

Verwaltungsverfahrensgesetz: VwVfG

Huck / Müller

3. Auflage 2020
ISBN 978-3-406-74952-0
C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei
[beck-shop.de](https://www.beck-shop.de)

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

[beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird [beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

greifbare **äußere Anhaltspunkte**, lediglich subjektive Ahnungen oder Empfindungen reichen als innere Zustände ohne tatsächlichen Bezug ebenso wenig aus wie allgemeine Gründe, zB Staats- und Religionszugehörigkeit, Herkunft, Berufsstand, Ausbildung etc (Ziekow § 21 R.n. 3; KR/Ramsauer § 21 R.n. 14, 16) eine hinreichende Besorgnis rechtfertigen. Ist auf Seiten der Rechtsanwaltskammer ein Rechtsanwalt an der Zulassung als **Syndikusrechtsanwalt** beteiligt, der die Kanzleiadresse mit dem Antragsteller teilt, so handelt es sich nicht um einen unbefangenen Amtswalter; auf eine tatsächliche Befangenheit kommt es hier, wie auch sonst nicht an (AGH Baden-Württemberg, NJW-RR 2019, 53 (55)).

Häufigere **Besprechungen** zwischen Baugenehmigungsbehörden, weiteren Fachbehörden, Bauherren und gegebenenfalls Sachverständigen sind vor allem bei Großprojekten üblich und sind grundsätzlich nicht als Ausdruck einer Besorgnis der Befangenheit zu verstehen (VGH Mannheim ZfBR 2020, 77). Die **Terminfestlegung** mit dem Vorhabenträger für den Erörterungstermin ohne den Termin mit einem klagenden Dritten abzustimmen, begründet ebenfalls noch keine Besorgnis der Befangenheit (OVG Bautzen BeckRS 2019, 28992 R.n. 27 mwN). Für eine Besorgnis der Befangenheit nicht ausreichend ist regelmäßig, wenn ein Amtsträger allgemein **bestimmte Rechtsauffassungen** vertritt oder im Verfahren äußert, es sei denn, es liegen zusätzliche Gründe vor, die zu Zweifeln an der Unparteilichkeit des Amtsträgers Anlass geben, wie bei stark unsachlichen, diskriminierenden Äußerungen. Dies gilt auch, soweit es um die Auslegung von Verfahrensvorschriften geht. Deshalb lässt sich allein aus der **fehlerhaften Anwendung einer verfahrensrechtlichen Norm** nicht die Annahme der fehlenden Unparteilichkeit des mit der Planfeststellung befassten Amtsträgers herleiten (OVG Magdeburg BeckRS 2017, 131944 R.n. 66). Die Grenze, die den bösen Schein zu rechtfertigen vermag, wird überschritten, wenn der (Bau-)Antragsteller gewissermaßen „mit am Entscheidungstisch“ sitzt (VGH Mannheim ZfBR 2020, 77).

Die **Selbstablehnung eines Bediensteten** begründet noch nicht das Mitwirkungsverbot; entscheidend sind die tatsächliche Würdigung der Gründe und die Entscheidung durch den Behördenleiter (BVerwG NVwZ 1985, 574 (576)). Die Ablehnung des Leiters eines Erörterungstermins wegen Befangenheit zwingt nicht dazu, die Erörterungsverhandlung zu unterbrechen, bis eine Entscheidung des Behördenleiters erfolgt ist (VGH Mannheim NVwZ-RR 1989, 354 (354)). Misstrauen rechtfertigende Umstände sind ua: unsachliche Äußerungen zur Sach- und Rechtslage (Ziekow § 21 R.n. 4, KR/Ramsauer § 21 R.n. 17b), ein schweres persönliches Zerwürfnis mit dem Behördenleiter (VGH Kassel DÖV 1970, 645 (645)) sowie verwandtschaftliche Beziehungen, die dem Angehörigenbegriff nach § 20 V nicht unterfallen (BVerwG NZA-RR 2003, 205 (208)). In einer subjektiv als ärgerlich empfundenen objektiv sogar überlangen Verfahrensdauer allein ist ohne das Hinzutreten eines „bösen Scheins“ noch kein Grund für eine Befangenheit gegeben (OVG Münster NJW 1993, 2259 (2259)). Die **dienstliche Vorbefassung** eines Amtsträgers in der gleichen oder einer parallel gelagerten Sache, begründet keine Befangenheit (→ § 20 R.n. 9). Allein der Umstand, dass ein Amtswalter bei einer

anderen Behörde bereits mit dem gleichen Vorgang dienstlich betraut war, zieht nicht die erforderliche dienstliche Distanz in Zweifel (OVG Bautzen LKV 2006, 373 (373)).

