

Verwaltungsverfahrensgesetz: VwVfG

Kopp / Ramsauer

25. Auflage 2024
ISBN 978-3-406-82005-2
C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei
beck-shop.de

Die Online-Fachbuchhandlung 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 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 für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

Aus verfassungsrechtlichen Gründen kann ein Privater allerdings nur solange ohne gesetzliche Grundlage als Verwaltungshelfer eingesetzt werden, wie ihm „nach Inhalt, Art und Umfang der übertragenen Aufgabe sowie der damit verbundenen Grundrechtsrelevanz keine Aufgaben von substanziellem Gewicht übertragen werden“.¹⁴⁰ Danach ist es etwa unzulässig, den Erlass eines VA vollständig einem privaten Unternehmen zu übertragen, auch wenn nach außen allein die zuständige Behörde in Erscheinung tritt. Hierin liegt ein Verstoß gegen den **Grundsatz der Selbstorganschaft**.¹⁴¹ Wegen der fehlenden Ausübung von substantieller Entscheidungsmacht steht auch der Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG der Verwaltungshilfe grundsätzlich nicht entgegen.¹⁴² Weitere Grenzen der Verwaltungshilfe können sich aus dem **einfachen Verwaltungsrecht** ergeben.¹⁴³ So verpflichtet § 24 Abs. 1 die Behörde grundsätzlich, die Arbeitsergebnisse des Verwaltungshelfers für die hoheitliche Entscheidung nicht ohne weiteres zu übernehmen, sondern zumindest eine auf Kontrolle reduzierte „nachvollziehende Amtsermittlung“¹⁴⁴ vorzunehmen (zu weiteren einfachrechtlichen, insbes. informations-, datenschutz-, haushalts- und vergaberechtlichen Vorgaben für die Verwaltungshilfe WBSK VerwR II § 91 Rn. 36 ff.). Das Rechtsverhältnis zwischen Hoheitsträger und Verwaltungshelfer ist **privatrechtlich**. Dabei kann es sich um Werkverträge (zB beim Abschleppunternehmer), um bloße Aufträge (Schülerlotsen) oder andere vertragliche Regelungen handeln. Der Verwaltungshelfer ist dem Hoheitsträger dagegen nicht dienstrechtlich verpflichtet; er ist weder Beamter noch Arbeiter oder Angestellter des Hoheitsträgers.

c) Handeln der Verwaltungshelfer. Zwar besitzt der Verwaltungshelfer nach den oben aufgeführten Kriterien keine eigene Befugnis zu hoheitlichem Handeln.¹⁴⁵ Er ist daher auch **nicht Behörde iSv § 1 Abs. 4**.¹⁴⁶ Sein Handeln wird unter den oben genannten Voraussetzungen jedoch der Behörde iSv § 1 Abs. 4, die ihn bei ihrer Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung einsetzt, zugerechnet.¹⁴⁷ Diese Aufgabenwahrnehmung ist einschließlich der zugerechneten Beiträge des Verwaltungshelfers als **öffentlich-rechtlich** zu qualifizieren. Die Zurechnung ist im Staatshaftungsrecht von Bedeutung, insbes. für die Frage, ob das Handeln des für die Behörde tätigen Privaten als Ausübung eines öffentlichen Amts iSv Art. 34 GG, § 839 BGB einzuordnen ist.¹⁴⁸

¹⁴⁰ So die Formulierung von Appel/Ramsauer NordÖR 2012, 375 (382); vgl. auch HK-VerwR/Kastner Rn. 37; SBS/Schmitz Rn. 134: „faktische Beleihung“; WBSK VerwR II § 91 Rn. 31 ff.; Lämmerzahl, Die Beteiligung Privater an der Erledigung öffentlicher Aufgaben, 2007, S. 194 f.; jew. mwN.

