die Rechtsanwaltschaft, aber auch die Verwaltungsrichterschaft und die in der Ausbildung befindlichen Juristen, also die Studierenden und die Rechtsreferendare. Schließlich ist es der Anspruch der Autoren, die Erläuterungen nicht nur zu einem Spiegel der Rechtsprechung werden zu lassen, sondern auch einen substantiellen Beitrag zur Diskussion über die richtige Auslegung und Anwendung des Rechts zu liefern, was auch die argumentative Auseinandersetzung mit kritischen Positionen erfordert. Der Kommentar wird deshalb auch in Zukunft Stimmen aus der rechtswissenschaftlichen Literatur, aus Verwaltung und Anwaltschaft angemessen zu Wort kommen lassen.

Vorwort

Die vorliegende Auflage hatte wiederum diverse aktuelle Entwicklungen zu berücksichtigen, auch wenn die Änderung des VwVfG vom Dezember 2018 infolge der Umsetzung der Regelungen über die gleichgeschlechtliche Ehe nur marginal war. Berücksichtigt werden musste vor allem das Gesetz zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich vom November 2018, daneben aber auch neue Entwicklungen im Bereich der digitalen Kommunikation, im Informationsfreiheitsrecht und im UVP-Recht.

Gedankt sei wiederum meiner Mitarbeiterin *Clarissa Barth* für vielfältige Unterstützung, darüber hinaus auch allen Nutzern des Kommentars, die mit Anregungen, Vorschlägen und kritischen Anmerkungen wiederum geholfen haben, Fehler, Ungenauigkeiten und Schwachstellen zu erkennen und zu beheben. Der Kommentar lebt auch vom stetigen kritischen Dialog mit seinen Nutzern und von Anregungen für seine laufende weitere Entwicklung. Auch für diese Neuauflage gilt: Wer Anlass zu Bedenken und Anregungen sieht, zögere nicht, sie mitzuteilen, am einfachsten per E-Mail an die Adresse URamsauer@goerg.de. Sie werden dann bei Bedarf den weiteren Autoren zugeleitet.

Hamburg, im Mai 2019

Der Herausgeber



Hinweise für den Gebrauch

Paragraphen ohne nachfolgende Angabe eines Gesetzes sind stets solche des VwVfG.

Das Wort „vor“ (auch mit einer Ziffer verbunden) bezeichnet, wenn es vor einem Paragraphen steht (zB 1 vor § 40), die Vorbemerkung zu dem mit dem Paragraphen beginnenden Abschnitt bzw Teil eines Abschnitts des VwVfG.

Städtenamen ohne näheren Hinweis (wie VG, OLG) bezeichnen das OVG mit Sitz in der genannten Stadt. Angaben ohne weitere Hinweise (zB 11, 27; NJW 1970, 232) beziehen sich auf Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts in der amtlichen Sammlung bzw in der angegebenen Zeitschrift usw, so weit Hinweise auf ein anderes Gericht oder auf einen Autor vorausgehen, auf dieses Gericht bzw diesen Autor. Ein „vgl“ bei einem Hinweis bedeutet, dass die angeführte Entscheidung, Literaturstelle usw nicht dasselbe Problem betrifft, sondern nur einen vergleichbaren Fall. Hinweise auf Kommentare ohne Angabe des Paragraphen beziehen sich auf die Erläuterungen zum selben Paragraphen des VwVfG bzw auf den dem erläuterten Paragraphen entsprechenden Paragraphen des im Kommentar behandelten Verwaltungsverfahrensgesetzes eines Landes.

The logo for beck-shop.de features the word "beck" in a smaller, dark red font above "shop.de" in a larger, bold, dark red font. Below "shop.de" is the text "DIE FACHBUCHHANDLUNG" in a smaller, dark red font. There are two small red circular dots above the "e" in "beck" and above the "p" in "shop".

