

# Der Widerruf eines VA gem. § 49 VwVfG

Widerruf = Aufhebung eines rechtmäßigen VA

## belastender VA



**Widerruf zulässig mit Wirkung für die Zukunft**

**Einschränkungen**

Widerruf kann nicht erfolgen, wenn

1. gesetzliche Vorschriften entgegenstehen
2. rechtlich sofort der Erlass eines entsprechenden neuen VA erforderlich wäre (daher: Widerruf belastender VA faktisch nur bei Ermessensentscheidungen und Beurteilungsspielraum möglich)
3. Unzulässigkeit aus sonstigen Gründen
  - Verstoß gegen Sinn und Zweck der gesetzlichen Regelung
  - Verstoß gegen Gleichheitsgebot
  - Verstoß gegen Gewohnheitsrecht
  - Verstoß gegen allgemeine Rechtsgrundsätze

## begünstigender VA = besonderer Widerrufsgrund erforderlich

### zweckgebundene Sach- / Geldleistung, § 49 III VwVfG



**Widerruf zulässig auch mit Wirkung für die Vergangenheit**

- keine zweckentspr. Verwendung (nicht/nicht rechtzeitig/nicht mehr)
- Nichterfüllung einer Auflage (vgl. § 49 II Nr. 2 VwVfG)

**Jahresfrist des § 48 IV VwVfG gilt auch hier gem. § 49 II 2 VwVfG**

Entschädigung bei Schutzwürdigkeit, § 49 VI VwVfG

### sonstige Begünstigung, § 49 II VwVfG

**Widerrufsvorbehalt, § 49 II Nr. 2 VwVfG**

- a) durch Gesetz
- b) Nebenbestimmung zum VA (§ 36 VwVfG; vgl. Blatt 87)

**Nichterfüllung einer Auflage, § 49 II Nr. 2 VwVfG**

**Ist die Rechtmäßigkeit der Nebenbestimmung erforderlich?**

- 1. Auffassung:** Widerrufsmöglichkeit auch bei Rechtswidrigkeit der Nebenbestimmung eröffnet, solange nicht Nichtigkeit vorliegt, aber Berücksichtigung bei Widerrufsermessen erforderlich (BVerwG NVwZ 87, 498; VGH Mannheim, NVwZ 90, 482)
- 2. Auffassung:** Widerrufsmöglichkeit nur bei Rechtmäßigkeit der Nebenbestimmungen (BVerwG 45, 242; Maurer, Allg.VerwR, § 11 Rn 41)

**Änderung der Sach- und Rechtslage, § 49 II Nr. 3 / Nr. 4 VwVfG**

VA mit entsprechendem Inhalt würde nicht mehr erlassen

- a) **Änderung der Sachlage:** Widerruf wenn anderenfalls Gefährdung des öffentlichen Interesses
- b) **Änderung der Rechtslage:** wie a) und noch kein Gebrauchmachen von der Begünstigung

**vordringliches öffentliches Interesse, § 49 II Nr. 5 VwVfG**

- a) Betroffenheit eines wichtigen Gemeinschaftsgutes (Grds. zu Art. 12 GG)
- b) öffentl. Interesse am Widerruf muss eindeutig und offensichtlich überwiegen

**beachte:** Korrektiv für außergewöhnliche Fälle, in denen die anderen Widerrufsgründe nicht eingreifen

## Der Erstattungsanspruch nach § 49a VwVfG

### Anwendungsbereich

Erstattung von bereits erhaltenen Leistungen, wenn die Aufhebung mit Wirkung für die Vergangenheit erfolgt, der Rechtsgrund für die Begünstigung also rückwirkend wieder entfallen ist.

Es handelt sich bei § 49 I VwVfG also um **eine gesetzliche Normierung des öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruchs**.

