



Max Planck Institute
for Comparative Public Law
and International Law

Verwaltungsrecht I

Überprüfung und Aufhebung von Verwaltungsakten



Rechtmäßigkeit und Wirksamkeit des Verwaltungsaktes

- Es ist streng zu unterscheiden zwischen Rechtmäßigkeit und Rechtswirksamkeit des Verwaltungsaktes.
- **Rechtmäßig** ist ein VA, wenn er sämtlichen von der Rechtsordnung aufgestellten Voraussetzungen für seinen Erlass entspricht.
- **Rechtswirksam** ist dagegen der VA, wenn er demjenigen, für den er bestimmt oder von ihm betroffen wird, bekanntgegeben ist (§ 43 VwVfG).



Wirksamkeit und Anfechtbarkeit des Verwaltungsaktes

- Auch ein rechtswidriger VA ist daher mit der Bekanntgabe zunächst wirksam. Er ist jedoch **anfechtbar**, d.h. er kann auf Widerspruch bzw. Anfechtungslage des Adressaten bzw. Betroffenen aufgehoben werden.
- Geht jedoch der Betroffene nicht oder nicht fristgerecht gegen den rechtswidrigen VA vor, wird dieser bestandskräftig: er kann dann allenfalls noch von der Verwaltung selbst aus der Welt geschafft werden (§§ 48, 49 VwVfG).



Nichtige Verwaltungsakte

- Eine Ausnahme vom Grundsatz der Wirksamkeit auch des rechtswidrigen VA gilt dann, wenn der Mangel des VA so schwerwiegend und so evident ist, dass an der Vermutung der Rechtmäßigkeit nicht festgehalten werden kann. Der VA ist dann nichtig, d.h. er kann von vornherein nicht die intendierten Rechtswirkungen entfalten (§ 44 Abs. 1 VwVfG).
- § 44 Abs. 2 zählt eine Reihe von Fehlern auf, bei deren Vorliegen kraft Gesetzes die Nichtigkeit des VA eintritt, ohne dass die Schwere und die Evidenz des Fehlers nach § 44 Abs. 2 VwVfG gesondert festgestellt werden muss.
- § 44 Abs. 3 VwVfG nennt demgegenüber eine Reihe von Fehlern, die für sich allein die Nichtigkeit des VA nicht zu begründen vermögen.



Nichtige Verwaltungsakte (2)

- Da der nichtige VA keine Rechtswirkungen entfalten kann, braucht der Bürger ihn grundsätzlich auch nicht mit Widerspruch und Anfechtungsklage anzugreifen. Da aber insbesondere in den Fällen des § 44 Abs. 1 VwVfG nicht immer Einigkeit und Klarheit über die Nichtigkeit des VA bestehen wird, ist es ratsam, dass der Bürger die Nichtigkeit des VA durch die Verwaltung (§ 44 Abs. 5 VwVfG) oder durch das Verwaltungsgericht (§ 43 I VwGO) feststellen lässt.
- Er kann den präsumtiv nichtigen VA aber auch vorsorglich mit Widerspruch und Anfechtungsklage angreifen, um zu verhindern, dass der VA bestandskräftig wird, wenn sich im Widerspruchs- bzw. Gerichtsverfahren herausstellen sollte, dass der VA „nur“ rechtswidrig, aber nicht nichtig ist; stellt sich umgekehrt heraus, dass der zu überprüfende VA nichtig und unwirksam ist, wird der Feststellungs- auf einen Aufhebungsantrag umgestellt.



Vorläufiger Rechtsschutz

- Die grundsätzliche Vermutung für die Wirksamkeit und bloße Anfechtbarkeit des rechtswidrigen VA geht – im Interesse der Rechtssicherheit – zu Lasten des Bürgers; ihm wird angesonnen, aktiv zu werden, um den rechtswidrigen VA aus der Welt zu schaffen, andernfalls droht Bestandskraft=Unanfechtbarkeit.
- Diese Nachteile werden dadurch gemildert, dass durch die Erhebung von Widerspruch und Anfechtungsklage der VA in seiner Vollziehbarkeit gehemmt, nach anderer Auffassung dagegen sogar schwebend unwirksam wird (§ 80 Abs. 1 VwGO).



