

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 652

**Der Widerruf rechtmäßiger
begünstigender Verwaltungsakte
nach § 49 VwVfG**

Von

Helmut Bronnenmeyer



Duncker & Humblot · Berlin

HELMUT BRONNENMEYER

**Der Widerruf rechtmäßiger begünstigender
Verwaltungsakte nach § 49 VwVfG**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 652

**Der Widerruf rechtmäßiger
begünstigender Verwaltungsakte
nach § 49 VwVfG**

Von

Dr. Helmut Bronnenmeyer



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Bronnenmeyer, Helmut:

Der Widerruf rechtmässiger begünstigender Verwaltungsakte
nach § 49 VwVfG / von Helmut Bronnenmeyer. — Berlin :

Duncker und Humblot, 1994

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 652)

Zugl.: Mannheim, Univ., Diss., 1993

ISBN 3-428-07984-1

NE: GT

D 180

Alle Rechte vorbehalten

© 1994 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Satz: W. März, Tübingen

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-07984-1

Meinen Eltern

Vorwort

Die nachfolgende Untersuchung beruht auf einer Arbeit, die der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Mannheim im Sommersemester 1993 als Dissertation vorlag.

Die nunmehr erfolgte Veröffentlichung berücksichtigt die bis März 1993 erschienene Rechtsprechung und Literatur.

Herrn Prof. Dr. *Wolf-Rüdiger Schenke* möchte ich an dieser Stelle nochmals herzlich danken. Ohne seine persönliche und wissenschaftliche Betreuung und Ermutigung wäre die Abhandlung nicht entstanden.

Dem Verlag danke ich für die Aufnahme in die Reihe „Schriften zum Öffentlichen Recht“.

Nürnberg, im November 1993

Helmut Bronnenmeyer

Inhalt

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Einleitung | 29 |
| <i>Erster Abschnitt</i> | |
| Begriffsbestimmungen | 30 |
| § 1 Der Begriff des Widerrufs | 30 |
| A. Die einzelnen Begriffsmerkmale des Widerrufs | 30 |
| I. Die Aufhebung des Verwaltungsakts | 30 |
| II. Die Aufhebung durch eine Behörde | 31 |
| III. Die Rechtmäßigkeit des aufgehobenen Verwaltungsakts | 32 |
| 1. Die Auffassungen in Rechtsprechung und Literatur | 32 |
| 2. Die Geltung des § 49 VwVfG für rechtswidrige Verwaltungsakte . . . | 33 |
| a) Die Notwendigkeit der Anwendung des § 49 VwVfG auf rechts- widrige Verwaltungsakte | 34 |
| b) Die Begründung der Geltung des § 49 VwVfG für rechtswidrige Verwaltungsakte | 37 |
| IV. Die Aufhebung außerhalb einer Widerspruchsentscheidung | 39 |
| 1. Die Auffassungen in Rechtsprechung und Literatur | 40 |
| 2. Kein Widerruf in einer Widerspruchsentscheidung | 40 |
| a) Keine Geltung des § 49 VwVfG für die Entscheidung über den Widerspruch | 41 |
| b) Die Unterschiede zwischen Widerrufsverfahren und Widerspruchs- verfahren | 42 |
| B. Die Definition des Widerrufs | 43 |
| § 2 Der Begriff des rechtmäßigen begünstigenden Verwaltungsakts . . | 43 |
| A. <i>Der Begriff des Verwaltungsakts</i> | 43 |
| I. Die Maßgeblichkeit der Legaldefinition des § 35 VwVfG | 44 |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------|--------|
| II. Problemfälle bei der Anwendung des § 49 VwVfG | 44 |
| 1. Der Widerruf der Fiktion eines Verwaltungsakts | 44 |
| a) Keine unmittelbare Geltung des § 49 VwVfG | 45 |
| b) Die entsprechende Geltung des § 49 VwVfG | 46 |
| 2. Der Widerruf einer Zusicherung nach § 38 VwVfG | 48 |
| a) Die Auffassungen in Rechtsprechung und Literatur | 49 |
| b) Die Zusicherung als Verwaltungsakt | 50 |
| B. Der Begriff des rechtmäßigen Verwaltungsakts | 51 |
| I. Die Fehlerfreiheit des Verwaltungsakts | 52 |
| II. Der maßgebliche Zeitpunkt | 53 |
| 1. Die Auffassungen in Rechtsprechung und Literatur | 54 |
| a) Bei der Anfechtungsklage | 54 |
| b) Bei Rücknahme und Widerruf | 55 |
| (1) Die Literatur | 55 |
| (2) Die Rechtsprechung | 57 |
| 2. Stellungnahme | 58 |
| a) Begrenzung des Problems | 58 |
| b) Der nachträglich unwirksam gewordene Verwaltungsakt | 59 |
| c) Der nachträglich rechtswidrig gewordene Verwaltungsakt | 60 |
| (1) Rechtslogische Argumente | 60 |
| (a) Der Verstoß gegen das Verbot des Neuerlasses | 60 |
| (b) Der Verstoß gegen das zwingende Gebot der Aufhebung | 61 |
| (c) Der Verstoß gegen Sinn und Zweck der Ermächtigungsnorm | 62 |
| (d) Zusammenfassung | 66 |
| (2) Die Regelung der §§ 48, 49 VwVfG | 66 |
| (a) Der Wortlaut des Gesetzes | 67 |
| (b) Das Argument aus dem Verbot des rückwirkenden Widerrufs | 68 |
| (c) Das Argument aus § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 und 4 VwVfG | 69 |
| (d) Zusammenfassung | 71 |
| (3) Historische Argumente | 71 |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Inhalt | 11 |
| d) Der nachträglich rechtmäßig gewordene Verwaltungsakt | 72 |
| 3. Ergebnis | 72 |
| C. Der Begriff des begünstigenden Verwaltungsakts | 73 |
| I. Die Legaldefinition des § 48 Abs. 1 Satz 2 VwVfG | 73 |
| 1. Die Begründung eines Rechts | 73 |
| 2. Die Begründung eines rechtlich erheblichen Vorteils | 75 |
| a) Die Auffassungen in Rechtsprechung und Literatur | 75 |
| b) Stellungnahme | 76 |
| 3. Die Bestätigung eines Rechts oder eines rechtlich erheblichen Vor- teils | 77 |
| II. Die Abgrenzung zum belastenden Verwaltungsakt | 77 |
| 1. Der Begriff des belastenden Verwaltungsakts | 78 |
| 2. Das maßgebliche Unterscheidungskriterium | 78 |
| III. Die begriffliche Einordnung von Verwaltungsakten mit Doppelwirkung . . | 79 |

