

Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft

Band 36

Rechtsfragen der Rücknahme von Verwaltungsakten

**Zur Dogmatik und Kritik der Rücknahmebestimmungen
der Verwaltungsverfahrensgesetze**

Von

Dr. Ulrich Knoke



Duncker & Humblot · Berlin

ULRICH KNOKE

Rechtsfragen der Rücknahme von Verwaltungsakten

Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft

**Herausgegeben im Auftrag der Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster durch die Professoren
Dr. Hans-Uwe Erichsen Dr. Helmut Kollhosser Dr. Jürgen Welp**

Band 36

Rechtsfragen der Rücknahme von Verwaltungsakten

**Zur Dogmatik und Kritik der Rücknahmebestimmungen
der Verwaltungsverfahrensgesetze**

Von

Dr. Ulrich Knoke



Duncker & Humblot · Berlin

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Knoke, Ulrich:

Rechtsfragen der Rücknahme von Verwaltungsakten: zur
Dogmatik und Kritik der Rücknahmebestimmungen der
Verwaltungsverfahrensgesetze / von Ulrich Knoke. — Berlin:
Duncker u. Humblot, 1989

(Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft; Bd. 36)

Zugl.: Münster (Westfalen), Univ., Diss., 1987

ISBN 3-428-06563-8

NE: GT

D 6

Alle Rechte vorbehalten

© 1989 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISSN 0935-5383

ISBN 3-428-06563-8

Meinen Eltern

Vorwort

Diese Arbeit hat im Sommer 1987 der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster als Dissertation vorgelegen. Kleinere nachträgliche Änderungen und Ergänzungen gehen auf entsprechende Anregungen der Berichterstatter im Promotionsverfahren zurück. Die zu den zentralen Fragestellungen der Untersuchung seither erschienene Rechtsprechung und Literatur konnte in den meisten Fällen noch bis etwa Frühjahr 1988 berücksichtigt werden.

Zu aufrichtigem Dank verpflichtet bin ich vor allem meinem verehrten akademischen Lehrer, Herrn Prof. Dr. Hans-Uwe Erichsen, der mir nicht nur bei der Aufgabenstellung behilflich war, sondern die Arbeit darüber hinaus durch wertvolle Hinweise, Anregungen und Kritik wesentlich gefördert und den Fortgang der Untersuchung stets mit großem Interesse begleitet hat. Dies gilt nicht nur für die Zeit meiner Tätigkeit als wissenschaftliche Hilfskraft und später wissenschaftlicher Mitarbeiter an dem von ihm geleiteten Institut, an welchem ich hervorragende Arbeitsbedingungen hatte, sondern trifft in etwa gleichem Maße auch auf den sich anschließenden Zeitraum zu, in dem ich die Dissertation neben meiner beruflichen Tätigkeit als Richter am Verwaltungsgericht Arnsberg fertigstellte.

Meinen Dank möchte ich auch Herrn Prof. Dr. Dirk Ehlers aussprechen, der das Zweitgutachten erstattet hat und mir dabei durch seine hilfreichen Anregungen Veranlassung gab, einige Problempunkte und Ergebnisse nochmals kritisch zu überdenken. Weiteren Dank schulde ich – auch stellvertretend für die hier ungenannt Gebliebenen – Herrn Prof. Dr. Walter Krebs sowie den übrigen ehemaligen Mitarbeitern am Kommunalwissenschaftlichen Institut der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster und zuvor am Lehrstuhl für Öffentliches Recht I der Ruhr-Universität Bochum für die Bereitschaft zu manchem weiterführenden und vertiefenden Gespräch.

Schließlich danke ich Herrn Prof. Dr. Erichsen und den Mitherausgebern für die Aufnahme der Arbeit in die Reihe „Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft“ sowie der Westfälischen Wilhelms-Universität für die Gewährung eines großzügigen Druckkostenzuschusses.

Arnsberg, im Juli 1988

Ulrich Knoke

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	23
-------------------------	----