2. Prüfungs- und Beurteilungswesen

- 7 Im Prüfungs- und Bewertungsverfahren ist § 21 anwendbar (§ 2 III Nr. 2 und VGH Mannheim BeckRS 2012, 55147; VGH Mannheim DVBl 1988, 1122 (1122); BVerwG NVwZ 1985, 576 (576)). Der Grundsatz des fairen (Prüfungs-) Verfahrens verlangt im Prüfungs- und Beurteilungswesen, dass Inhalt und Ablauf streng sachbezogen und objektiv verlaufen (BVerfG NJW 1991, 2005 (2006); BVerwG NJW 1983, 2154). Unsachliches, voreingenommenes Verhalten des Prüfers ist geeignet, einen Verfahrensfehler zu begründen (SBS/Schmitz § 21 Rn. 14). Der Umstand allein, dass ein Prüfer erneut eine Prüfungsleistung beurteilen muss, weil seine erste Beurteilung durch gerichtliche Entscheidung als fehlerhaft beanstandet worden ist, rechtfertigt noch nicht den Schluss, er sei nunmehr voreingenommen (BVerwG NJW 1983, 2154).
- 7a Begründete Besorgnis der Befangenheit besteht im Prüfungsrecht dann, wenn ein Grund vorliegt, der geeignet ist, Misstrauen gegen eine unparteiische Amtsausübung zu rechtfertigen. In Prüfungsverfahren bedeutet dies, dass aus der Sicht eines vernünftigen Prüflings, die nicht auf Mutmaßungen, sondern auf Tatsachen sich gründende Befürchtung gerechtfertigt erscheint, der Prüfer werde die Prüfungsleistung nicht mit der gebotenen Distanz und sachlichen Neutralität beurteilen, sondern sich von seiner ablehnenden inneren Einstellung und von seinen persönlichen Vorbehalten ihm gegenüber leiten lassen. Das Spezifikum der „Befangenheit“ liegt dabei darin, dass der Prüfer nicht mehr offen ist für eine (nur) an der wirklichen Leistung des Prüflings orientierten Bewertung, sondern dass er von vornherein – etwa aufgrund persönlicher Vorurteile – und ohne hinreichende Ermittlung der Fähigkeiten des Prüflings auf eine bestimmte (negative) Bewertung festgelegt ist (VGH Mannheim BeckRS 2012, 55147).
- 8 Die Besorgnis der Befangenheit des Prüfers ist gegeben, wenn während der noch andauernden Prüfung der Vorsitzende zu erkennen gibt, die Prüfung könne eigentlich sofort beendet werden, weil sich am Ergebnis auch bei ihrer Fortsetzung nichts ändern werde (VGH Mannheim NVwZ 2002, 235 (235)). Ein Ausschluss nach § 21 kommt zudem in Betracht, wenn der Prüfer **objektiv vorliegende eigene Fehler** nicht korrigiert und/oder sich vorschnell auf ein bestimmtes Prüfungsergebnis festlegt (MSU/Steinkühler § 21 Rn. 40 ff.).
- 9 Der Prüfling muss die mögliche Befangenheit eines Prüfers auch dann unverzüglich, spätestens im Widerspruch, rügen, wenn ihm dessen Mitwirkung erst nach Abschluss des Prüfungsverfahrens bekannt wurde. Die zum ersten Mal in einer Klage vorgebrachte Rüge ist verspätet. An den **Erfolg einer Befangenheitsrüge** sind allerdings Voraussetzungen geknüpft (zur Beweislast → § 24 Rn. 39). Eine Befangenheitsrüge hat nur dann Erfolg, wenn der Prüfling vollen Beweis sowohl für die objektiv vorliegende Befan-

genheit des Prüfers als auch für ihren Einfluss auf das Prüfungsergebnis führt (OVG Koblenz LSK 2000, 080715; BVerwG DVBl 1999, 1594 (1597)).