Vorläufiger Rechtsschutz (2)

- Die Verwaltung kann die aufschiebende Wirkung (Suspensiveffekt) jedoch durch Anordnung des sofortigen Vollzugs beseitigen, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse oder ein überwiegendes Interesse eines Betroffenen (z.B. Bauherr bei Widerspruch des Nachbarn gegen die erteilte Baugenehmigung) an der sofortigen Vollziehung besteht, § 80 II Nr. 4 VwGO. In bestimmten Fällen – Abgabenbescheide, unaufschiebbare polizeiliche Vollzugsmaßnahmen – wird ein solch überwiegendes öffentliches Interesse vom Gesetz vermutet.



Vorläufiger Rechtsschutz (3)

- Der Betroffene kann gegen die durch das Gesetz oder von der Verwaltung angeordnete sofortige Vollziehung gerichtlich vorgehen, indem er bei Gericht die Anordnung bzw. Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung beantragt, § 80 Abs. 5 VwGO.
- Das Gericht muss dann das öffentliche bzw. private Interesse an der sofortigen Vollziehung und das Interesse des Betroffenen an einem effektiven Rechtsschutz unter Berücksichtigung der Erfolgsaussichten in der Hauptsache gegeneinander abwägen.



Fehlerhaftigkeit von Verwaltungsakten

- Die möglichen Fehlerquellen können in drei große Gruppen unterteilt werden:
- Verwaltung durfte – ausnahmsweise – gar nicht auf das Instrument des VA zurückgreifen, z.B. bei der Durchsetzung von Ansprüchen aus einem Verwaltungsvertrag
- Formelle Rechtswidrigkeit: Zuständigkeits-, Form- oder Verfahrensfehler
- Materielle Rechtswidrigkeit



Fehlerhaftigkeit von Verwaltungsakten (2)

- Wichtigste formelle Mängel:
- Sachlich oder örtlich unzuständige Behörde hat gehandelt
- Behörde ist ohne den vorgeschriebenen Antrag tätig geworden
- Behörde hat den Betroffenen nicht angehört oder den VA ohne die vorgeschriebene Mitwirkung einer anderen Behörde erlassen
- Behörde hat die vorgeschriebene Schriftform für den Erlass des VA nicht eingehalten (beachte auch §§ 44 II Nr. 1 VwVfG)
- Erforderliche Begründung (§ 39 VwVfG) fehlt
- Fehlende Rechtsbehelfslehre führt nicht zur Rechtswidrigkeit des VA, verlängert aber die Frist für die Einlegung von Rechtsbehelfen



Fehlerhaftigkeit von Verwaltungsakten (3)

- Form und Verfahrensfehler können in bestimmten Umfang geheilt werden, § 45 II VwVfG: Antrag wird nachträglich gestellt, Anhörung nachträglich durchgeführt oder Begründung nachträglich gegeben. Die ursprüngliche Rechtswidrigkeit des VA entfällt dadurch.
- Unterbleibt die Heilung eines Form- oder Verfahrensfehlers, oder ist er der Heilung nicht zugänglich, so führt er dennoch nicht zur Aufhebung des VA, wenn offensichtlich ist, dass er auf die Entscheidung in der Sache keinen Einfluss hatte (§ 46 VwVfG).
- Literatur: Schnapp/Cordewener, JuS 1999, 147-152.



Fehlerhaftigkeit von Verwaltungsakten (4)

- Materielle Rechtmäßigkeit setzt sich aus folgenden Elementen zusammen:
- (Gesetzliche) Ermächtigungsgrundlage vorhanden (soweit Vorbehalt des Gesetzes greift)?
- Nur falls insoweit Zweifel bestehen: Ermächtigungsgrundlage mit höherrangigem Recht, insbesondere GG, vereinbar?
- Übereinstimmung des VA mit den Voraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage und weiteren einschlägigen gesetzlichen Vorschriften?