### Voraussetzungen, § 49a I VwVfG

1. begünstigender VA
2. Leistungsgewährung auf Grundlage des VA
3. Aufhebung des VA nach §§ 48, 49 VwVfG
4. Rechtswirksamkeit der Aufhebung
5. Aufhebung mit Wirkung auch für die Vergangenheit (ex tunc)

### Rechtsfolge = Erstattungspflicht

1. § 49a II 1 VwVfG: Rückabwicklung nach den Vorschriften der §§ 812 ff. BGB (**Rechtsfolgenverweisung**)
2. Einschränkung: § 818 III BGB lässt Erstattungspflicht nicht entfallen bei Kenntnis oder grob fahrlässiger Unkenntnis von den Umständen, die die Aufhebung rechtfertigen (ähnlich: § 819 BGB)
3. **Verzinsungspflicht** nach § 49 III VwVfG  
aber: Behörde kann auf Verzinsung verzichten (§ 49 III 2 VwVfG)  
beachte: bei verspäteter Verwendung auch Zwischenverzinsung möglich (§ 49 IV VwVfG)

(zur Rückabwicklung vgl. ansonsten Ausführungen zum öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch)

## **Lösungsübersicht Fall 8**

### **Rechtmäßigkeit der Aufhebung des Subventionsbescheides**

- I. Ermächtigungsgrundlage**
- II. Formelle Rechtmäßigkeit**
  - 1. Zuständigkeit**
  - 2. Form**
  - 3. Verfahren**
- III. Materielle Rechtmäßigkeit**

**Exkurs: Aufhebung von Subventionsbescheiden wegen Europarechtswidrigkeit**

**Lösungsvorschlag:** Die Streuobstwiese

**Probleme:** Widerruf von Verwaltungsakten; Aufhebung von Subventionsbescheiden; Erstattungsanspruch nach § 49a VwVfG

**Blätter:**

Widerruf von VA gem. § 49 VwVfG

Der Erstattungsanspruch nach § 49a VwVfG

**Blatt 58**

**Blatt 59**

## Rechtmäßigkeit der Aufhebung des Subventionsbescheides

### I. Ermächtigungsgrundlage

Mangels spezialgesetzlicher Regelungen kommt hier eine Aufhebung nach §§ 48, 49 VwVfG in Betracht. § 48 VwVfG findet Anwendung, wenn ein Verwaltungsakt bereits bei seinem Erlass rechtswidrig ist. Hierfür liegen jedoch keine Anhaltspunkte vor, so allein § 49 VwVfG Ermächtigungsgrundlage sein könnte, der auf Verwaltungsakte Anwendung findet, die bei ihrem Erlass zunächst rechtmäßig waren.

### II. Formelle Rechtmäßigkeit

#### 1. Zuständigkeit

Für den Widerruf eines Verwaltungsaktes ist nach §§ 49 V, 3 II VwVfG die Erlassbehörde zuständig. Da die Subvention hier vom Landesumweltministerium bewilligt wurde, war dieses auf für den Widerruf zuständig.

#### 2. Form

Der Widerruf ist **schriftlich** erfolgt, so dass den Anforderungen des § 37 II 1 VwVfG auf jeden Fall genügt wurde. Die nach § 39 I VwVfG erforderliche **Begründung** wurde ebenfalls gegeben, so dass die Formanforderungen gewahrt sind.

#### 3. Verfahren

Die nach § 28 VwVfG erforderliche **Anhörung** wurde durchgeführt, so dass die Aufhebung auf verfahrensgemäß erfolgt ist.

### III. Materielle Rechtmäßigkeit

Fraglich ist jedoch, ob die Voraussetzungen des § 49 VwVfG für einen Widerruf des Subventionsbescheides vorliegen.

Es handelt sich hier um einen **zunächst rechtmäßigen begünstigenden Verwaltungsakt**. Ein solcher kann grundsätzlich nach § 49 II VwVfG nur widerrufen werden, wenn ein **Widerrufsgrund** vorliegt.

**Beachte:** Der Widerruf rechtmäßiger, belastender Verwaltungsakte steht nach § 49 I VwVfG grundsätzlich im Ermessen der Behörde, dass nur dahingehend beschränkt ist, einen neuen VA gleichen Inhalts wieder erlassen zu müssen oder bei einer Unzulässigkeit aus anderen Gründen.

Der Widerruf rechtmäßiger begünstigender VA kann aufgrund des **Vertrauensschutzes**, die der Adressat eines solchen VA genießt, nur in engen Grenzen zulässig sein. Daher sieht § 49 II 1 VwVfG eine solche Widerrufsmöglichkeit nur vor,

- wenn der Adressat ohnehin **kein schutzwürdiges Vertrauen** (Nr. 1: Widerrufsvorbehalt; Nr. 2: Nichterfüllung eines Auflage) entwickeln durfte, oder
- wenn **Gründe** gegeben sind, die sein **schutzwürdiges Vertrauen** zu **überwinden** in der Lage sind, wobei ihm dann ein Nachteilsausgleich zu gewähren ist (Nr. 3 und 4: Gefährdung des öffentlichen Interesses; Nr. 5: schwere Nachteile für das Gemeinwohl; vgl. zum Ausgleich: Abs. 6).

