

eine Einleitung eines Verfahrens von Amts wegen schlechthin ausgeschlossen werden soll oder alternativ zur Einleitung auf Antrag zulässig bleibt.²⁸ § 22 kann insoweit aber der allgemeine Grundsatz entnommen werden, dass dies im Zweifel nicht der Fall ist.²⁹

- 29 Wenn bzw soweit durch Gesetz ein Antrag zwingende Voraussetzung des Verfahrens ist, hat der Bürger Anspruch darauf, dass, wenn bzw solange er keinen Antrag stellt, ein Verfahren unterbleibt und nicht durchgeführt wird.³⁰ Der gerichtlichen Geltendmachung dieses Anspruchs steht auch § 44 a VwGO nicht entgegen, weil es sich um einen materiellen Fehler handelt.³¹ Immer zulässig ist jedoch die Einleitung eines Verfahrens auch mit dem Ziel, zu klären, ob eine Tätigkeit oä genehmigungsbedürftig usw und damit antragsbedürftig ist (Martens NVwZ 1988, 685). Das Verfahren muss dann jedoch eingestellt werden, sobald feststeht, dass ein Antrag erforderlich ist, aber nicht gestellt wurde.
- 29 a b) **Verspäteter Antrag.** Soweit der Antrag nach materiellem Recht Voraussetzung für die Bewilligung von Leistungen ist, kann die Bewilligung ohne vorherige Antragstellung grundsätzlich nicht erfolgen.³² So setzt etwa eine Bewilligung von Ausbildungsförderung für einen Bewilligungszeitraum (§ 50 Abs 3 BAföG) nach § 46 Abs 1 BAföG einen vor Beginn dieses Zeitraums gestellten Antrag voraus; eine rückwirkende Bewilligung ist ebenso wie eine **rückwirkende Antragstellung grundsätzlich nicht möglich.** Wurde die Antragstellung ohne eigenes Verschulden des Antragstellers versäumt, so stellt sich die Frage, ob eine **Wiedereinsetzung** gem § 32 in Betracht kommt. Eine solche setzt nach hM voraus, dass der Antrag innerhalb einer gesetzlichen Frist hätte gestellt werden müssen (§ hierzu § 32 Rn 5 ff). In den meisten Fällen ist dies nicht der Fall. Der Umstand, dass der Bewilligungszeitraum gem. § 15 Abs 1 BAföG frühestens mit dem Antragsmonat beginnt, führt nicht zur Annahme einer gesetzlichen Frist für die Antragstellung (BVerwG NVwZ 1005, 75; anders nach BVerwG NVwZ 1997, 2966 für 27 WoGG).
- 30 **5. Form des Antrags.** Das VwVfG enthält für das allgemeine Verwaltungsverfahren keine näheren Bestimmungen über die Antragstellung; anders für das förmliche Verfahren (§§ 63 ff), für das § 64 vorschreibt, dass der Antrag schriftlich oder zur Niederschrift der Behörde zu stellen ist. Für das allgemeine Verfahren und auch für andere nicht abschließend geregelte Verfahren gelten somit die **allgemeinen Rechtsgrundsätze**, wie sie insb in Anlehnung an förmliche Verfahren (Verfahren nach Art der in §§ 63 ff geregelten Verfahren, Widerspruchsverfahren, Klageverfahren), jedoch unter Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse der Verwaltung (vgl § 10), entwickelt wurden (vgl Kopp 66 f).
- 31 a) **Grundsatz der Formlosigkeit.** Die Vorschrift verlangt für die Antragstellung keine bestimmte Form. Anträge können danach, soweit durch Rechtsvorschriften nichts anderes bestimmt ist, sowohl mündlich als auch schriftlich oder, sofern der Zugang gem § 3 a eröffnet ist, auch elektronisch, auch telegraphisch, durch **Fernschreiben, Telebrief, Telefax** usw (vgl zu Mitteilung durch Btx BVerwG NJW 1995, 2121) oder zur Niederschrift der Behörde, sogar tele-

²⁸ Vgl BVerwGE 11, 18; OVG Koblenz NVwZ 1986, 577; Hablitzel BayVBl 1974, 392.

²⁹ Str; vgl auch BSG 61, 180: auch bei Erstattungsforderungen kann wegen Art 1 Abs 1 GG auf den Antrag auf höchstpersönliche Leistungen der Gewaltopferhilfe auch dann nicht verzichtet werden, wenn der Betroffene inzwischen verstorben ist; zT aA BSG 63, 206.

³⁰ Vgl Martens NVwZ 1988, 685: jedenfalls dann, wenn das Verfahren für den Bürger „mit nicht zumutbaren Nachteilen verbunden ist, wozu insb Aufforderungen zur Mitwirkung gehören“; Stelkens NuR 1985, 220: wenn der Antrag zugleich die Bedeutung einer materiellen Zustimmung zu einem zustimmungsbedürftigen VA hat.

³¹ Vgl VGH Mannheim VBIBW 1988, 74; Martens NVwZ 1988, 685.