Zweiter Abschnitt

**Die Voraussetzungen des Widerrufs
rechtmäßiger begünstigender Verwaltungsakte nach § 49 VwVfG** 81

1. Unterabschnitt

**Das Vorliegen eines Widerrufsgrundes nach
§ 49 Abs. 2 Satz 1 VwVfG** 82

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| § 3 Der abschließende Charakter des § 49 Abs. 2 Satz 1 VwVfG . . . | 82 |
| A. Die Begründung des abschließenden Charakters | 82 |
| I. Der Wortlaut des § 49 Abs. 2 Satz 1 VwVfG | 83 |
| II. Verfassungsrechtliche Vorgaben | 83 |
| B. Folgerungen für die Anwendung des § 49 Abs. 2 Satz 1 VwVfG | 84 |
| I. Der Ausschluß sonstiger Widerrufsgründe | 84 |
| II. Die restriktive Interpretation der Tatbestandsmerkmale des § 49 Abs. 2 Satz 1 VwVfG | 84 |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| § 4 Die einzelnen Widerrufsgründe des § 49 Abs. 2 Satz 1 VwVfG . . . | 85 |
| A. Die Zulassung des Widerrufs durch Rechtsvorschrift oder Widerrufsvorbehalt nach § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VwVfG | 85 |
| I. Die Zulassung des Widerrufs durch Rechtsvorschrift nach § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 erste Alt. VwVfG | 85 |
| 1. Der Begriff der Rechtsvorschrift | 85 |
| 2. Die Zulassung des Widerrufs | 88 |
| 3. Die Bedeutung des § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 erste Alt. VwVfG | 88 |
| II. Die Zulassung des Widerrufs durch Widerrufsvorbehalt nach § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 zweite Alt. VwVfG | 89 |
| 1. Der Zweck der Vorschrift | 90 |
| a) Bei rechtswidrigen Verwaltungsakten | 90 |
| b) Bei rechtmäßigen Verwaltungsakten | 90 |
| (1) Die restriktive Interpretation der Vorschrift | 91 |
| (2) Folgerungen | 91 |
| (a) Für gebundene Verwaltungsakte | 91 |
| (b) Für nicht gebundene Verwaltungsakte | 92 |
| 2. Das Vorliegen eines Widerrufsvorbehalts | 93 |
| a) Der Begriff des Widerrufsvorbehalts | 93 |
| b) Problematische Einzelfälle | 93 |
| (1) Der Widerrufsvorbehalt in Verwaltungsvorschriften | 93 |
| (2) Der Widerrufsvorbehalt in Unterwerfungserklärungen | 95 |
| (3) Kein Widerrufsvorbehalt im vorläufigen Verwaltungsakt | 95 |
| (a) Die Abgrenzung zwischen vorläufigem Verwaltungsakt und Widerrufsvorbehalt | 95 |
| (b) Der vorläufige Verwaltungsakt als Umgehung der §§ 48, 49 VwVfG | 97 |
| 3. Die Rechtmäßigkeit des Widerrufsvorbehalts | 98 |
| a) Die Auffassungen in Rechtsprechung und Literatur | 98 |
| b) Stellungnahme | 99 |
| 4. Das Vorliegen eines Widerrufsgrundes | 102 |
| a) Keine Pflicht zur Angabe von Widerrufsgründen | 102 |
| b) Folgerungen | 103 |