1. Teil

Grundlagen

§ 1 Der Begriff der Rücknahme im System der Aufhebung von Verwaltungsakten durch die Verwaltung	26
I. Das Begriffspaar Rücknahme/Widerruf	26
II. Abgrenzungsfragen	26
§ 2 Die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts als Grundvoraussetzung des Institutus der Rücknahme	30
I. Allgemeines	30
II. Rechtswidrigkeit und bloße Unrichtigkeit	33
III. „Materielle“ und „formelle“ Rechtswidrigkeit	35
1. § 45 VwVfG	35
2. § 46 VwVfG	36
a) grammatische Auslegung (Wortlaut)	37
b) historische Auslegung (Entstehungsgeschichte)	37
c) systematische Auslegung	38
d) teleologische Auslegung	41
e) verfassungskonforme Auslegung	42
f) Ergebnis	44
IV. Außenrechtswidrigkeit und Innenrechtswidrigkeit	44
1. Das Außenrecht als alleiniger Maßstab des Rechtswidrigkeitsbegriffs i.S. der Rücknahmevorschriften	44
2. Konsequenzen für die Rücknehmbarkeit von Verwaltungsakten wegen Verstoßes gegen Verwaltungsvorschriften	45
V. Die Rechtswidrigkeit fingierter Verwaltungsakte	48
§ 3 Die Untergliederung der Verwaltungsakte in begünstigende und nicht begünstigende als wesentlicher Ansatzpunkt der Rücknahmeregelungen des Verwaltungsverfahrenrechts	50

I. Der begünstigende Verwaltungsakt	50
II. Der nicht begünstigende Verwaltungsakt	54
III. Die Einordnung der Verwaltungsakte mit Doppelwirkung	56
1. Der Verwaltungsakt mit Mischwirkung	56
a) Begriffsbestimmung und Abgrenzungsfragen	56
b) Die Zuordnung zu den Kategorien begünstigend/nicht begünstigend	61
2. Der Verwaltungsakt mit Drittwirkung	63
a) Begriff	63
b) Die Zuordnung zu den Kategorien begünstigend/nicht begünstigend	64
aa) beim begünstigenden Verwaltungsakt mit belastender Drittwirkung	64
bb) beim belastenden Verwaltungsakt mit begünstigender Drittwirkung	68
c) Im besonderen: der angefochtene Verwaltungsakt mit Drittwirkung	69
§ 4 Die Rücknahme im Spannungsfeld von Wirksamkeit und Bestandskraft des Verwaltungsakts	71
I. Die Wirksamkeit des Verwaltungsakts	71
1. Die begriffliche Unterscheidung von „äußerer“ und „innerer“ Wirksamkeit	71
a) Die äußere Wirksamkeit	72
b) Die innere Wirksamkeit	73
2. Beginn und Dauer der Wirksamkeit des Verwaltungsakts	73
a) Der Beginn der äußeren Wirksamkeit	73
aa) Insbesondere: das Existentwerden der Verwaltungsakte mit Drittwirkung	74
bb) Die für das Existentwerden des Verwaltungsakts notwendigen Anforderungen an die Bekanntgabe	75
cc) Eintritt der äußeren Wirksamkeit eines Verwaltungsakts trotz fehlender Bekanntgabe?	76
b) Der Beginn der inneren Wirksamkeit	77
aa) Allgemeines	77
bb) Besonderheiten bei Verwaltungsakten mit mehreren Adressaten oder mit Drittwirkung	78
c) Die Dauer von äußerer und innerer Wirksamkeit	79
3. Wirksamkeit und nichtiger Verwaltungsakt	80
4. Berührungspunkte der Wirksamkeit und der Rücknahme eines Verwaltungsakts	82

a) Die Rücknahme als Mittel der Wirksamkeitsbeendigung bzw. -beseitigung	82
b) Die (äußere) Wirksamkeit des Verwaltungsakts als notwendige Voraussetzung der Rücknahme	83
c) Insbesondere: die Rücknehmbarkeit nichtiger Verwaltungsakte	83
II. Die Bestandskraft des Verwaltungsakts	88
1. Begriff und Gegenstand der Bestandskraft	89
a) Die formelle Bestandskraft	91
b) Die materielle Bestandskraft	92
aa) Rechtskraft und Bestandskraft	94
bb) Eigenständige Bestimmung des Gegenstandes der (materiellen) Bestandskraft von Verwaltungsakten	97
cc) Abgrenzung von anderen Rechtswirkungen des Verwaltungsakts	100
2. Das Verhältnis der Rücknahmeregelungen zur materiellen Bestandskraft des Verwaltungsakts	102
§ 5 Zuständigkeit und Verfahren bei der Rücknahme von Verwaltungsakten	104
I. Die zuständige Behörde	104
1. Örtliche Zuständigkeit	104
2. Sachliche Zuständigkeit	105
II. Rücknahme und Verwaltungsverfahren	107
1. Das Verhältnis des Rücknahmeverfahrens zum ursprünglichen Er- laßverfahren	107
2. Rücknahme und Wiederaufgreifen des Verfahrens	108
3. Überblick über den Ablauf des Rücknahmeverfahrens	109
a) Die Einleitung des Verfahrens	110
b) Das Verfahren bis zur Entscheidung	113
c) Die Entscheidung	115

2. Teil

**Die Rücknahme von Verwaltungsakten
auf der Grundlage des § 48 der
Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes
und der Länder**