³² § hierzu Neumann NVwZ 2000, 1243, 1245.

fonisch,³³ sofern die Identität des Antragstellers feststeht, oder uU durch **konkludentes Verhalten**³⁴ gestellt werden (WBSK I § 46 Rn 27, § 60 Rn 5; K 4). Der Antrag muss aber **bei der zuständigen Behörde** gestellt werden.³⁵ Er kann nicht durch ein an das Gericht gerichtetes Rechtsschutzbegehren ersetzt werden, auch wenn die dafür zuständige Behörde den Antragsteller angehört hat und als Organ des Antragsgegners eine Ausfertigung des Antrags erhält.³⁶ Nach überwiegender Auffassung³⁷ genügt dem Erfordernis eines schriftlichen Antrags auch ein in einem Schriftsatz an das Verwaltungsgericht enthaltener Antrag, wenn der Schriftsatz zur Weiterleitung an die Behörde bestimmt ist. Dem wird man nur zustimmen können, wenn der Antrag im Schriftsatz eindeutig an die Behörde gerichtet ist.

b) **Schriftform.** Viele Rechtsnormen des Fachrechts verlangen für die Antragstellung die Schriftform. In diesen Fällen muss der Antrag grundsätzlich schriftlich abgefasst und mit einer eigenhändigen Unterschrift (vgl § 126 BGB) versehen bei der Behörde eingereicht werden.³⁸ Fraglich ist, ob für das Schriftformerfordernis stets eine **gesetzliche Grundlage** erforderlich ist oder ob die Verwaltung im Rahmen ihres Verfahrensermessens (§ 10) auch von sich aus eine schriftliche Antragstellung verlangen kann. Die hM³⁹ verlangt stets eine gesetzliche Grundlage, erlaubt aber unter bestimmten Voraussetzungen auch die Annahme eines **Schriftformerfordernisses aus der Natur der Sache**.⁴⁰ Richtigerweise wird hier differenziert werden müssen. Wenn die Behörde von sich aus, dh ohne gesetzliche Grundlage eine schriftliche Antragstellung verlangt, kann sie zwar damit keine materielle rechtlichen Wirkungen auslösen, also etwa nicht erreichen, dass ein formlos gestellter Antrag eine Antragsfrist nicht wahrt und ein materiell gegebener Anspruch aus wegen des Verstoßes gegen das behördliche Schriftformerfordernis erlischt. Sie kann aber die Bearbeitung des Antrages von der Beachtung des selbst aufgestellten Formerfordernisses abhängig machen.

Umstritten ist, ob eine **Antragstellung zur Niederschrift** der Behörde ein gesetzlich bestimmtes Schriftformerfordernis auch dann erfüllt, wenn die Rechtsvorschrift dies nicht als alternative Form der Antragstellung ausdrücklich vorsieht.⁴¹ Dies ist vorbehaltlich besonderer Regelungen (vgl auch § 64 Rn 13) entgegen der hM⁴² zu bejahen. Das Schriftformerfordernis ist kein Selbstzweck, sondern soll der Verwaltung eine besondere Sicherheit hinsichtlich der Tatsache der Antragstellung, ihres Inhalts und ihres Urhebers vermitteln. Dieses Ziel wird bei der Antragstellung zur Niederschrift ebenso erreicht wie bei der Einreichung eines vom Antragsteller selbst gefertigten und unterschriebenen Schriftstücks. Der Antragsteller hat grund-

³³ Vgl auch VG Wiesbaden NVwZ 1988, 90 zu § 123 VwGO; jedoch zu weitgehend, dass ein telefonischer Antrag uU auch ausreichend sein kann, wenn an sich ein schriftlicher Antrag vorgeschrieben ist.

³⁴ BVerwGE 11, 18; BVerwG NJW 1982, 2270; SozR § 102 SGG Nr 8; VGH Kassel NVwZ 1985, 498; Erichsen/Ehlers § 13 Rn 19; WBSK I § 46 Rn 27; 60 Rn 5 (siehe im Text oben); 156 IV 4; Lorenz 265; Hablitzel BayVBl 1974, 392; Gusy BayVBl 1985, 484; Stelkens NuR 1985, 217; StBS 16; Knack 13.

³⁵ Zur Weiterleitung eines bei einer unzuständigen Behörde eingereichten Antrags s Rn 23.

³⁶ Vgl OVG Lüneburg VRspr 32, 374; aA BVerwG NVwZ 1995, 75; OVG Lüneburg DVBl 1977, 99.

³⁷ Vgl BVerwG NVwZ 1995, 76; Buchh 436.36 § 46 BAföG Nr 15; StBS 37.

³⁸ Knack 14; StBS 43.

³⁹ BVerwG VIZ 1999, 282; wohl auch Knack 13; aA BVerwGE 40, 237, 250; VGH München KStZ 1992, 11.

⁴⁰ StBS 38.

⁴¹ Dies ist in vielen Vorschriften der Fall; vgl § 92 Abs 5 BauBG; § 5 NAG; §§ 20, 26 WPfG; § 11 GenTG.

⁴² BVerwG VIZ 1996, 271; StBS 40.