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------|-----|
| B. Die Nichterfüllung einer Auflage nach § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 VwVfG | 103 |
| I. Der Zweck der Vorschrift | 104 |
| 1. Bei rechtswidrigen Verwaltungsakten | 104 |
| 2. Bei rechtmäßigen Verwaltungsakten | 106 |
| a) Die restriktive Interpretation der Vorschrift | 106 |
| b) Folgerungen | 106 |
| (1) Für gebundene Verwaltungsakte | 107 |
| (2) Für nicht gebundene Verwaltungsakte | 107 |
| II. Die Verbindung des Verwaltungsakts mit einer Auflage | 107 |
| 1. Der Begriff der Auflage | 108 |
| 2. Problematische Einzelfälle | 108 |
| a) Pflichten in Rechtsvorschriften | 108 |
| b) Pflichten in Verwaltungsvorschriften | 110 |
| c) Pflichten in Hauptbestimmungen des Verwaltungsakts | 111 |
| d) Inhaltliche Beschränkungen des Verwaltungsakts | 111 |
| III. Die rechtlichen Anforderungen an die Auflage | 112 |
| 1. Die Rechtmäßigkeit der Auflage | 112 |
| 2. Die aufgehobene Auflage | 113 |
| a) Die Auffassungen in Rechtsprechung und Literatur | 113 |
| b) Stellungnahme | 114 |
| 3. Die von Anfang an nicht erfüllbare Auflage | 116 |
| a) Das Problem | 116 |
| b) Die Maßgeblichkeit des § 44 VwVfG | 117 |
| c) Konsequenzen | 118 |
| (1) Objektive Unmöglichkeit | 118 |
| (2) Subjektive Unmöglichkeit | 118 |
| IV. Die Nichterfüllung der Auflage | 119 |
| C. Der nachträgliche Eintritt von Tatsachen nach § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwVfG | 119 |
| I. Der Zweck der Vorschrift | 119 |
| 1. Bei rechtswidrigen Verwaltungsakten | 120 |
| 2. Bei rechtmäßigen Verwaltungsakten | 120 |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| II. Der nachträgliche Eintritt von Tatsachen | 122 |
| 1. Der Begriff der Tatsache | 122 |
| a) Die restriktive Interpretation des Tatsachenbegriffs | 122 |
| b) Konsequenzen des eingeschränkten Tatsachenbegriffs | 123 |
| c) Problematische Einzelfälle | 125 |
| (1) Neue wissenschaftliche Erkenntnisse und Wertungen | 125 |
| (a) Wissenschaftlich nachweisbare Erkenntnisse | 126 |
| (b) Wissenschaftliche Wertungen | 127 |
| (2) Der Erlaß eines Verwaltungsakts | 127 |
| 2. Der nachträgliche Eintritt | 128 |
| III. Die Berechtigung der Behörde zum Nichterlaß des Verwaltungsakts | 129 |
| 1. Der maßgebliche Zeitpunkt für die Berechtigung zum Nichterlaß | 129 |
| 2. Die Berechtigung zum Nichterlaß | 130 |
| a) Bei gebundenen Verwaltungsakten | 130 |
| b) Bei nicht gebundenen Verwaltungsakten | 131 |
| c) Problemfälle | 132 |
| (1) Die Nichterfüllung mit der Begünstigung verbundener Pflichten | 132 |
| (2) Prüfungsentscheidungen | 132 |
| 3. Kein Widerruf trotz Berechtigung zum Nichterlaß | 133 |
| a) Bei vorrangigen Sonderbestimmungen | 133 |
| b) Bei Unwirksamkeit des Verwaltungsakts | 133 |
| c) Kraft Eigenart des Verwaltungsakts | 134 |
| IV. Die Gefährdung des öffentlichen Interesses | 135 |
| 1. Das öffentliche Interesse | 135 |
| a) Die Auffassungen in Rechtsprechung und Schrifttum | 136 |
| b) Stellungnahme | 136 |
| 2. Die Gefährdung | 137 |
| V. Das Verhältnis zu § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwVfG | 137 |
| D. Die Änderung einer Rechtsvorschrift nach § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwVfG | 138 |
| I. Der Zweck der Vorschrift | 138 |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Bei rechtswidrigen Verwaltungsakten | 138 |
| 2. Bei rechtmäßigen Verwaltungsakten | 139 |
| II. Die geänderte Rechtsvorschrift | 140 |
| 1. Die Rechtsvorschrift | 140 |
| a) Gewohnheitsrecht | 141 |
| b) Rechtsprechung | 141 |
| c) Verwaltungsvorschriften | 143 |
| d) Die Veränderungssperre nach § 14 Abs. 1 BauGB | 143 |
| 2. Die Änderung | 144 |
| a) Die Definition der Änderung | 144 |
| b) Die Nachträglichkeit der Änderung | 144 |
| c) Problemfälle | 145 |
| (1) Die Aufhebung der Rechtsvorschrift | 145 |
| (2) Das Nichtigwerden der Rechtsvorschrift | 146 |
| (a) Die gerichtliche Nichtigkeitsfeststellung | 146 |
| (b) Die behördliche Nichtigkeitsfeststellung | 148 |
| (3) Das Außerkrafttreten der Rechtsvorschrift | 148 |
| III. Die Berechtigung der Behörde zum Nichterlaß des Verwaltungsakts | 148 |
| 1. Der maßgebliche Zeitpunkt für die Berechtigung zum Nichterlaß | 148 |
| 2. Die Berechtigung zum Nichterlaß | 149 |
| 3. Kein Widerruf trotz Berechtigung zum Nichterlaß | 150 |
| IV. Keine Inanspruchnahme der Leistung | 150 |
| 1. Das Gebrauchmachen von der Vergünstigung | 150 |
| a) Die Definition des Gebrauchmachens | 150 |
| (1) Bei nicht leistungsgewährenden Verwaltungsakten | 151 |
| (a) Genehmigungspflichtige Handlungen | 151 |
| (b) Nicht genehmigungspflichtige Handlungen | 151 |
| (2) Bei leistungsgewährenden Verwaltungsakten | 153 |
| b) Der Umfang des Widerrufsverbots | 154 |
| 2. Der Empfang von Leistungen | 155 |
| V. Die Gefährdung des öffentlichen Interesses | 156 |
| 1. Die Auffassungen in der Literatur | 156 |
| 2. Stellungnahme | 157 |

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------|-----|
| E. Die schweren Nachteile für das Gemeinwohl nach § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 VwVfG | 158 |
| I. Der Zweck der Vorschrift | 158 |
| II. Die schweren Nachteile für das Gemeinwohl | 159 |
| 1. Die Auffassungen in der Literatur | 159 |
| 2. Die amtliche Begründung | 160 |
| 3. Stellungnahme | 161 |
| a) Der Anwendungsbereich der Vorschrift | 161 |
| b) Folgerungen | 162 |
| (1) Für erneut zu erlassende Verwaltungsakte | 162 |
| (2) Für nicht erneut zu erlassende Verwaltungsakte | 164 |
| III. Die Verhütung oder Beseitigung der Nachteile | 164 |
| 2. Unterabschnitt | |
| Kein Ausschluß des Widerrufs | |
| § 5 Allgemeine Gründe für den Ausschluß des Widerrufs | 165 |
| A. Der Ausschluß durch die Pflicht zum erneuten Erlaß des Verwaltungsakts | 165 |
| I. Die Pflicht zum erneuten Erlaß des Verwaltungsakts | 166 |
| 1. Bei gebundenen Verwaltungsakten | 166 |
| 2. Bei nicht gebundenen Verwaltungsakten | 166 |
| II. Der Ausschluß des Widerrufs | 166 |
| 1. Die Auffassungen in Rechtsprechung und Literatur | 167 |
| 2. Stellungnahme | 167 |
| a) Der Ausschluß in den Fällen des § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 und 4 VwVfG | 167 |
| b) Der Ausschluß in den Fällen des § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und 2 VwVfG | 168 |
| (1) Die Auslegung des § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und 2 VwVfG | 168 |
| (2) Die Analogie zu § 49 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 und 4 VwVfG | 170 |
| c) Der Ausschluß in den Fällen des § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 VwVfG | 170 |