¹⁴¹ So zutreffend BVerwGE 140, 245 = NVwZ 2012, 506 für den Fall, dass ein kommunaler Zweckverband die Erstellung und den Erlass von Wasser- und Abwassergebührenbescheiden vollständig einem privaten Unternehmen überlassen hat; ebenso OVG Lüneburg NordÖR 2021, 253.

¹⁴² Appel Grundlagen Bd. II § 32 Rn. 71; Burgi, Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe, 1999, S. 221 ff.; WBSK VerwR II § 91 Rn. 35.

¹⁴³ Appel Grundlagen Bd. II § 32 Rn. 68 und 72; Appel/Ramsauer NordÖR 2012, 375 (381 f.); WBSK VerwR II § 91 Rn. 36 ff.

¹⁴⁴ Begriff nach Schneider, Nachvollziehende Amtsermittlung bei der Umweltverträglichkeitsprüfung, 1991; ferner mwN Appel Grundlagen Bd. II § 32 Rn. 68, 89 ff.; Appel/Ramsauer NordÖR 2012, 375 (381).

¹⁴⁵ Insoweit zutreffend Burgi, Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe, 1999, S. 147.

¹⁴⁶ SBS/Schmitz Rn. 251; BHRSS S. 50; Bader/Ronellenfitsch S. 74; Lämmerzahl, Die Beteiligung Privater an der Erledigung öffentlicher Aufgaben, 2007, S. 191 f.

¹⁴⁷ Ziekow VwVfG Rn. 35.

¹⁴⁸ Vgl. BGHZ 121, 161 = NJW 1993, 1258; BGHZ 161, 6 = NJW 2005, 286; Ehlers/Pünder AllgVerwR/Burgi § 10 Rn. 31; Ossenbühl/Cornils, Staatshaftungsrecht, 6. Aufl. 2013, S. 20 ff.; Lämmerzahl, Die Beteiligung Privater an der Erledigung öffentlicher Aufgaben, 2007, S. 192 f.

- 67 **3. Privatwirtschaftliche Unternehmer. Nicht Behörden** iSd Abs. 4 sind die Leitungsorgane **staatlicher oder kommunaler Wirtschaftsunternehmen** und anderer Einrichtungen, die ausschließlich im Bereich des allgemeinen Rechtsverkehrs tätig werden und über keinerlei öffentlich-rechtliche Befugnisse verfügen oder sonst besonderen öffentlich-rechtlichen Regelungen unterliegen; dies auch dann, wenn ihr Zweck primär auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben mit Mitteln des Privatrechts gerichtet ist. Entsprechendes gilt für **private Rechtsträger**, deren sich ein öffentlicher Rechtsträger zur Erbringung von Leistungen **zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben** bedient, ohne dass insoweit eine Beleihung (→ Rn. 58) vorliegt (BVerwG DVBl 1990, 712 = NVwZ 1990, 754), auch zB für die privaten Wohlfahrtsverbände, das DRK, die Bergwacht, die DLRG usw (Knack/Henneke Rn. 105). Im Übrigen können privatwirtschaftliche Unternehmen als Verwaltungshelfer zur Erledigung hoheitlicher Aufgaben eingesetzt werden, ohne dadurch selbst Behörde zu sein (→ Rn. 64 ff.).

§ 2 Ausnahmen vom Anwendungsbereich

(1) **Dieses Gesetz gilt nicht für die Tätigkeit der Kirchen¹², der Religionsgesellschaften¹³ und Weltanschauungsgemeinschaften¹⁴ sowie ihrer Verbände und Einrichtungen^{15, 7 ff}**

(2) **Dieses Gesetz gilt ferner nicht für**

1. **Verfahren der Bundes- oder Landesfinanzbehörden nach der Abgabenordnung^{16 ff}**
2. **die Strafverfolgung, die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten,²⁰ die Rechtshilfe²² für das Ausland in Straf- und Zivilsachen und, unbeschadet des § 80 Abs. 4, für Maßnahmen des Richterdienstrechts^{25, 19 ff}**
3. **Verfahren vor dem Deutschen Patent- und Markenamt und den bei diesem errichteten Schiedsstellen,²⁷**
4. **Verfahren nach dem Sozialgesetzbuch,^{28 ff}**
5. **das Recht des Lastenausgleichs,³¹**
6. **das Recht der Wiedergutmachung.³²**