§ 6 Die Grundstrukturen der Rücknahmeregelung des § 48 VwVfG im Vergleich zu den Parallelvorschriften in AO und SGB X	117
---	-----

§ 7 Die Befugnisnorm des § 48 Abs. 1 Satz 1 VwVfG	121
I. Die Entscheidung über das „Ob“ der Rücknahme	121
1. Die Rücknahme als Ermessensentscheidung – Allgemeines	121
2. Die Problematik der Ermessensregelung insbesondere bei der Rücknahme nicht begünstigender Verwaltungsakte	123
a) Rücknahmepflicht kraft verfassungsrechtlicher Vorgaben?	123
aa) Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	123
bb) Die Grundrechte als Grundlage eines verfassungsrechtlichen Beseitigungsanspruchs	125
b) Determinanten des Ermessens bei der Rücknahme (unanfechtbar gewordener) nicht begünstigender Verwaltungsakte	132
aa) Allgemeines	132
bb) Mögliche Fälle einer Reduzierung des Ermessens in Richtung auf eine Pflicht zur Rücknahme des Verwaltungsakts	133
cc) Sonderproblem: Vertrauensschutz als Ermessensdeterminante bei der Rücknahme nicht begünstigender Verwaltungsakte?	135
II. Die Differenzierungsmöglichkeiten hinsichtlich des „Wie“ der Rücknahme	138
1. Voll- oder Teilrücknahme	139
2. Rücknahme mit Wirkung für die Vergangenheit oder für die Zukunft	140
§ 8 Die eingeschränkte Rücknehmbarkeit von begünstigenden Geldleistungs- und teilbaren Sachleistungsverwaltungsakten nach § 48 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Abs. 2 VwVfG	143
I. Die differenzierte Behandlung der begünstigenden Verwaltungsakte hinsichtlich ihres Bestandsschutzes	143
1. Der Geldleistungsverwaltungsakt i. S. des § 48 Abs. 2 VwVfG	144
2. Der Sachleistungsverwaltungsakt i. S. des § 48 Abs. 2 VwVfG	145
3. Die praktische Bedeutung der Geld- und Sachleistungsverwaltungsakte i. S. des § 48 Abs. 2 VwVfG im Verhältnis zu den übrigen begünstigenden Verwaltungsakten	146
II. Die Voraussetzungen des in § 48 Abs. 2 VwVfG vorgesehenen Bestandsschutzes	148
1. Der Vertrauenstatbestand	148
2. Die Schutzwürdigkeit des Vertrauens	151
a) Die zwingenden Ausschlußgründe für die Schutzwürdigkeit gemäß § 48 Abs. 2 Satz 3 VwVfG	152
aa) § 48 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 VwVfG: Ausschluß des Vertrauensschutzes bei arglistiger Täuschung, Drohung oder Bestechung	152
bb) § 48 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 VwVfG: Ausschluß des Vertrauensschutzes bei unrichtigen oder unvollständigen Angaben	154

cc) § 48 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3 VwVfG: Ausschluß des Vertrauensschutzes bei Kenntnis oder grobfahrlässiger Unkenntnis der Rechtswidrigkeit	155
b) Die positiven Regelbeispiele für die Schutzwürdigkeit gemäß § 48 Abs. 2 Satz 2 VwVfG	157
c) Die Abwägung des privaten mit dem öffentlichen Interesse im übrigen – einzelne Abwägungskriterien	159
d) Sonderproblem: Die Schutzwürdigkeit des Vertrauens von Trägern und Stellen öffentlicher Verwaltung	161
III. Die Bedeutung der „soweit“-Klausel; insbesondere: die Auswirkungen des Vertrauensschutzes auf die Rücknehmbarkeit für die Vergangenheit oder für die Zukunft	164
IV. Das Verhältnis der Eingrenzungen der Rücknahmebefugnis zum Rücknahmeermessen bei begünstigenden Geld- und Sachleistungsverwaltungsakten i.S. des § 48 Abs. 2 VwVfG	167
1. Allgemeines	167
2. Einzelfragen der Bildung und Betätigung des Ermessens bei der Rücknahme begünstigender Verwaltungsakte i.S. des § 48 Abs. 2 VwVfG	168
§ 9 Die Rücknahme der nicht unter § 48 Abs. 2 VwVfG fallenden übrigen begünstigenden Verwaltungsakte	171
I. Die Regelung des § 48 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Abs. 3 VwVfG: Vertrauensschutz in Form von Vermögensschutz	171
1. Die allgemeine Bedeutung dieser „Vermögensschutzlösung“ im Rahmen der Systematik und Zielsetzung des § 48 VwVfG	171
2. Der Vermögensausgleich nach § 48 Abs. 3 VwVfG im einzelnen	173
a) Voraussetzungen	173
b) Umfang	177
c) Rechtsnatur	178
II. Der abschließende Charakter des Vermögensschutzes im Hinblick auf einen im Rahmen des § 48 Abs. 1 Satz 1 VwVfG in Betracht kommenden vertrauensbedingten Bestandsschutz	180
A. Problemstellung: Schutz des Vertrauens des Begünstigten in den Bestand des Verwaltungsakts als Richtwert der Ermessensentscheidung über die Rücknahme?	180
B. Lösung auf der Grundlage einer Auslegung der Norm	182
1. Grammatische Auslegung	182
2. Historische Auslegung (Entstehungsgeschichte)	182
3. Systematische Auslegung	184
4. Teleologische Auslegung	185
5. Zwischenergebnis	185