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| B. Der Ausschluß durch Art. 14 GG | 171 |
| I. Der Widerruf als Eingriff in das Eigentum | 171 |
| 1. Die betroffene Rechtsposition als Eigentum im Sinne des Art. 14 GG | 172 |
| a) Öffentlich-rechtliche Rechtspositionen als Eigentum | 172 |
| (1) Leistungsgewährende Verwaltungsakte | 173 |
| (2) Sonstige begünstigende Verwaltungsakte | 173 |
| b) Die Schutzfähigkeit der Rechtspositionen | 174 |
| (1) In den Fällen des § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VwVfG | 175 |
| (a) Im Falle des § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 erste Alt. VwVfG | 175 |
| (b) Im Falle des § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 zweite Alt. VwVfG | 175 |
| (2) Im Falle des § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 VwVfG | 176 |
| (3) In den Fällen des § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3–5 VwVfG | 176 |
| 2. Der Widerruf als Ausdruck der Sozialbindung | 176 |
| a) In den Fällen des § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VwVfG | 177 |
| (1) Im Falle des § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 erste Alt. VwVfG | 177 |
| (2) Im Falle des § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 zweite Alt. VwVfG | 177 |
| b) Im Falle des § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 VwVfG | 178 |
| c) Im Falle des § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwVfG | 178 |
| (1) Das Vorliegen einer polizeirechtlichen Störung | 179 |
| (2) Der Widerruf der polizeiwidrigen Begünstigung als Inhaltsbestimmung des Eigentums | 180 |
| d) Im Falle des § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwVfG | 180 |
| e) Im Falle des § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 VwVfG | 181 |
| II. Die Zulässigkeit des Eingriffs | 181 |
| 1. Die Voraussetzungen des Art. 14 Abs. 3 GG | 182 |
| a) Unproblematische Voraussetzungen | 182 |
| b) Die Entschädigungsregelung | 183 |
| 2. Folgerungen | 184 |
| III. Ergebnis | 185 |
| C. Der Ausschluß durch verwaltungsinterne Weisungen | 185 |
| I. Die Auffassungen in der Literatur | 185 |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| II. Stellungnahme | 186 |
| 1. Norminterpretierende Weisungen | 186 |
| 2. Ermessenslenkende Weisungen | 187 |
| a) Ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften | 188 |
| b) Ermessenslenkende Einzelweisungen | 188 |
| D. Der Ausschluß durch die Unwirksamkeit des Verwaltungsakts | 189 |
| I. Die Auffassungen in Rechtsprechung und Literatur | 189 |
| II. Stellungnahme | 190 |
| 1. Begriffsbestimmungen | 190 |
| a) Die Wirksamkeit des Verwaltungsakts | 190 |
| b) Die Unwirksamkeit des Verwaltungsakts | 190 |
| (1) Verwaltungsakte ohne innere Wirksamkeit | 191 |
| (2) Verwaltungsakte ohne äußere Wirksamkeit | 191 |
| 2. Der Widerruf unwirksamer Verwaltungsakte | 191 |
| a) Keine unmittelbare Geltung des § 49 VwVfG für unwirksame Verwaltungsakte | 191 |
| (1) Verwaltungsakte ohne äußere Wirksamkeit | 192 |
| (2) Verwaltungsakte ohne innere Wirksamkeit | 192 |
| b) Die entsprechende Geltung des § 49 VwVfG für unwirksame Verwaltungsakte | 193 |
| (1) Verwaltungsakte ohne innere Wirksamkeit | 194 |
| (2) Verwaltungsakte ohne äußere Wirksamkeit | 194 |
| E. Der Ausschluß durch die Eigenart des Verwaltungsakts | 195 |
| I. Kein Verbot des Widerrufs bestimmter Verwaltungsakte durch § 49 Abs. 2 VwVfG | 195 |
| II. Das Verbot des Widerrufs bestimmter Verwaltungsakte durch einfachgesetzliche Spezialvorschriften | 196 |
| 1. Spezielle Widerrufsverbote im VwVfG | 196 |
| a) Die Vorschriften über das förmlicheungsverfahren | 196 |
| b) Die Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren | 197 |
| (1) Die Auffassungen in Rechtsprechung und Literatur | 197 |
| (2) Stellungnahme | 198 |

| Inhalt | 19 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 2. Spezielle Widerrufsverbote außerhalb des VwVfG | 199 |
| a) Beispiele vorrangiger Rechtsvorschriften | 199 |
| b) Problematische Fälle | 200 |
| 3. Sonstige einfachgesetzliche Widerrufshindernisse | 200 |
| III. Kein Verbot des Widerrufs bestimmter Verwaltungsakte durch Verfas- sungsrecht | 201 |
| 1. Das Gebot der Rechtssicherheit | 201 |
| 2. Das Gebot des Vertrauensschutzes | 203 |
| IV. Ergebnis | 203 |
| F. Der Ausschluß durch die Bestandskraft des Verwaltungsakts | 204 |
| I. Die formelle Bestandskraft | 205 |
| II. Die materielle Bestandskraft | 205 |
| § 6 Der Ausschluß des Widerrufs nach § 49 Abs. 2 Satz 2 in Verbin- dung mit § 48 Abs. 4 VwVfG | 206 |
| A. Die entsprechende Geltung des § 48 Abs. 4 Satz 1 VwVfG | 207 |
| I. Der Beginn der Jahresfrist | 207 |
| 1. Problemstellung | 207 |
| 2. Der Beginn der Widerrufsfrist nach der Rechtsprechung des BVerwG | 208 |
| a) Der Beschluß des Großen Senats vom 19.12.1984 zum Beginn der Rücknahmefrist | 208 |
| (1) Der Gegenstand der fristauslösenden Kenntnis | 208 |
| (2) Die Art der fristauslösenden Kenntnis | 209 |
| b) Die Maßgeblichkeit dieser Rechtsprechung für die Widerrufsfrist | 209 |
| 3. Die Konsequenzen für den Beginn der Jahresfrist im einzelnen | 210 |
| a) Der Gegenstand der fristauslösenden Kenntnis | 210 |
| (1) Die Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts | 210 |
| (2) Die Widerrufsgründe des § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1–5 VwVfG | 211 |
| (a) Die den Widerruf zulassende Rechtsvorschrift | 212 |
| (b) Der Widerrufsvorbehalt | 212 |
| (c) Die nicht erfüllte Auflage | 213 |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| (d) Die Tatsachenänderung | 214 |
| (e) Die geänderte Rechtsvorschrift | 215 |
| (f) Die schweren Nachteile für das Gemeinwohl | 215 |
| (3) Die bei der Ermessensentscheidung zu berücksichtigenden Gesichtspunkte | 216 |
| (4) Die Widerruflichkeit des Verwaltungsakts | 216 |
| (5) Zusammenfassende Würdigung | 217 |
| b) Die Art der fristauslösenden Kenntnis | 218 |
| II. Das Ende der Jahresfrist | 218 |
| B. Die entsprechende Geltung des § 48 Abs. 4 Satz 2 VwVfG | 218 |
| I. Die Bedeutung der Regelung | 219 |
| II. Die Verfassungsmäßigkeit der Regelung | 219 |
| 3. Unterabschnitt | |
| Die fehlerfreie Ermessensentscheidung über den Widerruf | 220 |
| § 7 Die Ermessensentscheidung über den Widerruf rechtmäßiger begünstigender Verwaltungsakte im allgemeinen | 220 |
| A. Die Pflicht zur Ermessensbetätigung | 220 |
| I. Kein Ausschluß der Ermessensentscheidung durch verwaltungsinterne Weisungen | 221 |
| 1. Ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften | 221 |
| a) Die Selbstbindung der Verwaltung | 221 |
| b) Die Vorwegnahme der Ermessensbetätigung | 222 |
| c) Ergebnis | 222 |
| 2. Ermessenslenkende Einzelweisungen | 223 |
| II. Kein Ausschluß der Ermessensentscheidung durch Verzicht | 223 |
| B. Die zu berücksichtigenden Gesichtspunkte | 223 |
| C. Die Abwägungsmaßstäbe | 224 |
| I. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit | 224 |
| II. Der Grundsatz des Vertrauensschutzes | 225 |