### [vgl. Blatt 58: Der Widerruf von Verwaltungsakten nach § 49 VwVfG]

Hier wurde der Subventionsbescheid unter der Auflage erteilt, das Geld zum Erhalt der Streuobstwiese zu verwenden. Laut Sachverhalt begegnet dies keinen rechtlichen Bedenken. Diese Auflage hat E nicht erfüllt, so dass ein Widerrufsgrund nach § 49 II 1 Nr. 2 VwVfG vorliegt. Allerdings vermag dies nur den **Widerruf für die Zukunft** zu rechtfertigen, wie § 49 II 1 VwVfG ausdrücklich vorsieht. Dies würde im Ergebnis dazu führen, dass E zwar keine weitere Subventionierung mehr erhält, das Geld jedoch nach Bestandskraft des Widerrufsbescheides nicht nach § 49a VwVfG zurückgefordert werden kann (**vgl. Blatt 59**). Für diesen Fall bliebe die Nichterfüllung der Auflage dann ab weitgehend sanktionslos. Es stellt sich daher die Frage, ob nicht auch der **Widerruf mit Wirkung für die Vergangenheit** möglich ist.

#### **Exkurs: Rückforderung bei zweistufiger Subventionsgewährung**

*Die Rückforderung einer Subvention nach § 49a VwVfG kommt ohne weiteres nur in Betracht bei einstufiger Subventionsgewährung. Liegt zweistufige Subventionsgewährung vor, erfolgt die Auskehrung also aufgrund eines zivilrechtlichen Vertrages, so kann die Subvention nicht über § 49a VwVfG zurückgefordert werden. Wir z.B. im Rahmen von zwei Stufen ein Darlehens als Subvention gewährt, so ergibt sich aus dem Bewilligungsbescheid nur ein Anspruch auf Abschluss des Darlehensvertrages, der Anspruch auf die Auszahlung der Darlehenssumme folgt allein aus dem Darlehensvertrag. Da die Rückforderung das Gegenstück zur Auszahlung ist, teilt sie deren Rechtscharakter. Sie ist daher ebenfalls dem bürgerlichen Recht zuzuordnen. Dafür spricht auch, dass der Wegfall des Bewilligungsbescheides nicht automatisch zur Unwirksamkeit des Darlehensvertrages führt. So muss die Behörde zunächst ein u.U. vereinbartes Kündigungsrecht ausüben oder wegen arglistiger Täuschung anfechten usw. Die Ansprüche sind dann auf dem Zivilrechtsweg zu verfolgen (vgl. BVerwG NJW 2006, 536).*

In Betracht kommt hier ein Widerruf auch mit Wirkung für die Vergangenheit gem. § 49 III 1 Nr. 2 VwVfG. E hat hier die ihm erteilte Auflage nicht erfüllt, so dass er in keiner Weise schutzwürdig ist und das Landesumweltministerium den Bescheid daher gem. § 49 III 1 Nr. 2 VwVfG auch mit Wirkung für die Vergangenheit zurücknehmen konnte, zumal die Jahresfrist des §§ 49 III 2, 48 IV VwVfG auf jeden Fall gewahrt ist.

**Ergebnis:** Die Aufhebung des Subventionsbescheides mit Wirkung für die Zukunft und die Vergangenheit ist daher rechtmäßig erfolgt.

#### **Exkurs: Aufhebung von Subventionsbescheiden wegen Europarechtswidrigkeit**

Für die Gewährung nationaler Subventionen ist vor allem Art. 88 EGV von entscheidender Bedeutung. Danach hat die Kommission, wenn sie festgestellt hat, dass eine europarechtswidrige nationale Subvention gewährt wurde, nach entsprechender Anhörung die Möglichkeit, zu entscheiden, dass eine Subvention binnen einer bestimmten Frist aufzuheben oder umzugestalten ist (vgl. Art. 88 II 1 EGV). Kommt der Staat dieser Entscheidung nicht nach, so kann unmittelbar danach ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 226, 227 EGV eingeleitet werden. Gegen die Entscheidung der Kommission hat der Staat die Möglichkeit der Nichtigkeitsklage gem. Art. 230 EGV.