C. Überprüfung des bisherigen Auslegungsergebnisses anhand der Grundsätze über die verfassungskonforme Auslegung	186
1. Allgemeines	186
2. Ansatzpunkte für eine verfassungskonforme Auslegung im Falle des § 48 VwVfG	187
a) Die (Un-)Vereinbarkeit des bisherigen Auslegungsergebnisses mit dem verfassungsrechtlich verbürgten Vertrauensschutz	187
aa) Verfassungsrang und Verortung des Vertrauensschutzes	187
aaa) Übersicht über den Stand der Meinungen	188
bbb) Kritische Würdigung der wesentlichen Ableitungsversuche	189
(1) Treu und Glauben	189
(2) Menschenwürde	189
(3) Sozialstaatsprinzip	190
(4) Rechtsstaatsprinzip (Rechtssicherheit)	191
(5) Grundrechtliche Freiheitsgewährleistungen	194
(6) Allgemeiner Gleichheitssatz	205
ccc) Ergebnis und Konkurrenzverhältnis der einzelnen verfassungsrechtlichen Grundlagen	207
bb) Die Aussagen der einschlägigen Verfassungssätze über die notwendige Qualität des Vertrauensschutzes – Bestandsschutz oder Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers?	209
aaa) Der rechtsstaatlich gebotene Vertrauensschutz	209
bbb) Der grundrechtlich gebotene Vertrauensschutz	211
(1) Allgemeines	211
(2) Im besonderen: Die notwendige Qualität des Vertrauensschutzes im Regelungsbereich der Eigentumsgewährleistung des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG	213
ccc) Zusammenfassung und Ergebnis	216
cc) Das Problem völliger Vertrauensschutzausfälle bei der Rücknahme bestimmter „Typen“ begünstigender Verwaltungsakte i. S. des § 48 Abs. 3 VwVfG	217
aaa) Allgemeines	217
bbb) Einzelne Problemfälle	219
(1) Ganz oder teilweise „immaterielle“ Verwaltungsakte	219
(2) Schutzwürdiges (Verkehrs-)Vertrauen Dritter	220
(3) „Formalverwaltungsakte“	221
ccc) Zusammenfassung und Ergebnis	222

b) Die (Un-)Vereinbarkeit des bisherigen Auslegungsergebnisses mit Art. 3 Abs. 1 GG	222
c) Zwischenergebnis	227
3. Vertrauensbedingter Bestandsschutz bei der Rücknahme begünstigender Verwaltungsakte i. S. des § 48 Abs. 3 VwVfG vor dem Hintergrund der Grenzen einer verfassungskonformen Auslegung	228
a) Die allgemeinen Grenzen der verfassungskonformen Auslegung	228
b) Die Überschreitung dieser Grenzen bei einer Berücksichtigung des Bestandsvertrauens im Rahmen der Ermessensentscheidung über die Rücknahme	231
D. Exkurs: Verfassungskonforme Rechtsfortbildung als gleichermaßen untaugliches Mittel zur Lösung des Problems	234
E. Ergebnis	236
III. Sonstige verbleibende und dabei u. U. zu Bestandsschutz führende Determinanten des Ermessens bei der Entscheidung über die Rücknahme nach § 48 Abs. 1 Satz 1 VwVfG	237
§ 10 Die zeitliche Rücknahmesperre des § 48 Abs. 4 VwVfG	239
I. Inhalt und allgemeine Bedeutung der Regelung	239
II. Die wesentlichen Interpretationsprobleme – Der Streitstand in Rechtsprechung und Literatur	242
1. Die Entwicklung bis zum Beschluß des Großen Senats vom 19. Dezember 1984	244
2. Der Beschluß des Großen Senats vom 19. Dezember 1984 und seine Aufnahme im Schrifttum	246
III. Die Auslegung des § 48 Abs. 4 Satz 1 VwVfG im einzelnen – Analyse und Kritik	249
1. Erste Problemstellung: Geltung der Ausschlußfrist nur für das nachträgliche Erkennen von Sachaufklärungsfehlern (Tatsachenirrtümern) oder auch für das nachträgliche Erkennen von Rechtsanwendungsfehlern (Rechtsirrtümern) bei von Anfang an vollständig bekanntem Sachverhalt?	249
a) Wortlaut	249
aa) Der Tatsachenbegriff	249
bb) Das Merkmal „Kenntnis erhalten“	250
cc) Ergebnis	251
b) Gesetzssystematik	252
c) Entstehungsgeschichte	254
d) Sinn und Zweck	256