- § 8 Sonderfragen der Ermessensentscheidung bei den einzelnen Widerrufsgründen 225**
- A. Die Ermessensentscheidung im Falle des § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VwVfG 225
 - I. Beim durch Rechtsvorschrift zugelassenen Widerruf 226
 - II. Beim durch Widerrufsvorbehalt zugelassenen Widerruf 226
 - 1. Die den Widerruf rechtfertigenden Gesichtspunkte 226
 - a) Die Auffassungen in Rechtsprechung und Literatur 227
 - b) Stellungnahme 227
 - 2. Die Berücksichtigung des Vertrauensschutzprinzips 228
 - a) Das Vertrauen auf den Bestand des Verwaltungsakts 228
 - b) Die Schutzwürdigkeit des Vertrauens 229
- B. Die Ermessensentscheidung im Falle des § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 VwVfG 230
 - I. Die den Widerruf rechtfertigenden Gesichtspunkte 230
 - II. Die Verhältnismäßigkeit des Widerrufs 231
 - 1. Der Widerruf als ultima ratio 231
 - a) Das Fehlen geeigneter Mittel zur Durchsetzung der Auflage 231
 - b) Die Unverhältnismäßigkeit der Durchsetzung der Auflage 232
 - c) Die Ausschöpfung der Mittel zur Durchsetzung der Auflage 232
 - 2. Keine unverhältnismäßigen Widerrufsfolgen 234
 - 3. Der Widerruf bei verspäteter Erfüllung der Auflage 234
 - III. Die Berücksichtigung des Vertrauensschutzprinzips 235
- C. Die Ermessensentscheidung im Falle des § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwVfG 235
 - I. Die den Widerruf rechtfertigenden Gesichtspunkte 235
 - II. Die Berücksichtigung des Vertrauensschutzprinzips 236
 - 1. Das Vertrauen auf den Bestand des Verwaltungsakts 236
 - 2. Die Schutzwürdigkeit des Vertrauens 236
 - a) Schutzwürdigkeit trotz Vorhersehbarkeit der Tatsachenänderung 236
 - b) Kein Ausschluß des Bestandsschutzes durch § 49 Abs. 5 VwVfG 237

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| (1) Die Auffassungen in Rechtsprechung und Literatur | 237 |
| (2) Stellungnahme | 238 |
| c) Die Kriterien der Schutzwürdigkeit | 239 |
| D. Die Ermessensentscheidung im Falle des § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwVfG | 239 |
| I. Die den Widerruf rechtfertigenden Gesichtspunkte | 240 |
| II. Die Berücksichtigung des Vertrauensschutzprinzips | 240 |
| 1. Schutzwürdigkeit trotz Vorhersehbarkeit der Rechtsänderung | 240 |
| 2. Kein Ausschluß des Bestandsschutzes durch § 49 Abs. 5 VwVfG | 240 |
| 3. Kein Ausschluß des Bestandsschutzes durch § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwVfG | 241 |
| E. Die Ermessensentscheidung im Falle des § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 VwVfG | 242 |

Dritter Abschnitt

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Die Rechtsfolgen des Widerrufs rechtmäßiger begünstigender Verwaltungsakte nach § 49 VwVfG | 243 |
| § 9 Der Wegfall der Wirksamkeit des Verwaltungsakts | 243 |
| A. Der Wegfall der Wirksamkeit im allgemeinen | 243 |
| I. Die Bedeutung des Wegfalls der Wirksamkeit | 244 |
| II. Der Umfang des Wegfalls der Wirksamkeit | 244 |
| 1. Der sachliche Umfang | 244 |
| 2. Der zeitliche Umfang | 245 |
| a) Die derzeitige Rechtslage nach § 49 Abs. 1 und 3 VwVfG | 245 |
| (1) Der Widerruf mit Wirkung für die Zukunft | 246 |
| (2) Kein Widerruf mit Wirkung für die Vergangenheit | 246 |
| b) Die geplante Novelle des § 49 VwVfG und die Regelungen der Landesverwaltungsverfahrensgesetze | 247 |
| III. Die Abgrenzung des Wegfalls der Wirksamkeit | 247 |
| 1. Der Unterschied zur Feststellung der Nichtigkeit | 248 |
| 2. Der Unterschied zur Berichtigung offenkundiger Unrichtigkeiten | 248 |
| 3. Der Unterschied zur Neuregelung | 249 |