(3) **Für die Tätigkeit**

1. **der Gerichtsverwaltungen und der Behörden der Justizverwaltung einschließlich der ihrer Aufsicht unterliegenden Körperschaften des öffentlichen Rechts gilt dieses Gesetz nur, soweit die Tätigkeit der Nachprüfung durch die Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit oder durch die in verwaltungsrechtlichen Anwalts-, Patentanwalts- und Notarsachen zuständigen Gerichte unterliegt,^{34 ff}**
2. **der Behörden bei Leistungs-, Eignungs- und ähnlichen Prüfungen von Personen gelten nur die §§ 3a bis 13, 20 bis 27, 29 bis 38, 40 bis 52, 79, 80 und 96;^{42 ff}**
3. **der Vertretungen des Bundes im Ausland gilt dieses Gesetz nicht.^{49 ff}**

Schrifttum: *Allesch*, Zur Bedeutung des § 2 II Nr 1 der VwVfGe im Kommunalabgaberecht, DÖV 1990, 270; *Connad*, Der sog Justizverwaltungsakt, 2011; *Erichsen*, Zur Anwendung der VwVfGe der Länder in der kommunalen Abgabenverwaltung, VerwArch 1979, 349; *Hillgruber*, Der Körperschaftsstatus von Religionsgemeinschaften, NVwZ 2001, 1347; *Jorzik/Kunze*, Rechtsschutz gegen Maßnahmen der Ermittlungsbehörden, Jura 1990, 294; *Lickteig*, Die Anwendbarkeit der Abgabenordnung und des Verwaltungsverfahrensgesetzes auf Kommunalabgaben in Baden-Württemberg, Diss Konstanz 1985; *Klappstein*, Rechtseinheit und Rechtsvielfalt im Verwaltungsrecht, 1994; *Muckel*, Muslimische Gemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts, DÖV 1995, 311; *Obermayer*, Die Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften und die Verwaltungsverfahrensgesetze, DVBl 1977, 437; *Peglaw*, Rechtsschutz gegen Justizverwaltungsakte auf dem Gebiet der Strafrechtspflege, NJW 2015,

677; *Pitschas*, Zur Integration von Sozial- und allgemeiner Verwaltungsgerichtsbarkeit, Sgb 1999, 385; *Schoch*, Rechtsbeistand beim Einstellungsgespräch von Beamtenbewerbern, NJW 1982, 545; *Thüsing*, Kirchenautonomie und Staatsloyalität – Inhalt und mögliche Konsequenzen von BVerwG, Urteil vom 26. Juni 1997 („Zeugen Jehovas“), DÖV 1998, 25; *Weber*, Staatliche und kirchliche Gerichtsbarkeit, NJW 1989, 2217.

Schrifttum zum Prüfungsrecht: *Barton*, Verfahrens- und Bewertungsfehler im ersten juristischen Staatsexamen, NVwZ 2013, 555; *Fischer/Jeremias/Dieterich*, Prüfungsrecht, 8. Aufl 2022; *Franke*, Prüfungsrecht – Täuschungsverdacht bei Übereinstimmung von Prüfungsarbeit und Musterlösung, NJ 2010, 438; *Kopp*, Rechtsbehelfe in Bezug auf Prüfungsbewertungen, JuS 1990, 944; *Seebass*, Die Prüfung – ein rechtsschutzloser Freiraum des Prüfers?, NVwZ 1985, 521; *Wagner*, Das Prüfungsrecht in der aktuellen Rechtsprechung, DVBl 1990, 183; *Quapp*, Aktuelle Entwicklungen im Hochschulprüfungsrecht, DVBl 2011, 665.