Fehlerhaftigkeit von Verwaltungsakten (5)

- VA inhaltlich hinreichend bestimmt ? (§ 37 VwVfG)
- VA auf eine rechtlich oder tatsächlich unmögliche Handlung oder Unterlassung gerichtet?
- Grenzen des Ermessens beachtet und Ermessen entsprechend dem Zweck der gesetzlichen Ermächtigung ausgeübt (§ 40 VwVfG, § 113 VwGO)?
- Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gewahrt?



Umdeutung

- Ein rechtswidriger, auch ein schwer und evident rechtswidriger VA kann nach § 47 VwVfG in einen rechtmäßigen VA umgedeutet werden, wenn
- Der neue VA auf das gleiche Ziel gerichtet ist
- die Voraussetzungen für den Erlass des neuen VA erfüllt sind
- er in der geschehenen Art und Weise hätte erlassen werden dürfen
- er nicht der erkennbaren Absicht der erlassenden Behörde widerspricht.



Umdeutung (2)

- Darüber hinaus kommt die Umdeutung nur in Betracht, wenn der umgedeutete VA nach den Regeln über die Rücknahme rechtswidriger VAe (§ 48 VwVfG) hätte zurückgenommen werden dürfen und die Rechtsfolgen des neuen VA für den Betroffenen nicht ungünstiger sind als die des „alten“ VA. Die Umdeutung eines gebundenen VA in einen Ermessensakt ist ausgeschlossen (§ 47 Abs. 3 VwVfG).
- Die zahlreichen Voraussetzungen, denen die Umdeutung unterworfen ist, machen sie zu einem schwer handhabbaren Instrument, das in der Praxis selten eingesetzt wird.



Widerspruchsverfahren (Vorverfahren)

- Nur erforderlich vor Erhebung der Anfechtungsklage und der gegen einen ablehnenden VA gerichteten Verpflichtungsklage, § 68 Abs. 1, 2 VwGO (anders bei Klagen aus dem Beamtenverhältnis: Vorverfahren ohne Rücksicht auf Klageart stets notwendig).
- In Ausnahmefällen ist auch bei der Anfechtungsklage kein Vorverfahren notwendig: § 68 I Nr. 1, 2 VwGO)
- Form: schriftlich oder zur Niederschrift bei erlassender Behörde (§ 70 I VwGO)
- Frist: ein Monat seit Bekanntgabe des VA (§ 70 I VwGO)



Widerspruchsverfahren (2)

- Begründetheitsprüfung: inhaltlich weitgehend dieselbe wie bei der Prüfung der Begründetheit einer verwaltungsgerichtlichen Klage, nur wird hier zusätzlich noch die Zweckmäßigkeit des VA geprüft (vgl. § 68 I VwGO)
- Falls Widerspruch begründet, Abhilfeentscheidung durch erlassende Behörde (§ 72 VwGO)
- Falls keine Abhilfe in Betracht kommt, Erlass des Widerspruchsbescheids durch nächsthöhere Behörde (§ 73 I Nr. 1 VwGO); durch Ausgangsbehörde in den Fällen des § 73 I Nr. 2, 3 VwGO)
- Form des Widerspruchsbescheids: § 73 Abs. 3 VwGO
- Klagefrist gegen Widerspruchsbescheid: einen Monat nach Zustellung (§ 74 Abs. 1 VwGO)



Klageverfahren

- Rechtsweg eröffnet, § 40 VwGO? Falls nicht: Verweisung an zuständigen Gerichtszweig, § 17a II GVG
- Statthafte Klageart: Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage, § 42 VwGO (Bei VAen); allgemeine Leistungsklage (bei Realakten); Feststellungsklage, § 43 I VwGO
- Klagebefugnis: § 42 II VwGO unmittelbar oder entsprechend; bei Feststellungsklagen: berechtigtes Feststellungsinteresse, § 43 I VwGO?