Eine erneute Bewertung einer Arbeit durch einen bereits mit der Arbeit **vorbefassten Korrektor** begründet ohne Hinzutreten weiterer Tatsachen noch nicht die Besorgnis einer Befangenheit (BVerwG NVwZ-RR 1997, 606 (609); aA VGH Mannheim NVwZ 1991, 1205 (1207); zu der teils widersprüchlichen Judikatur vgl. KR/Ramsauer § 21 Rn. 18 Fn. 35). Der wissenschaftliche Meinungsstreit in einem Prüfungsgremium über Teilaspekte rechtfertigt ebenfalls noch nicht die Annahme der Befangenheit (VGH Mannheim DVBl 1988, 1122 (1123)). Die **Jägerprüfung** unterliegt nicht den nach der Rechtsprechung des BVerfG (BVerfGE 84, 34 = NJW 1991, 2005 (2005)) für berufsbezogene Prüfungen entwickelten strengen Maßstäben gerichtlicher Kontrolldichte (zur Frage der Besorgnis der Befangenheit von Jagdpächtern als Prüfer bei Jägerprüfungen VGH Mannheim NVwZ-RR 1999, 291 (291) – hier verneint).

Auf **dienstliche Beurteilungen** ist § 21 nicht anwendbar (VGH München BeckRS 2016, 44302; BVerwG NVwZ 1988, 66 (66) mwN). Es genügt nicht schon die Besorgnis der Befangenheit eines Beurteilers, sondern erst dessen tatsächliche Voreingenommenheit, die nicht aus der subjektiven Sicht des zu beurteilenden Beamten, sondern aus Sicht eines objektiven Dritten festzustellen ist (OVG Lüneburg NVwZ-RR 2013, 472 (473); BVerwG NVwZ 1998, 1302 (1302)). Eine tatsächliche Voreingenommenheit eines Beurteilers liegt vor, wenn dieser nicht willens oder nicht in der Lage ist, den Beamten sachlich und gerecht zu beurteilen (BVerwG NVwZ 1998, 1302 (1302)). Grundsätzlich können weder eine **kritische Einschätzung** der Arbeitsweise und des dienstlichen Verhaltens des beurteilten Beamten durch den beurteilenden Vorgesetzten noch das Bestehen dienstlich veranlasster Spannungen einen Anlass geben, eine Voreingenommenheit des Vorgesetzten anzunehmen (VGH München BeckRS 2016, 44302).

Der **Begriff der tatsächlichen Voreingenommenheit** eines Beurteilers unterscheidet sich von dem der Besorgnis seiner Befangenheit dadurch, dass seine mangelnde Objektivität und Unvoreingenommenheit gegenüber dem zu beurteilenden Beamten nicht aus dessen subjektiver Sicht, sondern aus der **Sicht eines objektiven Dritten** festzustellen ist. Entsprechend können grundsätzlich weder eine kritische Einschätzung der Arbeitsweise und des sonstigen dienstlichen Verhaltens des beurteilten Beamten durch den beurteilenden Vorgesetzten noch das Bestehen dienstlich veranlasster Spannungen bereits Anlass geben, eine Voreingenommenheit des Vorgesetzten anzunehmen. Auch durch gelegentlich erregte oder sonst emotional gefärbte Reaktionen wird grundsätzlich noch nicht die Erwartung in Frage gestellt, der Vorgesetzte wolle und könne seine Pflichten einschließlich derjenigen zur sachlichen und gerechten dienstlichen Beurteilung erfüllen. Dies gilt auch für einzelne unangemessene, saloppe, ungeschickte oder missglückte Formulierungen in einer Beurteilung (BVerwG NVwZ 1998, 1302 (1303)).

