

Allgemeines Verwaltungsrecht

Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner LL.M.

WS 2024/25

Gliederung

A. Grundlagen

B. Die Rechtsformen des Verwaltungshandelns

I. Überblick

II. Der Verwaltungsakt

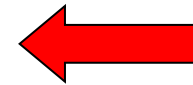
III. Die Anfechtungs- und Verpflichtungsklage

IV. Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt

V. Die isolierte Anfechtung von Nebenbestimmungen

VI. Der fehlerhafte Verwaltungsakt

VII. Bestandskraft, Widerruf und Rücknahme von Verwaltungsakten



VIII. Die Zusicherung

IX. Die Rechtsverordnung

X. Der Realakt und das informelle Verwaltungshandeln

XI. Die allgemeine Leistungsklage und die Unterlassungsklage

XII. Der verwaltungsrechtliche Vertrag

XIII. Verwaltung in Privatrechtsform

C. Das Verwaltungsverfahren

D. Das Verwaltungsrechtsverhältnis

1. Bestandskraft

- Formelle Bestandskraft: Unanfechtbarkeit des VA
- Materielle Bestandskraft: Bindungswirkung des VA
- Tatbestandswirkung

2. Widerruf und Rücknahme

Grundlegende Differenzierungen

- **rechtswidriger** Verwaltungsakt: § 48 VwVfG
- **rechtmäßiger** Verwaltungsakt: § 49 VwVfG

- **begünstigender** Verwaltungsakt
- **belastender** Verwaltungsakt

- Wirkung der Aufhebung nur für die **Zukunft** oder
- auch für die **Vergangenheit**

2. Widerruf und Rücknahme

a) Die Rücknahme, § 48 VwVfG

- Belastender rechtswidriger Verwaltungsakt: § 48 I 1 VwVfG
- Begünstigender Verwaltungsakt: § 48 I 2 VwVfG

Gesetzmäßigkeit
der Verwaltung

Rechtssicherheit,
Vertrauensschutz

- Einmalige oder laufende Geldleistung oder eine teilbare Sachleistung:
→ Bestandsschutz (§ 48 II)
- Bei allen übrigen begünstigenden Verwaltungsakten:
→ Vermögensschutz (§ 48 III)

2. Widerruf und Rücknahme

a) Die Rücknahme, § 48 VwVfG

aa) Der Bestandsschutz (§ 48 II VwVfG)

Er schließt eine Rücknahme aus, wenn

- der Begünstigte auf den Bestand des Verwaltungsaktes **vertraut** hat;
- das Vertrauen des Begünstigten **unter Abwägung** mit dem öffentlichen Interesse an einer Rücknahme **schutzwürdig** ist; Schutzwürdigkeit liegt i.d.R. vor i.F.d. § 48 II 2 VwVfG;

2. Widerruf und Rücknahme

a) Die Rücknahme, § 48 VwVfG

noch aa) Der Bestandsschutz (§ 48 II VwVfG)

- der Begünstigte die **Fehlerursachen** als außerhalb seiner Sphäre liegend **nicht zu vertreten hat**; er hat sie stets zu vertreten, wenn er den fehlerhaften Verwaltungsakt
 - durch arglistige Täuschung, Drohung oder Bestechung erwirkt hat, § 48 II 3 Nr. 1 VwVfG;
 - durch Angaben erwirkt hat, die unrichtig oder unvollständig waren, § 48 II 3 Nr. 2 VwVfG.

2. Widerruf und Rücknahme

a) Die Rücknahme, § 48 VwVfG

noch aa) Der Bestandsschutz (§ 48 II VwVfG)

- der Begünstigte bezüglich der Rechtswidrigkeit gutgläubig war; dies ist nicht der Fall, wenn er die **Rechtswidrigkeit kannte** oder infolge **grober Fahrlässigkeit** nicht kannte (§ 48 II 3 Nr. 3 VwVfG).