Klageverfahren (2)

- Subsidiarität bei Feststellungsklage gegeben, § 43 II VwGO?
- Vorverfahren durchgeführt, § 68 I VwGO? (nur bei Anfechtungs- und Verpflichtungsklage=Ablehnungsklage; Ausnahme: Klagen aus dem Beamtenverhältnis)
- Klagefrist: ein Monat (bei Anfechtungs- und Verpflichtungsklage); Leistungs- und Feststellungsklagen: Jahresfrist (§ 58 II VwGO analog) bzw. Grenzen der Verwirkung
- Form: Schriftform, §§ 81, 82 VwGO
- Zusätzliche allgemeine Prozessvoraussetzungen:
- Örtliche und sachliche Zuständigkeit des angerufenen Gerichts (§§ 45, 47, 50, 52 VwGO)
- Beteiligungsfähigkeit, § 61 VwGO
- Prozessfähigkeit, § 62 VwGO
- Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis



Rücknahme und Widerruf von Verwaltungsakten

- Die Regelungen über die Rücknahme und den Widerruf von Verwaltungsakten (§§ 48, 49 VwVfG) erlauben der Verwaltung, einen Verwaltungsakt außerhalb eines Rechtsbehelfsverfahrens auf Antrag des Bürgers oder auf eigene Initiative aufzuheben. Die Rücknahme bzw. der Widerruf kann vor, aber auch noch nach Eintritt der Unanfechtbarkeit des VA erfolgen.
- Die Rücknahme bezieht sich auf die Aufhebung rechtswidriger, der Widerruf auf die Aufhebung rechtmäßiger VAe. Im Falle eines rechtswidrigen VA besteht grundsätzlich ein öffentliches Interesse an der Rücknahme: Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. Beim Widerruf rechtmäßiger VAe spielt dagegen das Gesetzmäßigkeitsprinzip eine untergeordnete Rolle.



Rücknahme von Verwaltungsakten (1)

- Bei rechtswidrigen Verwaltungsakten spricht das Gesetzmäßigkeitsprinzip für die Rücknahme des VA, das Vertrauen des Betroffenen in den Bestand des VA dagegen. § 48 I-III versuchen eine differenzierende Lösung dieser widerstreitenden Interessen, die weitgehend die einschlägige Rechtsprechung des BVerWG kodifiziert. Diese differenzierende Lösung kann auch so aussehen, dass der VA nicht ganz, sondern nur teilweise, mit Wirkung nicht auch für die Vergangenheit, sondern nur für die Zukunft zurückgenommen wird (vgl. § 48 I VwVfG).
- Zu unterscheiden ist – im Hinblick auf den Vertrauensschutz des Betroffenen – zwischen belastenden und begünstigen VAen einerseits und verschiedenen Typen von begünstigenden VA andererseits.



Rücknahme von Verwaltungsakten (2)

- Für *belastende* VAe gilt die Regel des § 48 I 1 VwVfG: sie können von der Behörde nach pflichtgemäßem Ermessen ganz oder teilweise zurückgenommen werden, ein schutzwürdiges Interesse des Bürgers an ihrem Bestand besteht regelmäßig nicht. Vielmehr tritt hier das grundrechtlich geschützte Interesse des Bürgers, von rechtswidrigen Belastungen verschont zu bleiben, zu dem Gesetzmäßigkeitsprinzip hinzu und verstärkt das öffentliche Interesse an einer Aufhebung. Bei nicht nur ganz untergeordneten Belastungen wird daher regelmäßig ein Anspruch auf Aufhebung jedenfalls für die Zukunft bestehen (=Ermessensredzierung)
- Bei begünstigenden VAen ist dagegen zu unterscheiden zwischen VAen, die eine einmalige oder laufende Geldleistung oder teilbare Sachleistung gewähren (z.B. Subventionen oder Sozialleistungen) und sonstigen Vaen (z.B. Baugenehmigung)



Rücknahme von Verwaltungsakten (3)