3. Sachverständige

- 12 Von der Behörde zugezogene Sachverständige sind häufig Ziel von Befangenheitsanträgen, insbesondere im Anlagenzulassungsrecht. Bei einem Sachverständigen muss in Entsprechung zu § 21 die Besorgnis begründet sein, dass dieser sein Gutachten nicht **unparteiisch, objektiv und nur der wissenschaftlichen Wahrheit** verpflichtet erstatten wird. Maßgebend ist hierbei die Sicht des Betroffenen, betrachtet freilich mit den Augen eines verständigen Dritten. Auf die Sicht der Behörde und die Frage, ob der Sachverständige tatsächlich befangen ist, kommt es nicht an (OVG Lüneburg NVwZ 1996, 606 (609)).
- 12a Rechtsgutachten sind keine Sachverständigengutachten soweit sie nicht der Feststellung von Gewohnheitsrecht oder ausländischem Recht dienen. Darüber hinaus lässt allein das Vertreten einer abweichenden Rechtsauffassung ohne Hinzutreten weiterer Umstände nicht den Schluss auf eine Befangenheit zu (VGH Mannheim BeckRS 2015, 45203).
Private Gutachter, deren Stellungnahme eine Behörde in einem nicht förmlichen Verwaltungsverfahren verwertet hat, können nicht – insbesondere nicht in einem anschließenden Gerichtsverfahren – als befangen abgelehnt werden (VGH Mannheim NVwZ-RR 2003, 412 (415)). Handelt es sich um eine Sachverständigenorganisation, zB in der Rechtsform eines eV, bedarf es einer Überprüfung der inneren „Verfassung“ (Satzung) sowie der Überprüfung, ob organisatorisch/institutionell Vorkehrungen gegen das Mitwirken nicht unabhängiger Personen bzw. gegen ein Vordringen vorgefasster Meinung getroffen wurde (VG Karlsruhe NVwZ 1996, 616 (620)).
- 13 Auch eine **Mehrfachbefassung eines Sachverständigen** ist als solche noch nicht geeignet, eine Befangenheit zu begründen; besondere prozessuale Anforderungen im Rechtsbehelfsverfahren erfordern die konkrete Benennung der Person des Sachverständigen, der wegen eines Besorgnisses der Befangenheit hätte entbunden werden müssen (BVerwG NVwZ 2007, 833 (837)).

III. Behördliches Verfahren (I, II)

- 14 Sofern ein Bediensteter die Besorgnis hat, es lägen Gründe vor, die eine unparteiische Amtsführung nicht mehr zuließen, hat er diese Umstände dem Behördenleiter zu **offenbaren**. Entsprechendes gilt, wenn dem Bediensteten eine derartige Mitteilung von einem Beteiligten zugeht. Der Bedienstete ist verpflichtet, die Bedenken dem Behördenleiter oder einem hierzu Beauftragten mitzuteilen (§ 21 I). Über eine eigene Zuständigkeit zur Beurteilung der verfahrensrechtlichen Erheblichkeit verfügt der Bedienstete nach dem Wortlaut der Norm nicht (BeckOK VwVfG/Heßhaus § 21 Rn. 7: keine „Vorprüfungskompetenz“). Die begründete Besorgnis der Befangenheit bewirkt nicht automatisch einen Ausschluss von dem Verfahren (KR/Ramsauer § 21 Rn. 19). Der Behördenleiter entscheidet. Die Aufsichtsbehörde des Behördenleiters ist auch dann nicht einzubeziehen, wenn Befangenheitsgründe im Erörterungs-

termin nicht nur gegen den Verhandlungsleiter sondern auch gegen den Behördenleiter erhoben werden (BVerwG NVwZ 2016, 1641 (1644) Rn. 31).

Die Entbindung von einer Amtsausübung wegen Befangenheit ist für den betroffenen Beamten **kein Verwaltungsakt** (BVerwG NVwZ 1994, 785 (785)). Bis zur Entscheidung des Behördenleiters kann der Bedienstete das Verfahren fortführen, ohne dass es zwingend zu unterbrechen wäre (VGH Mannheim NVwZ-RR 1989 354 (355) – Erörterungstermin –). Liegen Gründe vor, die den „bösen Schein“ und damit eine Befangenheit rechtfertigen, ist ein Ermessensspielraum des Behördenleiters nicht gegeben und eine entsprechende Anordnung auf Enthaltung der Mitwirkung zu erlassen. Im Übrigen hat der Behördenleiter mehrere Möglichkeiten zur Auswahl, bei der ermessenslenkende Erwägungen ihren Raum finden können und Umstände des Einzelfalls entscheidend sind (MSU/Steinkühler § 21 Rn. 55, 57). Wenn ein **Ausschuss nach § 88** in einem Verwaltungsverfahren tätig wird, gelten die Erwägungen nach § 20 IV entsprechend (§ 21 II).