Übersicht

	Rn.
I. Allgemeines	1
1. Einschränkungen des Anwendungsbereichs des VwVfG	1
2. Zielsetzung der Einschränkungen	2
3. Die Dreisäulentheorie; „Verlustliste“ der Rechtseinheit	4
4. Abweichendes Landesrecht	5
a) Uneinheitlichkeit	5
b) Rundfunkanstalten	5a
c) Weitere Ausschlüsse	6
II. Kirchen, Religionsgemeinschaften usw (Abs. 1)	7
1. Allgemeines	7
2. Ausschluss nur für innerkirchlichen Bereich	8
a) Allgemeines	8
b) Anwendbares Verfahrensrecht	9
c) Einzelfälle	10
aa) Nichtanwendbarkeit des VwVfG	10
bb) Anwendbarkeit des VwVfG	11
3. Kirche, Religionsgesellschaft und Weltanschauungsgemeinschaft	12
a) Religionsgesellschaften	13
b) Kirchen	13a
c) Weltanschauungsgemeinschaften	14
d) Verbände und Einrichtungen der Kirchen	15
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) Körperschaften unter Aufsicht der Justizverwaltung	36
d) Keine Nachprüfbarkeit durch Verwaltungsgerichtsbarkeit	37
aa) Maßnahmen der Justizverwaltung	38
bb) Präventiv-polizeiliche Maßnahmen	40
cc) Strafvollzug, Maßregelvollzug	41

	Rn.
dd) Berufsständische Verfahren von Anwälten und Notaren	41a
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	46
cc) Prüfungsspezifische Verfahrensteile	47
c) Das auf Prüfungen anwendbare Verfahrensrecht	48
3. Tätigkeit der Auslandsvertretungen (Nr. 3)	50
4. Tätigkeit der Bundespost im Post- und Fernmeldebereich (Abs. 3 Nr. 4 aF)	52
a) Aufgehobene Regelung	52
b) Verbliebener öffentlich-rechtlicher Bereich	53
V. Weitere Ausnahmen vom Anwendungsbereich	54
1. Ausschluss oder subsidiäre Anwendbarkeit	55
2. Rechtsverhältnisse bei der Bahn	56

I. Allgemeines

- 1 1. Einschränkungen des Anwendungsbereichs des VwVfG.** Die Vorschrift nimmt verschiedene Rechtsgebiete, die nach § 1 an sich erfasst sind, 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 (Knack/Henneke Rn. 6; Meyer/Borgs-Maciejewski Rn. 1; Ule/Laubinger VerwVerfR § 8 Rn. 5; Finkelnburg/Lässig Rn. 4f.; SBS/Schmitz Rn. 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 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 (→ Rn. 6). Auch haben die Länder teilweise **weitergehende Ausschlussregelungen** getroffen, etwa für **Landesrundfunkanstalten** (→ Rn. 5af.).
- 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 zusammengefasst-

¹ BVerwGE 75, 62 = NVwZ 1987, 230; BGHZ 90, 328 = NJW 1984, 2533; Klappstein, Rechtseinheit, 144; Knack/Henneke Rn. 7.

² Begr. 33; BVerwGE 91, 270 = NVwZ 1993, 677 zu Prüfungen gem. § 2 Abs. 3 Nr. 2; BVerwG NVwZ 2020, 1600 zum Deutschen Patent- und Markenamt gem. § 2 Abs. 3 Nr. 3; BGH NJW 1984, 2533; SBS/Schmitz Rn. 6; unklar Baumann DÖV 1976, 476; SG 20; Knack/Henneke Rn. 7; Ziekow VwVfG Rn. 2; aA noch KH DÖV 1976, 772; Dolzer DÖV 1985, 14.