In den Fällen des § 48 II 3 Rücknahme i.d.R. mit Wirkung für Vergangenheit (§ 48 II 4 VwVfG)

2. Widerruf und Rücknahme

a) Die Rücknahme, § 48 VwVfG

bb) Der Vermögensschutz, § 48 III VwVfG

- Greift bei begünstigenden Verwaltungsakten, die *keine Geldleistung* oder teilbare Sachleistung betreffen
- Rücknahme im Rahmen des Ermessens nach § 48 I stets zulässig

2. Widerruf und Rücknahme

a) Die Rücknahme, § 48 VwVfG

noch bb) Der Vermögensschutz, § 48 III VwVfG

Voraussetzungen:

1. Formelle Voraussetzungen
 - a. Antrag bei der Behörde, § 48 III 1 VwVfG
 - b. Jahresfrist, § 48 III 5 VwVfG
2. Materielle Voraussetzungen
 - a. Wirksame Rücknahme eines begünstigenden Verwaltungsakts, der nicht unter Abs. 2 fällt
 - b. Begünstigter hat auf den Bestand **vertraut**
 - c. Sein Vertrauen ist unter Abwägung mit dem öffentlichen Interesse **schutzwürdig**
 - die Fehlerursachen liegen außerhalb seiner Sphäre (§ 48 III 2 i.V.m. § 48 II 3 Nrn. 1 und 2 VwVfG)
 - keine Bösgläubigkeit (§ 48 III 2 i.V.m. § 48 II 3 Nr. 3 VwVfG)
 - etwaiges Mitverschulden, § 254 BGB analog

2. Widerruf und Rücknahme

a) Die Rücknahme, § 48 VwVfG

noch bb) Der Vermögensschutz, § 48 III VwVfG

Inhalt und Umfang des Anspruchs: Ausgleich des Vermögensnachteils, den der Betroffene wegen des Vertrauens auf den Bestand des Verwaltungsaktes erleidet

1. Vermögensnachteil des Betroffenen
2. Schadensausfüllende Kausalität zwischen der schutzwürdigen Vertrauensbetätigung und dem Vermögensnachteil
3. Ersatz des negativen Interesses (Vertrauensschaden) ist begrenzt durch positives Interesse (Interesse am Bestand des Verwaltungsaktes), § 48 III 3 VwVfG

2. Widerruf und Rücknahme

b) Widerruf eines rechtmäßigen Verwaltungsaktes, § 49 VwVfG

- Belastender Verwaltungsakt ist grundsätzlich **frei widerrufbar**, § 49 I
- Widerruf **begünstigender** Verwaltungsakte **nur ausnahmsweise** zulässig, vgl. die Fallgruppen § 49 II
- Dies erfordert ggf. eine (Aufopferungs-)Entschädigung des Begünstigten, § 49 VI
- § 49 III VwVfG: zweck- oder auflagenwidrige Verwendung von Geld- oder teilbaren Sachleistungen → Möglichkeit des Widerrufs sogar mit **ex tunc-Wirkung**

2. Widerruf und Rücknahme

b) Widerruf eines rechtmäßigen Verwaltungsaktes, § 49 VwVfG

aa) Widerrufsgründe des § 49 II VwVfG

- Nr. 1: Widerrufsvorbehalt
 - Widerrufsvorbehalt muss nicht rechtmäßig sein (str.)
 - Ausübung muss durch sachliche Gründe gerechtfertigt sein
- Nr. 2: Auflagenverstoß
 - Auflage muss nicht rechtmäßig sein (str.)
 - Auflage: § 36 II Nr. 4 VwVfG
- Nr. 3/4: veränderte Sach- oder Rechtslage
 - Behörde wäre berechtigt, den Verwaltungsakt nicht zu erlassen
 - konkrete Gefährdung des öffentlichen Interesses
 - bei Änderung der Rechtslage: von Vergünstigung wurde noch kein Gebrauch gemacht
- Nr. 5: Gemeinwohlgefährdung
 - Auffangklausel für Extremfälle

2. Widerruf und Rücknahme

b) Widerruf eines rechtmäßigen Verwaltungsaktes, § 49 VwVfG

noch aa) Widerrufsgründe des § 49 II VwVfG

- Entschädigungsanspruch des Betroffenen in den Fällen des § 49 II Nr. 3-5 VwVfG: Ersatz des Vertrauensschadens
- Voraussetzungen des § 48 III VwVfG

2. Widerruf und Rücknahme

b) Widerruf eines rechtmäßigen Verwaltungsaktes, § 49 VwVfG

bb) Widerrufsgründe des § 49 III VwVfG

- Nr. 1: Zweckentfremdung der Leistung
 - nur objektive Verfehlung, kein Verschulden des Begünstigten notwendig (ganz h.M.)
- Nr. 2: Auflagenverstoß
 - Auflage muss nicht rechtmäßig sein (str.)