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort	V
Hinweise für den Gebrauch	VIII
Abkürzungsverzeichnis und Verzeichnis der abgekürzt zitierten Literatur	XIII

Einführung I – Nationales Verfahrensrecht	1
I. Allgemeines	4
II. Die Entwicklung des Verwaltungsverfahrensrechts	15
III. Funktionen, Grundzüge, systematische Einordnung	20
IV. Anwendungsbereich des VwVfG	26
V. Rechtsverhältnislehre und subjektive Verfahrensrechte	29
VI. Reformbedarf und Reformüberlegungen	36
VII. Vom VwVfG nicht erfasste Handlungsformen	38
VIII. Privatisierung und Privatisierungsfolgen	44
IX. Vergabe von Aufträgen und Konzessionen	50
X. Datenschutz im Verwaltungsverfahren	59

Einführung II – Europäisches Verwaltungsverfahrensrecht	67
I. Die EU nach dem Lissabon-Vertrag	69
II. Die Europäische Rechtsordnung	71
III. Nationales und europäisches Verwaltungsverfahrensrecht	83

DIE FACHBUCHHANDLUNG

Kommentierung

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

Abschnitt 1. Anwendungsbereich, örtliche Zuständigkeit, elektronische Kommunikation

§ 1 Anwendungsbereich	91
§ 2 Ausnahmen vom Anwendungsbereich	125
§ 3 Örtliche Zuständigkeit	147
§ 3a Elektronische Kommunikation	172

Abschnitt 2. Amtshilfe

§ 4 Amtshilfepflicht	203
§ 5 Voraussetzungen und Grenzen der Amtshilfe	215
§ 6 Auswahl der Behörde	233
§ 7 Durchführung der Amtshilfe	235
§ 8 Kosten der Amtshilfe	240

Abschnitt 3. Europäische Verwaltungszusammenarbeit

§ 8a Grundsätze der Hilfeleistung	243
§ 8b Form und Behandlung der Ersuchen	254
§ 8c Kosten der Hilfeleistung	257
§ 8d Mitteilungen von Amts wegen	258
§ 8e Anwendbarkeit	260

Inhalt

Teil II. Allgemeine Vorschriften über das Verwaltungsverfahren

Abschnitt 1. Verfahrensgrundsätze

§ 9	Begriff des Verwaltungsverfahrens	263
§ 10	Nichtförmlichkeit des Verwaltungsverfahrens	296
§ 11	Beteiligungsfähigkeit	307
§ 12	Handlungsfähigkeit	317
§ 13	Beteiligte	329
§ 14	Bevollmächtigte und Beistände	353
§ 15	Bestellung eines Empfangsbevollmächtigten	368
§ 16	Bestellung eines Vertreters von Amts wegen	371
§ 17	Vertreter bei gleichförmigen Eingaben	380
§ 18	Vertreter für Beteiligte bei gleichem Interesse	390
§ 19	Gemeinsame Vorschriften für Vertreter bei gleichförmigen Eingaben und bei gleichem Interesse	394
§ 20	Ausgeschlossene Personen	398
§ 21	Besorgnis der Befangenheit	430
§ 22	Beginn des Verfahrens	442
§ 23	Amtssprache	472
§ 24	Untersuchungsgrundsatz	480
§ 25	Beratung, Auskunft, frühe Öffentlichkeitsbeteiligung	511
§ 26	Beweismittel	528
§ 27	Versicherung an Eides statt	549
§ 27a	Öffentliche Bekanntmachung im Internet	556
§ 28	Anhörung Beteiliger	562
§ 29	Akteneinsicht durch Beteiligte	592
§ 30	Geheimhaltung	633

Abschnitt 2. Fristen, Termine, Wiedereinsetzung

§ 31	Fristen und Termine	639
§ 32	Wiedereinsetzung in den vorigen Stand	659

Abschnitt 3. Amtliche Beglaubigung

§ 33	Beglaubigung von Dokumenten	683
§ 34	Beglaubigung von Unterschriften	693

Teil III. Verwaltungsakt

Abschnitt 1. Zustandekommen des Verwaltungsaktes

§ 35	Begriff des Verwaltungsaktes	698
§ 35a	Vollständig automatisierter Erlass eines Verwaltungsaktes	787
§ 36	Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt	793
§ 37	Bestimmtheit und Form des Verwaltungsaktes; Rechtsbehelfsbelehrung	827
§ 38	Zusicherung	853
§ 39	Begründung des Verwaltungsaktes	873
§ 40	Ermessen	897
§ 41	Bekanntgabe des Verwaltungsaktes	974
§ 42	Offenbare Unrichtigkeiten im Verwaltungsakt	1019
§ 42a	Genehmigungsifiktion	1025

Abschnitt 2. Bestandskraft des Verwaltungsaktes

§ 43	Wirksamkeit des Verwaltungsaktes	1039
§ 44	Nichtigkeit des Verwaltungsaktes	1067