Ist der **Behördenleiter** einer Besorgnis der Befangenheit ausgesetzt, bestehen nach § 21 I 2 zwei Möglichkeiten. Entweder der Behördenleiter enthält sich in dem konkreten Verfahren weiterer Mitwirkung oder er hat die zuständige Aufsichtsbehörde zu unterrichten, die dann nach Prüfung eine Entscheidung zu treffen hat (BeckOK VwVfG/Heßhaus § 21 Rn. 12; KR/Ramsauer § 21 Rn. 22; SBS/Schmitz § 21 Rn. 23). Ist ein Behördenleiter (Senator für Umwelt, Bau und Verkehr) sowohl für die Aufgabe des Vorhabenträgers als auch der Planfeststellungs- und Anhörungsbehörde verantwortlich, rechtfertigt dieser Umstand auch dann keine Befangenheit, wenn der Behördenleiter sich gegenüber der Presse für die Umsetzung des konkreten Vorhabens ausgesprochen hat (BVerwG NVwZ 2012, 557 (560)).

DIE FACHBUCHHANDLUNG

IV. Rechtsfolge

Die Mitwirkung eines befangenen Bediensteten führt zu einer verfahrensfehlerhaften, rechtswidrigen Amtshandlung. Aus welchem Grund die Mitwirkung eines befangenen Bediensteten erfolgt ist, sei es, weil zB eine unbeachtete gebliebene Anordnung auf Enthaltung der Mitwirkung erlassen wurde, sei es, weil Beteiligte die Befangenheit nicht gelten gemacht haben, ist unerheblich (Ziekow § 21 Rn. 8). Der Verstoß hat nicht die Nichtigkeit eines von der Behörde erlassenen Verwaltungsaktes zur Folge (§ 44 III Nr. 2). Die Heilung eines Verstoßes gegen § 21 richtet sich nach § 46 (BeckOK VwVfG/Heßhaus § 21 Rn. 17; KR/Ramsauer § 21 Rn. 29). Dabei ist erheblich, ob ohne den Verfahrensfehler die angegriffene Entscheidung anders ausgefallen wäre (BVerwGE 75, 214 (228); MSU/Steinkühler § 21 Rn. 59).

V. Rechtsschutz

Die Entbindung von einer Amtsausübung wegen Befangenheit ist für den betroffenen Beamten kein Verwaltungsakt (BVerwG NVwZ 1994, 785

(785)), es handelt sich vielmehr um eine **verwaltungsinterne Anordnung** hinsichtlich der Art und Weise der Amtsführung, die den Betroffenen regelmäßig nicht in seinen eigenen Rechten berührt, so dass eine Leistungsklage in der Regel an der fehlenden Klagebefugnis scheitern dürfte (Ziekow § 21 Rn. 9). Der Vorwurf ehrenrührigen Verhaltens kann aus dem Tatbestand des § 21 nicht abgeleitet werden (BVerwG NVwZ 1994, 785 (786)). Bei vermeintlichen Rechtsverstößen steht dem Amtsträger das **Remonstrationsrecht** zu (BeckOK VwVfG/Heßhaus § 21 Rn. 18). Allein der Anspruch der Besorgnis der Befangenheit enthält nicht auch zugleich eine Regelung zur dienstrechtlichen Position des Betroffenen, so dass eine Verletzung subjektiver Rechte ausgeschlossen ist (BVerwG NVwZ 1994, 785, (786)).

- 19 Beteiligte können gegen die Entscheidung über die Mitwirkung eines vermeintlich befangenen Amtsträgers grundsätzlich keinen eigenständigen Rechtsschutz erlangen. Nach § 44a S. 1 VwGO sind Verfahrenshandlungen nur gemeinsam mit der Sachentscheidung angreifbar; das gilt auch, wenn im Fachrecht (hier: Wehrrecht) eine Zwischenentscheidung über die Frage der Befangenheit vorgesehen ist (BVerwG BeckRS 2019, 11492 Rn. 17). Isolierte Rechtsschutzmöglichkeiten gegen die Mitwirkung des Amtsträgers sind nach § 44a S. 1 VwGO ausgeschlossen. Da die Entscheidung über die weitere Mitwirkung als auch das bloße Tätigsein keine Vollstreckungsmaßnahmen sind, folgt auch aus § 44a S. 2 VwGO keine Eröffnung des Rechtsweges (BeckOK VwVfG/Heßhaus § 21 Rn. 19). Die Besorgnis der Befangenheit von am Baugenehmigungsverfahren beteiligten Amtsträgern vermag nur dann zu einer Verletzung **Drittbetroffener in eigenen Rechten** führen, wenn und soweit die Baugenehmigung (auch) gegen zu ihren Gunsten drittschützendes materielles Recht verstößt (VGH Mannheim ZfBR 2020, 77).