e) Exkurs: Analoge Anwendung der Norm?	259
f) Ergebnis	260
2. Zweite Problemstellung: Der Umfang der für den Beginn des Laufs der Ausschußfrist erforderlichen Tatsachenkenntnis	260
a) Wortlaut	261
b) Gesetzssystematik	264
c) Entstehungsgeschichte	265
d) Sinn und Zweck	267
e) Ergebnis	273
3. Dritte Problemstellung: Die behördliche Kenntnisnahme als der den Fristbeginn auslösende Vorgang	274
a) Das Merkmal „Kenntnis“	275
b) Das Merkmal „Behörde“	278
c) Zusammenschau beider Merkmale und Ergebnis	280

3. Teil

**Die Rücknahme begünstigender Verwaltungsakte
mit belastender Drittwirkung während des Vorverfahrens
oder des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens
nach Maßgabe der Sonderregelung des § 50 der Verwaltungs-
verfahrensgesetze des Bundes und der Länder**

§ 11 Allgemeines – Inhalt, Zielsetzung und verfassungsrechtliche Bezüge der Vorschrift	285
§ 12 Anwendungsbereich, Normadressaten und praktische Bedeutung der Vor- schrift	291
I. Das Verhältnis des § 50 VwVfG zu den Vorschriften der Verwaltungs- gerichtsordnung über das Vorverfahren	291
II. Konsequenzen für den Anwendungsbereich, die Normadressaten und die praktische Bedeutung des § 50 VwVfG	297
1. Anwendungsbereich	297
2. Normadressat(en)	301
3. Praktische Bedeutung	301
§ 13 Die Voraussetzungen des § 50 VwVfG	303
I. Anfechtung eines begünstigenden Verwaltungsakts durch einen Dritten	303
1. Zuschnitt der Norm allein auf begünstigende Verwaltungsakte mit belastender Drittwirkung	303
2. Begriff des „Dritten“	304
3. Tatsächliche Anfechtung	304

Inhaltsverzeichnis

17

II. Abhilfe des Rechtsbehelfs durch Aufhebung des Verwaltungsakts . . .	305
1. Begriff der „Abhilfe“	305
2. Zulässigkeit des Rechtsbehelfs	306
3. Begründetheit des Rechtsbehelfs	308
4. Funktion der „soweit“-Klausel	310
§ 14 Die Rechtsfolge des § 50 VwVfG	312
I. Allgemeines	312
II. Die besondere Problematik der Ermessensregelung in den Fällen des § 50 VwVfG	313
Literaturverzeichnis	315

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
abw.	abweichend
a. E.	am Ende
a. F.	alte Fassung
Allg. SteuerR	Allgemeines Steuerrecht
Allg. VwR	Allgemeines Verwaltungsrecht
Alt.	Alternative
amtl.	amtlich(e, -es)
Anh.	Anhang
Anm.	Anmerkung
AO	Abgabenordnung 1977
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
AtG	Atomgesetz
Aufl.	Auflage
AuslG	Ausländergesetz
Bad.-Württ.	Baden-Württemberg, baden-württembergisch
BauGB	Baugesetzbuch
BauR	Baurecht, Zeitschrift für das gesamte öffentliche und zivile Baurecht
Bay	Bayern, bayerisch
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BBauBl.	Bundesbaublatt
BBauG	Bundesbaugesetz
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BBG	Bundesbeamtengesetz
Bd.	Band
Begr.	Begründung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BHO	Bundshaushaltsordnung
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BJagdG	Bundesjagdgesetz