³ SBS/Schmitz Rn. 11; aA Knack/Henneke Rn. 5.

ten 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.⁴ Die für die Schaffung eines eigenen Verfahrensrechts für die Sozialverwaltung (SGB X) maßgeblichen Gründe, nämlich die stärkere Berücksichtigung sozialer Erwägungen im Verfahrensrecht (BT-Drs. 7/910, 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.

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 Justizförmigkeit 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).

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 besonderem 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 Rechtseinheit, die sich mit den Besonderheiten der Regelungsbereiche schwerlich rechtfertigen lassen. Es wird deshalb zu Recht von einer Verlustliste der Rechtseinheit gesprochen.⁵ 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, erübrigt (vgl. Obermayer/Funke-Kaiser Einf. Rn. 36; SBS/Schmitz Rn. 6; Knack/Henneke Rn. 16). Die **Unteiltlichkeit 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 abge-

⁴ Vgl. Begr. 32; MuE S. 67; SBS/Schmitz Rn. 1; Knack DÖV 1976, 772.

⁵ MuE S. 67; SBS/Schmitz Rn. 1; Ehlers/Pünder AllgVerwR § 13 Rn. 6; s. auch Hufen/Siegel Fehler VerwVerfahren Rn. 319, 426; Schoch Vw 1992, 21 (33).

stimmt wurden. Dies gilt insbes. für das Verfahrensrecht der AO 1977 sowie des SGB I und des SGB X.⁶

- 5 **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 (→ 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 **kommunalen Wahlverfahren**.
- 5a **b) Rundfunkanstalten.** Das VwVfG des Bundes ist auf die Rundfunkanstalten des Bundes (zB ZDF, Deutschlandradio) anwendbar. Die meisten⁷ Länder haben aber die als rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts organisierten **Landesrundfunkanstalten vom Geltungsbereich** des jeweiligen Landesverwaltungsverfahrensgesetzes **ausgenommen**; unabhängig davon, ob die Rundfunkanstalt für ein Land oder mehrere Länder zuständig ist.⁸ Damit sollte eine größere Staatsferne und verfahrensrechtliche Gestaltungsfreiheit erreicht werden, da Rundfunkanstalten teilweise auch über Ländergrenzen hinweg tätig sind. Nicht einheitlich beurteilen die jeweiligen Oberverwaltungsgerichte bzw. Verwaltungsgerichtshöfe, ob diese Regelungen echte Bereichsausnahmen sind, die die gesamte Verwaltungstätigkeit erfassen (zur Anwendung allg. Verfahrensgrundsätze in diesem Fall → Rn. 5b),⁹ oder sie mit Blick auf ihren Sinn und Zweck der Gewährleistung der Staatsferne des Rundfunks nur die inhaltliche Rundfunktätigkeit einschließlich der Programmfreiheit, nicht aber etwa die Beitragserhebung nach dem Rundfunkbeitragsstaatsvertrag erfassen.¹⁰
- 5b Soweit der Ausschuss der Landesrundfunkanstalten als echte Bereichsausnahme angesehen wird, geht die hM jedenfalls davon aus, dass zur Schließung von Regelungslücken ein Rückgriff auf das jeweilige Landesverwaltungsverfahrensgesetz insbes. im **Rundfunkbeitragsrecht** möglich ist, wenn in ihnen allgemeine Verfahrensgrundsätze – in Form allgemeiner Rechtsgrundsätze oder zumindest allgemeiner Grundsätze des Verwaltungsrechts – zum Ausdruck kommen.¹¹ Enthalten die Regelungen der Landesverwaltungsverfahrensgesetze keine solchen Grundsätze, können sie im Verfahren der Landesrundfunkanstalten keine Anwendung

⁶ SBS/Schmitz Rn. 53 ff.; SG 23; Schleicher DÖV 1976, 551; Finkelnburg/Lässig Rn. 14; Fiedler NJW 1981, 2093; Krause NJW 1979, 1007; 1981, 81; Meyer ZRP 1979, 105; vgl. ferner BT-Drs. 7/910, 107, 111; 7/4494, 3 f.; 8/4022.