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| B. Die Pflicht des Betroffenen zur Erstattung gewährter Leistungen | 250 |
| I. Überblick über die Rechtslage | 250 |
| 1. § 44a BHO | 250 |
| 2. §§ 49 Abs. 3 und 4, 49a des Regierungsentwurfes | 251 |
| a) § 49 Abs. 3 des Entwurfes | 251 |
| b) § 49 Abs. 4 des Entwurfes | 252 |
| c) § 49a des Entwurfes | 252 |
| d) Zusammenfassung | 253 |
| II. Die rechtliche Grundlage der Erstattungspflicht | 253 |
| III. Die Voraussetzungen der Erstattungspflicht | 253 |
| 1. Die Vermögensverschiebung im Bereich des öffentlichen Rechts | 253 |
| a) Die Vermögensverschiebung | 254 |
| b) Die öffentlich-rechtliche Vermögensverschiebung | 254 |
| 2. Die Rechtsgrundlosigkeit der Vermögensverschiebung | 254 |
| a) Der widerrufenen Verwaltungsakt als Rechtsgrund der gewährten Leistung | 254 |
| b) Der Wegfall des Rechtsgrundes durch den Widerruf des Verwaltungsakts | 255 |
| (1) Die Rechtmäßigkeit des widerrufenen Verwaltungsakts | 255 |
| (2) Der Umfang des Wegfalls des Rechtsgrundes | 256 |
| (a) Der sachliche Umfang | 256 |
| (b) Der zeitliche Umfang | 256 |
| c) Der Wegfall des Rechtsgrundes ohne Widerruf | 258 |
| d) Ergebnis | 259 |
| IV. Der Umfang der Erstattungspflicht | 259 |
| 1. Die Erstattung der gewährten Leistung und der Nutzungen | 260 |
| a) Die gewährte Leistung | 260 |
| b) Die Nutzungen | 260 |
| (1) Gezogene Nutzungen | 260 |
| (2) Nicht gezogene Nutzungen | 260 |
| c) Die Begrenzung durch den Wegfall der Bereicherung | 261 |
| 2. Die Erstattung des Surrogats und des Wertersatzes | 262 |
| V. Die Durchsetzung der Erstattungspflicht | 262 |

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| § 10 Der Entschädigungsanspruch des Betroffenen nach § 49 Abs. 5 VwVfG | 263 |
| A. Die Rechtsnatur des Entschädigungsanspruchs | 263 |
| I. Die Auffassungen in der Literatur | 263 |
| II. Stellungnahme | 263 |
| 1. Die Herleitung aus Art. 14 GG | 263 |
| 2. Die Herleitung aus dem Vertrauensschutzprinzip | 265 |
| 3. Ergebnis | 265 |
| B. Die Voraussetzungen des Entschädigungsanspruches | 266 |
| I. Der Widerruf eines rechtmäßigen begünstigenden Verwaltungsakts nach § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3–5 VwVfG | 266 |
| 1. Der Widerruf eines begünstigenden Verwaltungsakts | 266 |
| a) Der Widerruf | 266 |
| b) Der begünstigende Verwaltungsakt | 267 |
| 2. Der Widerruf in den Fällen des § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3–5 VwVfG | 268 |
| a) Der Sinn der Beschränkung der Entschädigung auf die Fälle des § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3–5 VwVfG | 268 |
| b) Konsequenzen | 269 |
| (1) Die Maßgeblichkeit des tatsächlich erfüllten Widerrufstatbestandes | 269 |
| (2) Der Ausschluß der Entschädigung in den Fällen des § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und 2 VwVfG | 270 |
| (3) Die Entschädigung bei Nichtvorliegen eines Widerrufstatbestandes | 271 |
| (4) Die Entschädigung im Falle eines spezialgesetzlichen Widerrufs | 271 |
| II. Die Ursächlichkeit des Vertrauens auf den Bestand des Verwaltungsakts für den Vermögensnachteil | 272 |
| 1. Der Eintritt eines Vermögensnachteils | 272 |
| 2. Das schutzwürdige Vertrauen auf den Bestand des Verwaltungsakts .. | 272 |
| a) Das Vertrauen des Betroffenen | 273 |
| b) Die Schutzwürdigkeit des Vertrauens | 273 |
| (1) Keine Abwägung mit dem öffentlichen Interesse | 273 |
| (2) Die Kriterien der Schutzwürdigkeit | 274 |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------|-----|
| Inhalt | 25 |
| 3. Die Ursächlichkeit des Vertrauens für den Vermögensnachteil | 275 |
| III. Der fristgerechte Antrag des Betroffenen | 275 |
| 1. Der Antrag | 275 |
| 2. Die Frist | 276 |
| C. Der Umfang des Entschädigungsanspruchs | 276 |
| D. Die Durchsetzung des Entschädigungsanspruchs | 276 |