BK	Bonner Kommentar
BNotO	Bundesnotarordnung
BRAO	Bundesrechtsanwaltsordnung
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
BRS	Baurechtssammlung
BSG	Bundessozialgericht
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache(n)
BVerfG(E)	(Entscheidungen des) Bundesverfassungsgericht(s)
BVerwG(E)	(Entscheidungen des) Bundesverwaltungsgericht(s)
BVFG	Bundesvertriebenengesetz
BWGZ	Zeitschrift des Gemeindetages Baden-Württemberg
BWVPr.	Baden-Württembergische Verwaltungspraxis
bzw.	beziehungsweise
dens.	denselben
ders.	derselbe
d. h.	das heißt
dies.	dieselbe(n)
Diss.	Dissertation
DJT	Deutscher Juristentag
DÖD	Der öffentliche Dienst
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
E	Entscheidung(en), Entwurf
ebd.	ebenda
Einl.	Einleitung
Erl.	Erläuterung
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg
etc.	et cetera (und so weiter)
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EVwVerfG, EVwVfG	Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes (Musterentwurf 1963)
f.	für, folgende (Seite)
FamRZ	Zeitschrift für das gesamte Familienrecht
Festg.	Festgabe
ff.	folgende (Seiten)
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GastG	Gaststättengesetz
GBI., Ges. Bl.	Gesetzblatt

gem.	gemäß
GewArch	Gewerbearchiv
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GV., GVBl., GVOBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
h. M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
HS	Halbsatz
i. E.	im Ergebnis
i.e.S.	im engeren Sinne
insb.	insbesondere
i. V.m.	in Verbindung mit
i. w. S.	im weiteren Sinne
JA	Juristische Arbeitsblätter
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KAG	Kommunalabgabengesetz
krit.	kritisch(e,-er)
KStZ	Kommunale Steuer-Zeitschrift
lit.	litera (Buchstabe)
LS	Leitsatz
LSG	Landessozialgericht
LVwG	Landesverwaltungsgesetz
MDR	Monatsschrift für deutsches Recht
m. w. Beisp.	mit weiteren Beispielen
m. w. Nachw.	mit weiteren Nachweisen
nds.	niedersächsisch
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht
n. v.	nicht veröffentlicht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NW	Nordrhein-Westfalen
o. ä.	oder ähnlich(e, -es)
OBG	Ordnungsbehördengesetz
OVG	Oberverwaltungsgericht

OVGE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte Münster und Lüneburg (amtliche Sammlung)
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
PflSchG	Pflanzenschutzgesetz
PolG	Polizeigesetz
Pr.	Preußen, preußisch
Rdn.	Randnummer
RegE	Regierungsentwurf
RGBL	Reichsgesetzblatt
Rh.-Pf.	Rheinland-Pfalz
RiA	Recht im Amt
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Seite(n); Satz
S/B/L	Stelkens/Bonk/Leonhardt (Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz)
schl.-holst., sh.	schleswig-holsteinisch
Schwbg	Schwerbehindertengesetz
SGB X	Sozialgesetzbuch, 10. Buch – Verwaltungsverfahren –
SGG	Sozialgerichtsgesetz
sog.	sogenannt(e, -er)
Sp.	Spalte
SprengG	Sprengstoffgesetz
st.	ständig(e)
StaatsR	Staatsrecht
StGB	Strafgesetzbuch
StuW	Steuer und Wirtschaft
TierSG	Tierseuchengesetz
u. a.	und andere, unter anderem
Univ.	Universität
Urt.	Urteil
u. U.	unter Umständen
v.	vom, von
VA	Verwaltungsakt
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerfR	Verfassungsrecht
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VerwR, VwR	Verwaltungsrecht
VerwRspr.	Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof

vgl.	vergleiche
Vorb.	Vorbemerkung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwProzeßR	Verwaltungsprozeßrecht
VwVerfR	Verwaltungsverfahrenrecht
VwVfG(e)	Verwaltungsverfahrensgesetz(e)
WaffG	Waffengesetz
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung
z. B.	zum Beispiel
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZfSH/SGB	Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch
zit.	zitiert
ZPO	Zivilprozeßordnung
z. T.	zum Teil

Einleitung

Die Rücknahme von Verwaltungsakten zählt zu den zentralen Themenbereichen des allgemeinen Verwaltungs- und Verwaltungsverfahrenrechts. Handelt die Verwaltung in der Form des Verwaltungsakts – diese Handlungsform hat auch in unserem heutigen „modernen“ Leistungsstaat ihre Bedeutung keineswegs eingebüßt¹ – und verstößt dieses Handeln aus welchen Gründen auch immer gegen geltendes Recht, so stellt sich die Frage, ob und inwieweit die handelnde Behörde hierauf in Gestalt einer Aufhebung des Verwaltungsakts reagieren darf oder sogar muß. Der so in aller Kürze umrissene Gegenstand der Rücknahme von Verwaltungsakten liegt im Spannungsfeld verschiedener Verfassungsrechtssätze und kennzeichnet eine Problematik, die seit langem intensiv und dabei zumeist kontrovers diskutiert worden ist². Wie noch zu zeigen sein wird, haben auch die inzwischen ca. 10 Jahre in Kraft befindlichen verwaltungsverfahrensgesetzlichen Regelungen der Rücknahme von Verwaltungsakten nicht alle Unklarheiten beseitigt; einige in ihnen enthaltene Neuerungen haben vielmehr die Aktualität des Themas eher noch erhöht.