- Die Rücknahme von VAen, die eine Geldleistung oder teilbare Sachleistung gewähren, richtet sich § 48 II VVfG.
- Grundregel: Rücknahme ist ausgeschlossen, wenn der Begünstigte auf den Bestand des VA vertraut hat und dieses Vertrauen schutzwürdig ist.
- An der Schutzwürdigkeit des Vertrauens fehlt es zwingend, wenn einer der in § 48 II 3 genannten Fälle vorliegt.
- Umgekehrt ist regelmäßig Schutzwürdigkeit gegeben, wenn der Begünstigte gewährte Leistungen verbraucht oder Vermögensdispositionen getroffen hat, die nicht oder nur unter unzumutbaren Bedingungen rückgängig gemacht werden können, § 48 II 2 VwVfG.
- Hat der Begünstigte sein Vertrauen nicht betätigt, ist die Rücknahme regelmäßig nicht wegen Vertrauensschutzes ausgeschlossen. Es bleibt dann beim Ermessen der Börde, wobei das Gesetzmäßigkeitsprinzip für die Rücknahme streitet.



Rücknahme von Verwaltungsakten (4)

- Bei Verwaltungsakten, die sich nicht auf eine Geld- oder Sachleistung beziehen, steht der Vertrauensschutzgedanke der Rücknahme regelmäßig nicht entgegen: Die Behörde hat dem Betroffenen jedoch den Schaden zu ersetzen, der ihm dadurch entstanden ist, dass er auf den Bestand des VA vertraut hat, soweit dieses Vertrauen schutzwürdig war. Die Schutzwürdigkeit ist ausgeschlossen in den Fällen des § 48 II 3. Umgekehrt ist in entsprechender Anwendung des § 48 II 2 Schutzwürdigkeit gegeben, wenn die Genehmigung bereits „ins Werk gesetzt“, z.B. mit der Errichtung des genehmigten Bauwerks begonnen worden ist. Die Verwaltung kann in diesen Fällen sogar von der Rücknahme ganz absehen, wenn die Geldentschädigung keinen hinreichenden Ausgleich zu vermitteln vermag.
- Der Ausgleich des Vermögensnachteils nach § 48 III ist auf das sog. negative Interesse gerichtet, das in der Höhe durch das positive Interesse begrenzt ist.



Rücknahme von Verwaltungsakten (5)

- Die Rücknahme eines VA ist selbst ein VA. Sie ist nur innerhalb der Jahresfrist des § 48 IV VwVfG zulässig, wobei zu den „Tatsachen“ i.S. diese Vorschrift auch die Kenntniserlangung der unrichtigen Rechtsanwendung durch die Behörde gezählt wird. Nach der Rechtsprechung soll die Frist sogar erst dann laufen, wenn die Behörde alle für die Rücknahmeentscheidungen maßgeblichen Tatsachen kennt.
- Die Abwicklung der Rücknahme richtet sich nach § 49a VwVfG. Die Behörde kann die bereits gewährte Geld- oder Sachleistung grundsätzlich zurückfordern. Die Berufung auf den Wegfall der Bereicherung (§ 49a II) kommt nur unter erschwerten Bedingungen in Betracht.



Rücknahme von Verwaltungsakten (6)

- Das öffentliche Interesse an der Rücknahme gemeinschaftsrechtswidriger VAe hat nach der Rechtsprechung des EuGH grundsätzlich Vorrang vor dem Vertrauensschutz des Betroffenen.
- Der effektive Vollzug des Gemeinschaftsrechts fordert die wirksame Durchsetzung des Rückforderungsanspruchs, die im Regelfall auch durch §§ 48 IV, 49a II VwVfG nicht ausgeschlossen werden darf.



Widerruf von Verwaltungsakten (1)

- Der Widerruf bezieht sich auf die Aufhebung ursprünglich, d.h. im Zeitpunkt ihres Erlasses rechtmäßiger Verwaltungsakte. Das Gesetzmäßigkeitsprinzip tritt beim Widerruf begünstigender Verwaltungsakte nicht in Konflikt mit dem Vertrauensschutzgedanken, vielmehr verstärkt er ihn, da hier sowohl der Vertrauensschutzgedanke als auch das Gesetzmäßigkeitsprinzip für die Aufrechterhaltung des ursprünglich rechtmäßigen VA streiten.
- Allerdings gilt dies nur bei gleich bleibender Sach- und Rechtslage; ändert sich diese und führt die Änderung dazu, dass der VA nun nicht mehr mit dem geltenden Recht in Einklang steht, lebt der Konflikt zwischen Vertrauensschutz und Gesetzmäßigkeit wieder auf.