Inhalt

§ 45	Heilung von Verfahrens- und Formfehlern	Seite 1093
§ 46	Folgen von Verfahrens- und Formfehlern	1115
§ 47	Umdeutung eines fehlerhaften Verwaltungsaktes	1134
§ 48	Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes	1149
§ 49	Widerruf eines rechtmäßigen Verwaltungsaktes	1227
§ 49a	Erstattung, Verzinsung	1271
§ 50	Rücknahme und Widerruf im Rechtsbehelfsverfahren	1286
§ 51	Wiederaufgreifen des Verfahrens	1295
§ 52	Rückgabe von Urkunden und Sachen	1316

Abschnitt 3. Verjährungsrechtliche Wirkungen des Verwaltungsaktes

§ 53	Hemmung der Verjährung durch Verwaltungsakt	1321
------	---	------

Teil IV. Öffentlich-rechtlicher Vertrag

§ 54	Zulässigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrags	1347
§ 55	Vergleichsvertrag	1393
§ 56	Austauschvertrag	1402
§ 57	Schriftform	1414
§ 58	Zustimmung von Dritten und Behörden	1422
§ 59	Nichtigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrags	1431
§ 60	Anpassung und Kündigung in besonderen Fällen	1448
§ 61	Unterwerfung unter die sofortige Vollstreckung	1462
§ 62	Ergänzende Anwendung von Vorschriften	1467

Teil V. Besondere Verfahrensarten

Abschnitt 1. Förmliches Verwaltungsverfahren

§ 63	Anwendung der Vorschriften über das förmliche Verwaltungsverfahren	1478
§ 64	Form des Antrags	1506
§ 65	Mitwirkung von Zeugen und Sachverständigen	1512
§ 66	Verpflichtung zur Anhörung von Beteiligten	1517
§ 67	Erfordernis der mündlichen Verhandlung	1520
§ 68	Verlauf der mündlichen Verhandlung	1527
§ 69	Entscheidung	1536
§ 70	Anfechtung der Entscheidung	1542
§ 71	Besondere Vorschriften für das förmliche Verfahren vor Ausschüssen	1544

Abschnitt 1a. Verfahren über eine einheitliche Stelle

§ 71a	Anwendbarkeit	1550
§ 71b	Verfahren	1559
§ 71c	Informationspflichten	1566
§ 71d	Gegenseitige Unterstützung	1569
§ 71e	Elektronisches Verfahren	1571

Abschnitt 2. Planfeststellungsverfahren

§ 72	Anwendung der Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren	1573
§ 73	Anhörungsverfahren	1600

Inhalt

	Seite
§ 74 Planfeststellungsbeschluss, Plangenehmigung	1666
§ 75 Rechtswirkungen der Planfeststellung	1765
§ 76 Planänderungen vor Fertigstellung des Vorhabens	1821
§ 77 Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses	1835
§ 78 Zusammentreffen mehrerer Vorhaben	1840

Teil VI. Rechtsbehelfsverfahren

§ 79 Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsakte	1848
§ 80 Erstattung von Kosten im Vorverfahren	1877

Teil VII. Ehrenamtliche Tätigkeit, Ausschüsse

Abschnitt 1. Ehrenamtliche Tätigkeit

§ 81 Anwendung der Vorschriften über die ehrenamtliche Tätigkeit	1902
§ 82 Pflicht zu ehrenamtlicher Tätigkeit	1906
§ 83 Ausübung ehrenamtlicher Tätigkeit	1907
§ 84 Verschwiegenheitspflicht	1910
§ 85 Entschädigung	1918
§ 86 Abberufung	1920
§ 87 Ordnungswidrigkeiten	1924

Abschnitt 2. Ausschüsse

§ 88 Anwendung der Vorschriften über Ausschüsse	1926
§ 89 Ordnung in den Sitzungen	1929
§ 90 Beschlussfähigkeit	1932
§ 91 Beschlussfassung	1937
§ 92 Wahlen durch Ausschüsse	1941
§ 93 Niederschrift	1945

Teil VIII. Schlussvorschriften

§ 94 Übertragung gemeindlicher Aufgaben	1947
§ 95 Sonderregelung für Verteidigungsangelegenheiten	1948
§ 96 Überleitung von Verfahren	1950
§ 100 Landesgesetzliche Regelungen	1953
§ 101 Stadtstaatenklausel	1955
§ 102 Übergangsvorschrift zu § 53	1956
§ 103 (Inkrafttreten)	1959

Sachverzeichnis	1961
-----------------------	------