Nach Entstehung der Bundesrepublik Deutschland sahen sich Rechtsprechung und Lehre in Ermangelung über einzelne spezialgesetzlich geregelte Bereiche hinausgehender, allgemeingültiger Gesetzesbestimmungen betreffend die Rücknahme von Verwaltungsakten vor die Aufgabe gestellt, „allgemeine Rechtsgrundsätze“³ zur Bewältigung dieser Problematik zu entwickeln. Während man anfangs überwiegend vom Grundsatz der „freien“, d. h. einschränkungslos zulässigen Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes ausging⁴ und der Verwaltung dergestalt eine flexible Reaktion ermöglichte, fand im Gefolge eines Urteils des OVG Berlin⁵ aus dem Jahre 1957 nament-

¹ Vgl. dazu *Erichsen*, DVBl. 1983, 289 (293); *Erichsen/Martens*, Allg. VwR, § 11 I; *Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee und System, S. 32 f.; abweichend etwa *Achterberg*, Allg. VwR, § 20 Rdn. 33.

² Siehe etwa den von *Ule/Becker*, Verwaltungsverfahren, S. 54 f., im Jahre 1963 konstatierten Befund: „... eine der umstrittensten Fragen des Verwaltungsrechts, die von Rechtsprechung und Lehre nirgends übereinstimmend beantwortet wird“. Ähnlich *Ossenbühl*, DÖV 1964, 511; vgl. ferner *dens.*, Rücknahme, S. 1 f.; *Wendt*, JA 1980, 85.

³ Vgl. zu diesen als Rechtsquelle des allgemeinen Verwaltungsrechts etwa *Wolff/Bachof*, VwR I, § 25 I; *Ossenbühl* in *Erichsen/Martens*, Allg. VwR, § 7 IX; ferner *Mußgnug* in FS f. Univ. Heidelberg, S. 203 (204 ff.).

⁴ Vgl. etwa BayVGH VerwRspr. 1952, 144 f.; OVG Münster DÖV 1956, 151; VGH Kassel DVBl. 1958, 763; *Nebinger*, Verwaltungsrecht, S. 216; *Sommer*, DÖV 1954, 685 (686).

lich bei der Rücknahme begünstigender Verwaltungsakte der Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes als Rücknahmesperre mehr und mehr Berücksichtigung und hatte vor diesem Hintergrund nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts⁶ eine Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der Aufhebung und dem privaten Interesse des Begünstigten am (Fort-)Bestand des Verwaltungsakts zu erfolgen⁷.

Zwischenzeitlich sind indes diese ungeschriebenen Grundsätze in bezug auf nahezu alle wesentlichen Teilbereiche des Verwaltungsrechts durch „geschriebenes Recht“ abgelöst worden. Es haben nämlich gesetzliche Bestimmungen über die Rücknahme von Verwaltungsakten in die „großen“ Kodifikationen des Verwaltungsverfahrensrechts, die Ende der 70er / Anfang der 80er- Jahre in Kraft getreten sind, Eingang gefunden. Angesprochen sind damit in erster Linie die Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes⁸ und der Länder⁹, daneben aber auch die Abgabenordnung 1977 (AO)¹⁰ sowie das Sozialgesetzbuch, 10. Buch – Verwaltungsverfahren – (SGB X)¹¹.

Die nunmehr geltende *lex scripta* hat im Vergleich zum früheren Rechtszustand insgesamt kaum zu einem Mehr an Rechtssicherheit geführt¹². Dieser Befund, der insbesondere auf die Grundkonzeption der Rücknahmeregelungen in den Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes und der Länder zutrifft, hat mehrere Ursachen. Zum einen hat sich der Gesetzgeber jedenfalls zum Teil von den die vorherige Praxis bestimmenden Grundsätzen in wesentlicher Hinsicht abgewandt, was diese und die dazu ergangene Rechtsprechung

⁵ DVBl. 1957, 503 (505 f.).

⁶ Vgl. etwa BVerwGE 5, 312 (313); 8, 261 (269); 10, 308 (309); 19, 188 (189); 38, 290 (294); 40, 212 (216).

⁷ Dazu auch *Ossenbühl*, Rücknahme, S. 17 ff., 27 f.; *Mainka*, Vertrauensschutz, S. 36 f., 60 ff.; *Wolff/Bachof*, VwR I, § 53 V d; *Kimminich*, JuS 1965, 249 (253 ff.).