⁷ Keine Ausnahme ist zB vorgesehen in ndsVwVfG für den NDR.

⁸ Vgl. Schoch/Schoch Rn. 10 sowie § 2 Abs. 1 bwVwVfG für den SWR, Art. 2 Abs. 1 S. 2 bayVwVfG für den BR, § 2 Abs. 4 blnVwVfG für den Sender Freies Berlin, § 2 Abs. 1 Nr. 2 BremVwVfG für Radio Bremen, § 2 Abs. 1 S. 2 hambVwVfG für den NDR, § 2 Abs. 1 HessVwVfG für den HR, § 2 Abs. 1 nwVwVfG für den WDR, § 2 Abs. 1 saarlVwVfG für den SR, § 3 Abs. 1 S. 2 sachs-anhVwVfG und § 2 Abs. 3 SächsVwVfZG für den MDR.

⁹ Schoch/Schoch Rn. 11; VGH Mannheim NVwZ-RR 2008, 750 (751); DÖV 2018, 123; BeckRS 2021, 17 310; VGH München ZUM-RD 2009, 414 (416).

¹⁰ SBS/Schmitz Rn. 22; OVG Münster NWVBl 2017, 402 (403); BeckRS 2021, 4165; OVG Saarlouis NVwZ-RR 2017, 342; OVG Bautzen BeckRS 2016, 40 422; BeckRS 2021, 18 130.

¹¹ Schoch/Schoch Rn. 11, 129 ff.; VGH Mannheim NVwZ-RR 2008, 750 (751); BeckRS 2016, 127 707 = DÖV 2018, 123; BeckRS 2021, 17 310; VGH München ZUM-RD 2009, 414 (416); BeckRS 2021, 1724; aA OVG Münster BeckRS 2013, 50 955; Knack/Henneke Rn. 9. Zur Anwendbarkeit der meisten Vorschriften des Verwaltungsverfahrens: Hahn/Vesting, Rundfunkrecht, RBSStV § 10 Rn. 33 mwN.

finden. Dies gilt insbes. für die Kostenerstattungsregelung des § 80 bzw. des vergleichbaren Landesrechts, so dass eine Kostenerstattung im isolierten Widerpruchsverfahren nach Maßgabe der dortigen Regelungen ausscheidet.¹²

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 Verwaltungsverfahrensgesetzen 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)

1. Allgemeines. Abs. 1 nimmt die Tätigkeit der Kirchen, Religionsgesellschaften und Weltanschauungsgemeinschaften (zu diesen Begriffen → Rn. 12 ff.) 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; SBS/Schmitz Rn. 36; Obermayer DVBl 1977, 437). Der Wortlaut der Vorschrift geht indessen über ihren wahren Anwendungsbereich hinaus. So erfasst Abs. 1 nur die **öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit** der Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgesellschaften, also nur diejenigen Tätigkeiten, die überhaupt nach § 1 in den Anwendungsbereich des VwVfG fallen würden (aA wohl Obermayer/Funke-Kaiser Rn. 16). Zur subsidiären Anwendung der Bestimmungen des VwVfG in Ergänzung zum kirchlichen Recht → 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 Art. 137 Abs. 5 S. 2 WRV ein Anspruch besteht.¹³ Für die übrigen Kirchen usw ist ausschließlich das Privatrecht maßgeblich. Auch insoweit aber sind jedenfalls die grundlegenden Anforderungen eines rechtsstaatlichen Verfahrens zu beachten, insbes. das Recht auf Gehör vor belastenden Entscheidungen.

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 VerfassungsR/VerwVerfR S. 7), für die enge Auslegung aber ihr

¹² OVG Münster BeckRS 2013, 50 955; VGH Mannheim NVwZ-RR 2008, 750; BeckRS 2021, 17 310; VGH München ZUM-RD 2009, 414 (416); OVG Magdeburg BeckRS 2008, 32 869. S. hierzu krit. → § 80 Rn. 16 ff.