**Erfolgt eine solche Entscheidung, so richtet sich die Aufhebung des nationalen Subventionsbescheides nach §§ 48, 49 VwVfG, da europarechtliche Sonderregelungen nicht vorhanden sind. Stellt die Kommission die Europarechtswidrigkeit einer Subventionierung fest,**

**so stellt sich die Frage, ob überhaupt ein rechtswidriger VA vorliegt, der der Aufhebung nach § 48 VwVfG unterliegt.**

**Sollte die Subventionsgewährung bereits nach deutschem Recht zu Unrecht erfolgt sein, ist die Anwendung von § 48 VwVfG unproblematisch. Ist aber eine Verletzung deutschen Rechts nicht feststellbar, stellt sich die Frage, ob gleichwohl von Rechtswidrigkeit der Subventionsgewährung ausgegangen werden kann. Dies hängt von der Verbindlichkeit der Kommissionsentscheidung und deren Auswirkungen auf die Bewertung nationaler VA ab.**

Nach Art. 249 IV EGV sind Entscheidungen für den verbindlich, den sie bezeichnet. Eine Entscheidung der Kommission wäre danach verbindlich für die Bundesrepublik Deutschland. Fraglich ist jedoch, ob diese vertragliche Anordnung sich auch auf die nationale Rechtslage auswirkt. Aus Art. 23 GG kann dies nicht hergeleitet werden, jedoch aus dem Zustimmungsgesetz zum EG-Vertrag als Transformation durch innerstaatlichen Rechtsanwendungsbefehl. Darüber hinaus ergibt sich die Rechtswidrigkeit dann auch Art. 87, 88 EGV, so dass ein europarechtswidriger Subventionsbescheid vorliegt und § 48 VwVfG Anwendung finden kann.

**Wiederholungsfragen zu Fall 7 und 8: Rücknahme und Widerruf**

1. Welche Möglichkeiten bestehen, einen VA nach Erlass wieder aufzuheben?
2. Wie sind Rücknahme und Widerruf voneinander abzugrenzen?
3. Welche Voraussetzungen bestehen für Rücknahme und Widerruf belastender VA?
4. Sind auch begünstigende VA rücknehmbar?
5. Worauf kommt es bei der Rücknahme von VA an, die eine Geld- oder Sachleistung gewähren?
6. Wann ist Vertrauensschutz anzunehmen?
7. Wann ist Vertrauensschutz ausgeschlossen?
8. Kommt es bei fehlerhaften Angaben auf ein Verschulden an?
9. Was gilt bei sonstigen begünstigenden VA hinsichtlich der Rücknahme?
10. Welche Frist gilt für die Rücknahme von begünstigenden VA?
11. Wann beginnt diese zu laufen?
12. Wann kann der Widerruf eines begünstigenden VA erfolgen?
13. Müssen diese Voraussetzungen auch vorliegen, wenn eine Leistung nicht zweckentsprechend verwendet wird?
14. Was ist darüber hinaus der Unterschied zwischen § 49 II und III VwVfG?
15. Ist der Widerruf eines VA fristgebunden?
16. Nach welcher Vorschrift können zu Unrecht empfangene Leistungen nach Rücknahme/Widerruf zurückgefordert werden?
17. Nach welcher Vorschrift können waffenrechtliche Erlaubnisse aufgehoben werden?
18. Sind neben diesen Vorschriften die §§ 48, 49 VwVfG anwendbar?
19. Nach welcher Vorschrift wird eine Gaststättenerlaubnis aufgehoben?
20. Worauf kommt es hierbei maßgebend an?
21. Kann bei Drittanfechtung eines begünstigenden VA dieser bei Rechtswidrigkeit nur unter den Voraussetzungen des § 48 II, III VwVfG zurückgenommen werden?
22. Wann ist die Ausgangsbehörde selbst Widerspruchsbehörde?
23. Was versteht man unter einer reformatio in peius? Ist diese zulässig? Wie wirkt sich dies auf die Zuständigkeit aus?
24. Welche Besonderheiten sind bei der Prüfung der Zulässigkeit einer Klage gegen einen Bescheid zu beachten, der eine reformatio in peius enthält?
25. Was wissen Sie zur Problematik der Aufhebung von Subventionsbescheiden?