⁸ vom 25. Mai 1976 (BGBl. I S. 1253).

⁹ Verwaltungsverfahrensgesetz für Baden-Württemberg vom 21. 6. 1977 (Ges. Bl. S. 227); Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz vom 23. 12. 1976 (GVBl. S. 544); Gesetz über das Verfahren der Berliner Verwaltung, vom 8. 12. 1976 (GVBl. S. 2735); Bremisches Verwaltungsverfahrensgesetz vom 15. 11. 1976 (Brem. GBl. S. 243); Hamburgisches Verwaltungsverfahrensgesetz vom 9. 11. 1977 (GVBl. S. 333); Hessisches Verwaltungsverfahrensgesetz vom 1. 12. 1976 (GVBl. S. 454); Vorläufiges Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Niedersachsen vom 3. 12. 1976 (GVBl. S. 311); Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen vom 21. 12. 1976 (GV. NW S. 438); Landesgesetz über das Verwaltungsverfahren in Rheinland-Pfalz vom 23. 12. 1976 (GVBl. S. 308); Saarländisches Verwaltungsverfahrensgesetz vom 15. 12. 1976 (ABl. S. 1151); Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein – LVwG – vom 18. 4. 1967 (GVObI. S. 131), geändert und den Bestimmungen des VwVfG des Bundes angepaßt durch Gesetz vom 18. 12. 1978 (GVObI. 1979 S. 2) und nunmehr geltend in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. 3. 1979 (GVObI. S. 182).

¹⁰ vom 16. März 1977 (BGBl. I S. 163).

¹¹ vom 18. Oktober 1980 (BGBl. I S. 1469).

¹² Vgl. auch *Kopp*, GewArch 1986, 252.

allenfalls noch beschränkt als Auslegungshilfe tragfähig erscheinen läßt. Dies gilt insbesondere für den nunmehr im VwVfG¹³ nach Verwaltungsaktstypen differenziert ausgestalteten Bestandsschutz bei der Rücknahme begünstigender Verwaltungsakte. Zum anderen ist eine Reihe von Problemfeldern und Einzelfragen – etwa im Zusammenhang mit der Rücknahme von Verwaltungsakten mit Doppelwirkung – ungeregt geblieben. Schließlich sind, wie das Beispiel der Fristenregelung des § 48 Abs. 4 VwVfG zeigt, neue und schwierige Auslegungsprobleme hinzugekommen.

Die vorliegende Untersuchung hat sich vorrangig zum Ziel gesetzt, ausgehend von den vorhandenen gesetzlichen Regelungen die Strukturen der Rücknahmebefugnis und -entscheidung einschließlich ihrer dogmatischen Grundlagen, ihrer Berührungspunkte mit übergreifenden Rechtsinstituten, wie z. B. der Wirksamkeit und Bestandskraft des Verwaltungsakts, sowie ihrer Einbindungen in das Verwaltungsverfahren zu analysieren und in Problembereichen zugleich daraufhin zu überprüfen, ob der Gesetzgeber den sich aus dem Verfassungsrecht ergebenden Rahmen seiner Regelungs- und Gestaltungsfreiheit hinreichend beachtet oder überschritten hat. Darüber hinaus sollen anknüpfend an die gesetzliche Systematik einzelne Problemfelder, Auslegungs- und Zweifelsfragen behandelt und unter Berücksichtigung des jeweiligen Streitstandes in Rechtsprechung und Schrifttum kritisch gewürdigt werden. Ein gewisser Schwerpunkt der Arbeit wird abgesehen von der Fristenregelung des § 48 Abs. 4 VwVfG bei der Untersuchung der Rücknahme (sonstiger) begünstigender Verwaltungsakte im Sinne des § 48 Abs. 3 VwVfG liegen. In diesem Zusammenhang stellt sich insbesondere die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit sowie den Möglichkeiten und Grenzen einer verfassungskonformen Auslegung.

Hauptuntersuchungsgegenstand sind die Rücknahmeregelungen der Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder unter Einschluß der Sonderbestimmung des § 50 VwVfG. Auf die entsprechenden Bestimmungen in der Abgabenordnung und im 10. Buch des Sozialgesetzbuches wird aus Gründen der Umfangbegrenzung außer in einem kurzen vergleichenden Überblick (§ 6) nur insoweit eingegangen, als es angezeigt erscheint, um gemeinsame Grundlagen bzw. wesentliche Parallelen oder Unterschiede deutlich zu machen.

¹³ Sofern im folgenden nicht besonders gekennzeichnet, bezieht sich diese Abkürzung sowohl auf das Bundesgesetz als auch auf die Landesverwaltungsverfahrensgesetze.