Widerruf von Verwaltungsakten (2)

- Dementsprechend ist auch beim Widerruf zwischen verschiedenen Fallgruppen zu differenzieren.
- Die erste Fallgruppe betrifft belastende Verwaltungsakte (§ 49 I VwVfG). Der Betroffene bildet regelmäßig in ihren Fortbestand kein schutzwürdiges Vertrauen, da er durch ihre Beseitigung einen Vorteil erlangt. Demgemäß spricht hier vor allem die Rechtssicherheit für die Aufrechterhaltung des rechtmäßigen VA. Aus diesem Grund ist der Widerruf eines rechtmäßigen VA für die Vergangenheit ausgeschlossen.



Widerruf von Verwaltungsakten (3)

- Für die Zukunft kann demgegenüber ein rechtmäßiger belastender VA nach Ermessen widerrufen werden, es sei denn, er müsste mit demselben Inhalt sofort wieder erlassen werden (gebundener VA) oder der Widerruf ist aus sonstigen Gründen, insbesondere mit Blick auf den Zweck der zugrunde liegenden gesetzlichen Regelung oder eine gegenläufige Verwaltungspraxis mit Bindungswirkung, unzulässig.
- Dieses Ermessen reduziert sich auf Null, die Behörde muss also widerrufen, wenn der VA durch eine nachträglich eintretende Änderung der Sach- oder Rechtslage rechtswidrig wird. Gesetzmäßigkeitsprinzip und das grundrechtlich geschützte Interesse des Bürgers, von rechtswidrigen Belastungen verschont zu bleiben, streiten hier für die Aufhebung. Umgekehrt steht der Gedanke der Rechtssicherheit nicht entgegen, da er nur bei gleich bleibender Sach- und Rechtslage zum Zuge kommt.



Widerruf von Verwaltungsakten (4)

- Bei begünstigenden Verwaltungsakten ist hingegen zu unterscheiden: Solange die Sach- und Rechtslage unverändert bleibt, sprechen sowohl das Gesetzmäßigkeitsprinzip als auch die Rechtssicherheit für die Aufrechterhaltung des rechtmäßigen VA. Der Widerruf ist daher hier nur unter der Voraussetzung zulässig, dass sich auf Seiten des Begünstigten kein Vertrauen gebildet hat oder bilden konnte oder dass er dieses Vertrauen noch nicht betätigt hat.



Widerruf von Verwaltungsakten (5)

- Für begünstigende Verwaltungsakte, die eine einmalige oder laufende Geldleistung oder teilbare Sachleistung zur Erfüllung eines bestimmten Zweckes gewähren oder hierfür Voraussetzung sind (Paradebeispiel: Subventionen) enthält § 49 III VwVfG eine Sonderregelung: sie können *auch mit Wirkung für die Vergangenheit* widerrufen werden, wenn die Leistung nicht, nicht alsbald nach der Erbringung oder nicht mehr für den vorgesehenen Zweck verwendet wird oder der Begünstigte eine mit dem VA verbundene Auflage nicht oder nicht innerhalb der gesetzten Frist erfüllt.



Widerruf von Verwaltungsakten (6)

- Für alle anderen begünstigenden Verwaltungsakte gilt die Regelung des § 49 II VwVfG. Danach können begünstigende Verwaltungsakte, deren fortbestehende Rechtmäßigkeit nicht durch eine Änderung der ihrem Erlass zugrundeliegenden Sach- oder Rechtslage in Frage gestellt worden ist, nur unter der Voraussetzung widerrufen werden, dass sich kein schutzwürdiges Vertrauen in ihren Bestand gebildet hat.
- Dies ist nach dem Gesetz (§ 49 II Nr. 1, 2 VwVfG) in zwei Fallgruppen anzunehmen: wenn der Widerruf durch Rechtsvorschrift zugelassen oder im VA selbst vorbehalten ist; oder wenn der Begünstigte eine mit dem VA verbundene Auflage nicht oder nicht innerhalb der gesetzten Frist erfüllt hat.