§ 22 Beginn des Verfahrens

¹Die Behörde entscheidet nach pflichtgemäßem Ermessen, ob und wann sie ein Verwaltungsverfahren durchführt. ²Dies gilt nicht, wenn die Behörde auf Grund von Rechtsvorschriften

1. von Amts wegen oder auf Antrag tätig werden muss;
2. nur auf Antrag tätig werden darf und ein Antrag nicht vorliegt.

Literatur: *Gmeiner*, Die Antragsrücknahme nach Bekanntgabe des Verwaltungsaktes VR 2019, S. 327; *Hornmann*, Keine Feststellung in der Baugenehmigung zum nicht zu prüfenden Recht, NVwZ 2012, 1294; *Kluth*, Rechtsfragen der verwaltungsgerichtlichen Willenserklärung, NVwZ 1990, 608.

Übersicht

	Rn.
I. Bedeutung	1
II. Einleitung des Verfahrens von Amts wegen (S. 1)	5

	Rn.
III. Verpflichtung zur Einleitung von Amts wegen (S. 2 Nr. 1 Alt. 1)	7
IV. Das Antragsverfahren (S. 2 Nr. 1 Alt. 2)	8
1. Voraussetzungen	8
2. Grundsatz der Dispositionsfreiheit	12
3. Form	15
4. Rechtliche Funktion des Antrags	18
5. Wirkungen des Antrags	19
6. Zugang	20
7. Begründetheit des Antrages	21
8. Rücknahme	22

I. Bedeutung

§ 22 regelt, unter welchen Voraussetzungen eine Behörde befugt ist, ein Ver- 1
 waltungsverfahren zu eröffnen. Im Mittelpunkt steht dabei weder der Gegen-
 stand des Verwaltungsverfahrens (§ 9) noch wie eine Behörde von Amts
 wegen den Sachverhalt zu ermitteln hat (§ 24), sondern die Feststellung, unter
 welchen Voraussetzungen die Behörde ein Verwaltungsverfahren eröffnen
 kann oder sogar dazu verpflichtet ist. Eine Behörde braucht jedenfalls dann
 kein Verwaltungsverfahren nach § 9 durchzuführen, wenn evident ist, dass am
 Ende eines Verfahrens kein VA oder ein öffentlich-rechtlicher Vertrag stehen
 wird (VG Frankfurt a. M. NJOZ 2004, 3547 (3549)).

Dem Regelungsgehalt des § 22 liegt eine **zweistufige Konstruktion** zu- 2
 grunde, die darauf beruht, ob eine durch Ermessen gebundene Behörde über
 den Beginn eines Verfahrens frei zu entscheiden befugt ist (S. 1) oder sogar
 kraft gesetzlicher Bestimmungen verpflichtet ist, ein Verfahren zu eröffnen
 (S. 2). Soweit nichts anderes bestimmt ist, entscheidet eine Behörde nach § 22
 S. 1 von Amts wegen, ob und zu welchem Zeitpunkt ein Verfahren durch-
 geführt wird (**Offizialprinzip oder Grundsatz der Amtswegigkeit**, so
 KR/Ramsauer § 22 Rn. 2). Die Entscheidung erfolgt autonom, ohne dass
 ein Antrag oder die Anregung eines Beteiligten notwendig wäre. Die Behör-
 denentscheidung über den Verfahrensbeginn gem. § 22 S. 1 ergeht nach
 pflichtgemäßem Ermessen (**Opportunitätsprinzip**). Diese Grundsätze wer-
 den begrenzt und sind damit **nachrangig**, sofern eine gesetzliche Verpflich-
 tung der Behörde zum Tätigwerden besteht, sei es aufgrund eines ihr zu-
 gegangenen Antrags oder sei es aufgrund einer gesetzlichen Bestimmung, die
 die Aufnahme eines Verfahrens gebietet (**Legalitätsprinzip**). Schließlich ist
 die Behörde im Rahmen eines Antragsverfahrens gehindert, ein Verfahren
 einzuleiten, sofern ein Antrag nicht vorliegt (**Dispositionsmaxime**).