Vierter Abschnitt

**Sonderprobleme beim Widerruf
von Verwaltungsakten mit Doppelwirkung** 278

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| § 11 Der Widerruf von Verwaltungsakten mit Mischwirkung | 278 |
| A. Die Rechtslage im allgemeinen | 278 |
| I. Bei Trennbarkeit der begünstigenden bzw. belastenden Regelungen | 279 |
| II. Bei Untrennbarkeit der begünstigenden bzw. belastenden Regelungen | 279 |
| B. Die Verböserung eines belastenden Verwaltungsakts | 280 |
| I. Das Problem | 280 |
| II. Die Auffassungen in Rechtsprechung und Literatur | 281 |
| III. Stellungnahme | 281 |
| 1. Die Anwendbarkeit der Vorschriften über den Widerruf begünstigender Verwaltungsakte | 281 |
| a) Die unmittelbare Anwendung | 281 |
| (1) Das Vorliegen eines begünstigenden Verwaltungsakts | 282 |
| (2) Die Verböserung als Widerruf | 283 |
| b) Die entsprechende Anwendung | 283 |
| (1) Die Regelungslücke | 283 |
| (2) Die sachliche Notwendigkeit der entsprechenden Anwendung | 284 |
| 2. Die Berücksichtigung des schutzwürdigen Vertrauens auf den Bestand des belastenden Verwaltungsakts | 285 |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| § 12 Der Widerruf von Verwaltungsakten mit Drittwirkung | 286 |
| A. Die Rechtslage bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 50 VwVfG . . . | 287 |
| I. Die Voraussetzungen des § 50 VwVfG | 287 |
| 1. Der Zweck des § 50 VwVfG | 288 |
| a) Die Beseitigung des Vertrauensschutzes zu Lasten des Begünstigten | 288 |
| b) Der Schutz des belasteten Dritten | 288 |
| 2. Die Voraussetzungen des § 50 VwVfG im einzelnen | 290 |
| a) Die Anfechtung des begünstigenden Verwaltungsakts durch einen Dritten | 290 |
| (1) Der begünstigende Verwaltungsakt | 290 |
| (2) Die Anfechtung durch einen Dritten | 291 |
| (a) Der Begriff der Anfechtung | 291 |
| (b) Die Einlegung des Rechtsbehelfs | 292 |
| (c) Die Zulässigkeit der Anfechtung | 293 |
| (d) Die Begründetheit der Anfechtung | 294 |
| (e) Zusammenfassung | 296 |
| b) Die Aufhebung während des Vorverfahrens oder während des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens | 296 |
| c) Die Abhilfe durch den Widerruf | 297 |
| II. Die Rechtsfolgen des § 50 VwVfG | 297 |
| 1. Die Voraussetzungen des Widerrufs nach § 50 VwVfG | 298 |
| a) Die Rechtsgrundlage des Widerrufs | 298 |
| b) Die Voraussetzungen des Widerrufs nach § 50 VwVfG im einzelnen | 298 |
| (1) Die Entbehrlichkeit eines Widerrufsgrundes nach § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 – 5 VwVfG | 299 |
| (2) Kein Ausschluß des Widerrufs | 299 |
| (a) Die allgemeinen Gründe für den Ausschluß des Widerrufs | 299 |
| (b) Die Unbeachtlichkeit der Widerrufsfrist | 300 |
| (3) Die fehlerfreie Ermessensentscheidung über den Widerruf | 300 |
| (a) Die Berücksichtigung der Belange des Drittbetroffenen | 300 |
| (b) Die Berücksichtigung des Vertrauensschutzprinzips | 300 |
| 2. Die Rechtsfolgen des Widerrufs nach § 50 VwVfG | 301 |

| | |
|------------------------------------------------------------------|------------|
| Inhalt | 27 |
| a) Der Wegfall der Wirksamkeit des Verwaltungsakts | 302 |
| b) Der Entschädigungsanspruch nach § 49 Abs. 5 VwVfG | 303 |
| B. Die Rechtslage außerhalb des Regelungsbereichs des § 50 VwVfG | 303 |
| I. Die Voraussetzungen des Widerrufs | 303 |
| 1. § 49 Abs. 2 VwVfG als Ermächtigungsgrundlage | 303 |
| 2. Die Voraussetzungen des Widerrufs im einzelnen | 304 |
| II. Die Rechtsfolgen des Widerrufs | 304 |
| Literaturverzeichnis | 305 |

Einleitung

Die Frage nach der Widerruflichkeit rechtmäßiger begünstigender Verwaltungsakte gehört seit jeher zu den umstrittensten Problemen des allgemeinen Verwaltungsrechts¹. Hieran hat auch die Tatsache wenig geändert, daß der Gesetzgeber den Widerruf von Verwaltungsakten mittlerweile in zahlreichen Rechtsvorschriften normiert hat. So werfen insbesondere § 49 des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes² (VwVfG) bzw. die inhaltsgleichen Regelungen in den Verwaltungsverfahrensgesetzen der Länder³ eine Reihe von schwierigen und bisher kaum geklärten Zweifelsfragen auf. Die vorliegende Arbeit unternimmt daher den Versuch, die mit dem Widerruf eines rechtmäßigen begünstigenden Verwaltungsakts nach § 49 VwVfG⁴ verbundenen Probleme darzulegen und Vorschläge zu ihrer Lösung zu entwickeln.

Die gestellte Aufgabe soll in vier Abschnitten behandelt werden. Der erste Abschnitt ist der begrifflichen Bestimmung des Widerrufs sowie des rechtmäßigen begünstigenden Verwaltungsakts gewidmet. Im zweiten Abschnitt werden die Voraussetzungen diskutiert, unter denen der Widerruf eines solchen Verwaltungsakts zulässig ist. Der dritte Abschnitt befaßt sich mit den Rechtsfolgen, die an den Widerruf eines rechtmäßigen begünstigenden Verwaltungsakts nach § 49 VwVfG geknüpft sind. Eine Auseinandersetzung mit den Sonderproblemen beim Widerruf von Verwaltungsakten mit Doppelwirkung schließt die Untersuchung im vierten Abschnitt ab.

¹ Vgl. *Erichsen*, in: *Erichsen/Martens*, § 17 Rdnr. 3. Im älteren Schrifttum wird die Problematik der Widerruflichkeit rechtmäßiger begünstigender Verwaltungsakte z.B. dargestellt bei *Fleiner*, S. 196 ff., 200 ff.; *Forsthoff*, S. 264 ff.; *Jellinek*, S. 271 ff., 276; *Kormann*, S. 329 ff., 339 ff.; *Mayer*, S. 253 ff.; *Ipsen*, Widerruf, S. 66 ff.; *Saladin*, Widerruf, S. 185 ff.; *Schoen*, Widerruf, S. 118 ff.

² Vom 25. Mai 1976 (BGBl. I S. 1253, geändert durch Art. 7 Nr. 4 AdoptionsG v. 2.7.1976, BGBl. I S. 1749, und Art. 7 § 3 BetreuungsG v. 12.9.1990, BGBl. I S. 2002).