Widerruf von Verwaltungsakten (7)

- Im Falle des Widerrufsvorbehalts, der dem VA beigefügt ist, ist umstritten, ob die Rechtmäßigkeit des Widerrufs voraussetzt, dass der Vorbehalt zulässigerweise ausgesprochen worden ist. Die Rechtmäßigkeit des Widerrufs setzt jedenfalls voraus, dass von dem Widerrufsvorbehalt aus sachlichen Gründen Gebrauch gemacht wird. Welche Gründe dies sind, ergibt sich in erster Linie aus der gesetzlichen Regelung, die dem Widerrufsvorbehalt zugrunde liegt.
- Rechtsfolge des Vorliegens der Widerrufsgründe nach § 49 II Nr. 1, 2 ist, dass der VA nach Ermessen mit Wirkung für die Zukunft widerrufen werden darf (nicht: muss). Es gelten die allgemeinen Anforderungen an die Rechtmäßigkeit der Ermessensausübung; so kann z.B. unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten die Verletzung einer relativ geringfügigen Auflage den Widerruf einer bereits weitgehend ins Werk gesetzten Baugenehmigung für sich allein nicht rechtfertigen.



Widerruf von Verwaltungsakten (8)

- § 49 II Nr. 3, 4 VwVfG betrifft dagegen die Fälle, in denen sich die beim Erlass des begünstigenden VA bestehende Sach- oder Rechtslage nachträglich ändert mit der Folge, dass die Verwaltung berechtigt oder sogar verpflichtet wäre, den VA nicht mehr zu erlassen. Das Gesetzmäßigkeitsprinzip streitet hier für die Aufhebung des rechtswidrig gewordenen VA. Deshalb kann der VA trotz des Vertrauens des Begünstigten in seinen Bestand widerrufen werden, wenn a) im Falle einer nachträglichen Änderung der Sachlage das öffentliche Interesse ohne den Widerruf gefährdet wäre oder b) im Falle einer nachträglichen Änderung der Rechtslage ohne den Widerruf das öffentliche Interesse gefährdet wäre *und* der Begünstigte von der Vergünstigung noch keinen Gebrauch gemacht hat.
- In beiden Fällen hat die Verwaltung dem Begünstigten jedoch den erlittenen Vertrauensschaden zu ersetzen, *soweit* sein Vertrauen schutzwürdig war (§ 48 VI VwVfG).



Durchführung des Widerrufs

- Für den Widerspruch gilt die Fristbestimmung des § 48 IV VwVfG entsprechend: Aufhebung nur innerhalb eines Jahres nach Kenntniserlangung von der die Rücknahme bzw. den Widerruf rechtfertigenden Tatsachen.
- Bei Widerruf eines begünstigenden VA, der auf eine Geld- oder Sachleistung gerichtet ist, mit Wirkung für die Vergangenheit hat die Verwaltung einen Anspruch gegen den Begünstigten auf Erstattung der bereits erbrachten Leistung, der durch VA konkretisiert wird. Die Erstattung hat nach den – modifizierten – Grundsätzen über den Wegfall einer ungerechtfertigten Bereicherung zu erfolgen, § 49 a I, II VwVfG.