¹³ BVerwG NJW 1997, 2396 = DÖV 1998, 29; NVwZ 2013, 943; OVG Berlin NVwZ 1996, 478; hierzu Thüsing DÖV 1998, 25; Pagels JuS 1996, 790.

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 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 Kopp/Schenke/Ruthig § 40 Rn. 39 ff.) gegeben ist.¹⁴

- 9 **b) Anwendbares Verfahrensrecht.** Für das Verfahren der Kirchen usw ist, soweit die Geltung des VwVfG nach Abs. 1 ausgeschlossen ist, **kirchliches Recht** maßgeblich. Grundsätze des allgemeinen Verwaltungsverfahrensrechts 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 Verwaltungsverfahrensrechts der Länder (§ 1 Abs. 3) anwendbar. Die handelnden Stellen sind insoweit den Landesbehörden gleich zu achten.
- 10 **c) 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. = BeckRS 1966, 30426930; Kopp/Schenke/Ruthig § 40 Rn. 38ff.) haben, zB Verfahren hins. der Mitgliedschaft,¹⁵ der **Rechtsstellung der Mitglieder** in Bezug auf die Kirchen usw, hins. der Übertragung, der Entziehung und der Ausübung **kirchlicher Ämter und Befugnisse**,¹⁶ hins. sonstiger Fragen des **kirchlichen Dienstrechtes** (Knack/Henneke Rn. 18f. mwN), auch soweit die Kirchen für Streitigkeiten daraus gem. dem gem. § 63 Abs. 3 BeamtStG nach wie vor gültigen § 135 S. 2 BRRG den VRW eröffnet haben (str., vgl. Petermann DÖV 1991, 16 mwN; Kopp/Schenke/Ruthig § 40 Rn. 40a mwN) oder soweit aus verfassungsrechtlichen Gründen Rechtsschutz vor den staatlichen Gerichten zu gewähren ist (vgl. BVerwGE 149, 139 = NVwZ 2014, 1101), ferner hinsichtlich **der Lehre, der Seelsorge**, der Verkündigung und der Sakramente, des Gottesdienstes, kirchlicher Kollekten usw, der **Kirchenzucht**, der Anwendung des kirchlichen Eherechtes, der Mitwirkung von Geistlichen bei kirchlichen Begräbnissen (BVerwG VerwRspr 1960, 613 = DVBl 1960, 246) usw, in Bezug auf Fragen der **kirchlichen Verfassung und Organisation** (BVerfGE 18, 385 (388) = NJW 1965, 961), zB der kirchlichen Ämterordnung, der Funktion, Zusammenarbeit und Bildung kirchlicher usw Organe, zB des Kirchenvorstands, der Einteilung kirchlicher Verwaltungsbezirke.

¹⁴ Obermayer DVBl 1977, 439 unter Hinweis darauf, dass die RegBegr auf Art. 137 WRV Bezug nimmt; SBS/Schmitz Rn. 38; Ziekow VwVfG Rn. 8; aA Obermayer/Funke-Kaiser Rn. 16; Ehlers HdbStKR Bd. 2 § 74 II; Meyer NJW 1977, 1705; teilw. aA Knack/Henneke Rn. 20: Anwendung nur auf Beliehene.

¹⁵ BVerwG LKV 2017, 510; NVwZ 2017, 65.

¹⁶ BVerfGE 18, 386 = NJW 1965, 961; BVerfGE 42, 335 = NJW 1976, 2123; BVerfG NJW 1980, 1041; NVwZ 1989, 452; BVerwGE 25, 230 = NJW 1967, 1672; BVerwGE 28, 345 = NJW 1968, 1345; BVerwG NJW 1983, 2580 (2581); OVG Münster NJW 1978, 2111.