³ Die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Thüringen regeln den Widerruf jeweils in § 49 bzw. Art. 49, das Landesverwaltungsgesetz von Schleswig-Holstein in § 117. Die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder Berlin, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen verweisen auf das VwVfG des Bundes. In den übrigen neuen Bundesländern sind Verwaltungsverfahrensgesetze in Vorbereitung. Vgl. *Maurer*, § 5 Rdnr. 13 ff.; *Ule/Laubinger*, § 8 IV.

⁴ Für die genannten landesrechtlichen Bestimmungen gelten die folgenden Ausführungen entsprechend.

Erster Abschnitt

Begriffsbestimmungen

§ 1 Der Begriff des Widerrufs

Eine Erörterung der aufgeworfenen Fragen erfordert zunächst Klarheit über die begriffliche Bestimmung des Widerrufs im Sinne des § 49 VwVfG.

A. Die einzelnen Begriffsmerkmale des Widerrufs

§ 49 VwVfG enthält keine Legaldefinition des Widerrufs. Dennoch scheint in der Literatur über die Begriffsmerkmale des Widerrufs im wesentlichen Einigkeit zu herrschen. Meist wird unter einem Widerruf nach § 49 VwVfG die Aufhebung eines rechtmäßigen Verwaltungsakts durch eine Behörde verstanden¹. Manche Autoren fordern zusätzlich, daß die Aufhebung außerhalb eines Widerspruchsverfahrens geschieht². Bei näherer Betrachtung erweist sich indes, daß die Begriffsbestimmung des Widerrufs durchaus mit einigen Schwierigkeiten verbunden ist³.

I. Die Aufhebung des Verwaltungsakts

Kein Zweifel kann allerdings bestehen, daß ein Widerruf im Sinne des § 49 VwVfG nur vorliegt, wenn der betreffende Verwaltungsakt aufgehoben und also unwirksam wird⁴. Dies ergibt sich zwingend aus § 43 Abs. 2

¹ *Achterberg*, § 23 Rdnr. 46; *Ule/Laubinger*, § 61 I; *Klappstein*, in: *Knack*, VwVfG, § 49 Rdnr. 3.1; *Meyer*, in: *Meyer/Borgs*, VwVfG, § 49 Rdnr. 7; *Stelkens/Sachs*, in: *Stelkens/Bonk/Leonhardt*, VwVfG, § 49 Rdnr. 3; *Lange*, Jura 1980, 456 (459); *Wendt*, JA 1980, 85 (86).

² *Erichsen*, in: *Erichsen/Martens*, § 15 Rdnr. 3; *Maurer*, § 11 Rdnr. 11; *Ule/Laubinger*, § 61 I, V; *Kopp*, VwVfG, § 49 Rdnr. 7.

³ Klarheit besteht freilich, daß die Bezeichnung als „Widerruf“ kein notwendiges Begriffsmerkmal darstellt; siehe z.B. OVG Münster, NVwZ-RR 1988, 1 (2); *Achterberg*, § 23 Rdnr. 47; *Kopp*, VwVfG, § 49 Rdnr. 8.

⁴ *Erichsen*, in: *Erichsen/Martens*, § 15 Rdnr. 3; *Maurer*, § 11 Rdnr. 11; *Ule/Laubinger*, § 61 I; *Klappstein*, in: *Knack*, VwVfG, § 49 Rdnr. 3.1; *Kopp*, VwVfG, § 49

VwVfG, der den Widerruf als einen Unterfall der Aufhebung des Verwaltungsakts ansieht und bestimmt, daß ein Verwaltungsakt wirksam bleibt, „solange und soweit er nicht zurückgenommen, widerrufen, anderweitig aufgehoben oder durch Zeitablauf oder auf andere Weise erledigt ist“. § 49 Abs. 3 VwVfG regelt ergänzend dazu den Zeitpunkt des Unwirksamwerdens.

Maßnahmen, die – wie z.B. die bloße Berichtigung offenkundiger Unrichtigkeiten⁵ – die Wirksamkeit des Verwaltungsakts unberührt lassen, können somit nicht als Widerruf im Sinne des § 49 VwVfG angesehen werden mit der Folge, daß sie den Beschränkungen der Widerruflichkeit begünstigender Verwaltungsakte nicht unterfallen. Auf die damit im Zusammenhang stehenden Abgrenzungsprobleme wird bei der Erörterung der Rechtsfolgen des Widerrufs im dritten Abschnitt einzugehen sein⁶.

II. Die Aufhebung durch eine Behörde

Es muß auch nicht näher erläutert werden, daß von einem Widerruf nach § 49 VwVfG nur gesprochen werden kann, wenn die Aufhebung des Verwaltungsakts durch eine Behörde im Sinne des § 1 Abs. 4 VwVfG verfügt wird⁷. Denn das VwVfG gilt (ebenso wie die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder) nach seinem § 1 nur für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden.

Dieses Begriffsmerkmal unterscheidet den Widerruf im Sinne des § 49 VwVfG insbesondere von der Aufhebung des Verwaltungsakts durch ein Gericht in seiner Eigenschaft als unabhängiger Spruchkörper. Die Gerichte unterliegen bei der Aufhebung von Verwaltungsakten nicht den Bindungen des VwVfG⁸, sondern den Vorschriften der §§ 113, 114 VwGO, wonach die Kassation eines rechtmäßigen Verwaltungsakts durch gerichtliche Entscheidung nicht in Betracht kommt.

Rdnr. 7; Meyer, in: Meyer/Borgs, VwVfG, Rdnr. 7; Stelkens/Sachs, in: Stelkens/Bonk/Leonhardt, VwVfG, § 49 Rdnr. 4, § 48 Rdnr. 13; Erichsen, Jura 1981, 534 (535); Lange, Jura 1980, 456 (459); Martens, Jura 1979, 83; Begründung, S. 67.

⁵ Siehe § 9 A.III.2.

⁶ Siehe § 9 A.III.

⁷ Maurer, § 11 Rdnr. 11; Ule/Laubinger, § 61 I; Kopp, VwVfG, § 49 Rdnr. 7; Meyer, in: Meyer/Borgs, VwVfG, § 49 Rdnr. 7; Lange, Jura 1980, 456 (459); Martens, Jura 1979, 83 (84); Wendt, JA 1980, 85 (86).

⁸ Ule/Laubinger, § 61 V.