Wiederaufgreifen des Verwaltungsverfahrens

- Der Bürger braucht sich nicht darauf zu verlassen, dass die Verwaltung von sich aus die ursprüngliche oder nachträglich eingetretene Rechtswidrigkeit eines VA überprüft und ggf. korrigiert, sondern kann auch nach Eintritt der Unanfechtbarkeit einen Antrag auf Wiederaufgreifen des Verwaltungsverfahrens mit dem Ziel stellen, die Rücknahme oder den Widerruf des VA herbeizuführen.
- Nur unter den Voraussetzungen des § 51 I besteht jedoch ein rechtlicher Anspruch des Bürgers auf Wiederaufgreifen des Verfahrens: Nachträgliche Änderung der dem VA zugrunde liegenden Sach- oder Rechtslage zugunsten des Betroffenen, neue Beweismittel, die die ursprüngliche Rechtswidrigkeit des VA indizieren, Vorliegen eines der zivil- bzw. verwaltungsprozessualen Wiederaufnahmegründe. Die Änderung der (höchstrichterlichen) Rechtsprechung stellt dabei nach h.M. im Regelfall keine Änderung der Rechtslage dar.



Wiederaufgreifen des Verwaltungsverfahrens (2)

- § 51 VwVfG ist eine reine Verfahrensvorschrift, die dem Bürger nur einen Anspruch auf ein Wiederaufgreifen des Verwaltungsverfahrens, nicht aber auf eine bestimmte (positive) Entscheidung in der Sache gibt. Ausnahme: Die Behörde muss einen ursprünglich rechtswidrigen oder nachträglich rechtswidrig gewordenen belastenden VA wegen Ermessensreduzierung auf Null in der Regel zurücknehmen, da hier sowohl das Gesetzmäßigkeitsprinzip als auch der (Vertrauens-) Schutz des Betroffenen für die Aufhebung streiten. Ausnahmen sind nur in besonderen Fällen, so bei belastenden VAen mit begünstigender Drittwirkung, denkbar. Die Sachentscheidung, die im Anschluss an das Wiederaufgreifen des Verwaltungsverfahrens erfolgt, wird als „Zweitbescheid“ bezeichnet, da hier zum zweiten Mal in der Sache entschieden wird.



Aufhebung von begünstigenden Verwaltungsakten mit belastender Drittwirkung

- Die Aufhebung von begünstigenden VAen mit belastender Drittwirkung richtet sich grundsätzlich ebenfalls nach den Vorschriften über die Rücknahme bzw. den Widerruf begünstigender Verwaltungsakte (§§ 48 II, III, 49 II, III VwVfG). Bei der Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse und dem Vertrauensschutz des Begünstigten ist allerdings auch das Interesse des belasteten Dritten an der Aufhebung mit einzubeziehen.
- § 50 VwVfG erleichtert die Rücknahme bzw. den Widerruf eines begünstigenden VA mit belastender Drittwirkung, der von dem Dritten angefochten worden ist, während des Vorverfahrens bzw. des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens, indem er die zuständige Behörde zur Aufhebung ohne Rücksichtnahme auf die in §§ 48, 49 VwVfG genannten Vertrauensschutzgesichtspunkte ermächtigt, soweit dadurch dem Widerspruch oder der Klage abgeholfen wird.



Aufhebung von begünstigenden Verwaltungsakten mit belastender Drittwirkung (2)

- Voraussetzung für den Wegfall der Vertrauensschutzregelungen nach §§ 49, 50 ist, dass der VA tatsächlich angefochten worden ist, der Rechtsbehelf zulässig ist, das Rechtsbehelfsverfahren noch nicht abgeschlossen ist, dem Rechtsbehelf nur durch die Aufhebung abgeholfen werden kann und der Rechtsbehelf begründet ist (str.). Aus der letzten Voraussetzung ergibt sich, dass § 50 vor allem für den Fall der Rücknahme relevant wird, für den Widerruf nur insofern, als es um eine nachträgliche Änderung der Sach- oder Rechtslage bzw. die Aufhebung des VA wegen Unzweckmäßigkeit während des noch laufenden Widerspruchsverfahrens geht.



Weiterführende Literatur

- H.U. Richter, Klausurfälle zu Rücknahme und Widerruf von Verwaltungsakten, JuS 1990, 9911991, 40 ff., 121 ff., 307 ff., 385 ff., 481 ff.
- H.U. Erichsen/B. Ebber, Das Wiederaufgreifen unanfechtbar abgeschlossener Verwaltungsverfahren gemäß § 51 VwVfG, JURA 1997, 424.