2. Widerruf und Rücknahme

c) Frist für Rücknahme und Widerruf

- § 48 IV VwVfG
- Verweise in §§ 49 II 2, 49 III 2 VwVfG

Klärung durch BVerwGE 70, 356 (Großer Senat):

- Anwendungsbereich: Begriff der **Tatsache** weit
- keine Bearbeitungs-, sondern **Entscheidungsfrist**
- Kenntnis des zuständigen Amtswalters

2. Widerruf und Rücknahme

d) Der Erstattungsanspruch, § 49a VwVfG

- Erstattung aufgrund eines VA erbrachter Leistungen
 - dem Grunde nach (Abs. 1)
 - dem Umfang nach (Abs. 2) → §§ 812 ff. BGB

- Tatbestandsvarianten des § 49a Abs. 1 S. 1:
Verwaltungsakt wird mit Wirkung für die Vergangenheit
 - zurückgenommen,
 - widerrufen oder
 - infolge Eintritts einer auflösenden Bedingung unwirksam geworden

2. Widerruf und Rücknahme

e) Rücknahme und Widerruf im Rechtsbehelfsverfahren, § 50 VwVfG

- Modifikation der §§ 48, 49 VwVfG:

- Konstellation:
 - Begünstigender VA mit belastender **Drittwirkung**
 - **Anfechtung** durch einen Dritten
 - Zulässigkeit des Rechtsbehelfs erforderlich.
 - Begründetheit des Rechtsbehelfs? → str.!
 - Abhilfe im anhängigen Rechtsbehelfsverfahren

- Rechtsfolge: Begünstigter kann sich nicht auf Vertrauensschutz berufen.

2. Widerruf und Rücknahme

f) Europarechtswidrigkeit von VAen

→ Die Europarechtswidrigkeit von Verwaltungsakten kann zu einer Modifikation der §§ 48 ff. VwVfG führen (*Alcan-Fälle*):

Nationales Verfahrensrecht muss unionale und nationale Anliegen gleichbehandeln (**Diskriminierungsverbot**) und das Unionsinteresse hinreichend sicherstellen (**Äquivalenzprinzip**)

- Ausschluss der Regelvermutung nach § 48 II S. 2 VwVfG
- Regelmäßig kein schutzwürdiges Vertrauen nach § 48 II S. 1 VwVfG
- Unanwendbarkeit der Jahresfrist nach § 48 IV VwVfG
- Reduzierung des Rücknahmeermessens auf Null
- Ausschluss des Entreicherungseinwands nach § 49a II VwVfG

3. Wiederaufgreifen des Verfahrens, § 51 VwVfG

Hintergrund: Anspruch auf Überprüfung der Rechtmäßigkeit eines unanfechtbaren VA

- Antrag
- Unanfechtbarer VA
- Wiederaufgreifensgrund (Abs. 1 Nr. 1-3)
 - Änderung der Sach- oder Rechtslage
 - Neue Beweismittel
 - Wiederaufnahmegründe nach § 580 ZPO
- Keine Präklusion (Abs. 2)
- Frist (Abs. 3)

3. Wiederaufgreifen des Verfahrens, § 51 VwVfG

Ist der Anspruch auf Überprüfung der Rechtmäßigkeit des unanfechtbaren VA gegeben, so richtet sich die Entscheidung und damit ggf. auch die Einräumung von Ermessen nach herrschender Sicht nicht nach § 48 VwVfG, sondern nach dem für den Verwaltungsakt **maßgeblichen Fachrecht**.

Denkbare Reaktionen der Behörde:

- „**Wiederholende Verfügung**“ (= Ablehnung des Wiederaufgreifens, vgl. BVerwG, NVwZ 2002, 482)
- Abhilfebescheid
- Bestätigender **Zweitbescheid** (ggf. sogar mit Verböserung nach Maßgabe des § 48 VwVfG)