Als rein verfahrensrechtliche Norm ersetzt § 22 nicht die aufgrund des 3
 Gesetzesvorbehalts erforderliche materiellrechtliche Ermächtigungsnorm (VG
 Frankfurt a. M. NJOZ 2004, 3547 (3549); SBS/Schmitz § 22 Rn. 3), die
 dem jeweiligen Fachverfahren ihre konkrete verfahrensrechtliche Typizität
 verleiht.

- 4 Die Überschrift „Beginn des Verfahrens“ wird im Zusammenhang mit § 9 verständlich, da § 22 nur die Grundsätze für die zunächst interne und nicht unmittelbar nach außen dringende Einleitung eines Verfahrens regelt, während die Feststellung des **exakten Zeitpunkts** für den Beginn eines Verfahrens aus § 9 abzuleiten ist (SBS/Schmitz § 22 Rn. 4; BeckOK VwVfG/Heßhaus § 22 Rn. 1). Mit der nach außen tretenden Entscheidung, ein Verwaltungsverfahren einzuleiten, beginnt das Verfahren. Eine nichtförmliche Information an Beteiligte reicht hierzu schon aus (BeckOK VwVfG/Heßhaus § 22 Rn. 7).

II. Einleitung des Verfahrens von Amts wegen (S. 1)

- 5 Das in § 22 S. 1 enthaltene **Offizialprinzip**, dass das Tätigwerden von Amts wegen erfasst, wird ergänzt durch das ebenfalls in S. 1 enthaltene **Opportunitätsprinzip**, das die Entscheidung über die Einleitung eines Verwaltungsverfahrens in das pflichtgemäße Ermessen der Behörde stellt. Das eingeräumte Ermessen erlaubt der Behörde, zu entscheiden, ob ein Verwaltungsverfahren eingeleitet oder davon, und zu welchem Zeitpunkt, Abstand genommen wird. Ein **subjektiv-öffentliches Recht** auf Einleitung eines Verwaltungsverfahrens gewährt die Norm nicht. Ob ein solches Recht besteht, ist dem jeweiligen Fachrecht zu entnehmen. Eine **Ermessensreduzierung auf Null** (→ § 40 Rn. 23) kommt dann in Betracht, wenn jede andere Entscheidung als die einer Verfahrenseinleitung ermessensfehlerhaft und damit rechtswidrig wäre (SBS/Schmitz § 22 Rn. 11; BeckOK VwVfG/Heßhaus § 22 Rn. 10). Das Entschließungsermessen folgt den allgemeinen Regeln für die Ausübung behördlichen Ermessens, einschließlich der **Ermessensfehlerlehre** (→ § 40 Rn. 24).
- 6 Im Gegensatz zum Prozessrecht wird in § 22 keine Regelung zu den rechtlichen Folgen der Verfahrenseröffnung getroffen. Der prozessuale Grundsatz der Zuständigkeitskonzentration bzw. Sperrwirkung für weitere Verfahren (§ 17 I 2 GVG, § 90 I VwGO) oder die Regelungen über **Prozesszinsen** (§ 291 BGB), die von der Rechtshängigkeit eines geltend gemachten Anspruchs abhängig sind, können nicht ohne weiteres auf das Verwaltungsverfahren übertragen werden (verneinend für Prozesszinsen: vgl. BVerwGE 48, 138, für Zuständigkeitskonzentration analoge Anwendbarkeit; KR/Ramsauer § 22 Rn. 22).

III. Verpflichtung zur Einleitung von Amts wegen (S. 2 Nr. 1 Alt. 1)

- 7 Nach § 22 S. 2 Nr. 1 Alt. 1 ist die Behörde verpflichtet tätig zu werden, wenn Rechtsvorschriften dies vorsehen. Grundlage für die Verpflichtung der Behörde ist das Legalitätsprinzip, das hier das Opportunitätsprinzip verdrängt. **Rechtsvorschriften** im Sinne von S. 2 sind Gesetze, Rechtsverordnungen und Satzungen, nicht hingegen nur verwaltungsintern wirkende Verwaltungsvorschriften, die allerdings aufgrund der Selbstbindung zu einer Ermessens-