



Kontrolle der Verwaltung, insbesondere Widerspruchsverfahren, Rücknahme und Widerruf (Übersicht 21 – Rn. 546)

Vertiefungsfall: Lösung

Lösung Übersicht 21 Vertiefungsfall (Rn. 546)

Ausgangsfall:

Der Rücknahmebescheid ist rechtmäßig, soweit dieser auf einer tauglichen Ermächtigungsgrundlage beruht sowie formell und materiell rechtmäßig zustande gekommen ist.

I. Ermächtigungsgrundlage

Für den Rücknahmebescheid müsste aufgrund des eingreifenden Charakters eine gesetzliche Grundlage bestehen (vgl. Vorbehalt des Gesetzes, Art. 20 Abs. 3, 2 Abs. 1 GG). Ob eine Behörde auf die Rücknahme nach § 48 VwVfG oder den Widerruf nach § 49 VwVfG zurückgreift, hängt grundsätzlich davon ab, ob der aufzuhebende Verwaltungsakt (*Grund-VA*) rechtmäßig oder rechtswidrig war. Entscheidungserheblicher Zeitpunkt hierfür ist der Zeitpunkt des Erlasses des VA.

Als Ermächtigungsgrundlage kommt vorliegend § 48 Abs. 1 S. 1 VwVfG in Betracht, der bei der Rücknahme rechtswidriger Verwaltungsakte einschlägig ist.

Anmerkung: Durch den Umstand, dass S die Voraussetzungen für die Vergabe der Subvention tatsächlich nicht erfüllt hat, ist die Rechtswidrigkeit der Subventionsvergabe (als Verwaltungsakt i.S.d. § 35 S. 1 VwVfG) offensichtlich. Obwohl wir später § 48 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 ff. VwVfG prüfen, bleibt die EGL § 48 Abs. 1 S. 1 VwVfG, weil nur in Abs. 1 S. 1 die Rechtsfolge geregelt ist. Anders verhält es sich bei § 49 VwVfG, der unterschiedliche Ermächtigungsgrundlagen enthält. Es gibt zudem spezialgesetzliche Vorschriften.

Die §§ 48, 49 VwVfG stellen eine Ausnahme von dem Grundsatz der Bestandskraft i.S.d. § 43 Abs. 1 S. 1 VwVfG dar, die es aufgrund der Rechtssicherheit gibt. Auch ein rechtswidriger VA wird bestandskräftig, wenn kein Fall des § 43 Abs. 2 VwVfG oder Nichtigkeit (§§ 43 Abs. 3, 44 VwVfG) vorliegt. Ausnahmsweise erlauben die obigen Vorschriften daraufhin eine Rücknahme eines rechtswidrigen (§ 43 Abs. 2 Var. 1 VwVfG) oder einen Widerruf eines rechtmäßigen (§ 43 Abs. 2 Var. 2 VwVfG) VA. Dabei besteht ein abgestuftes Regelungssystem, das grds. Vertrauensschutz des Bürgers bei begünstigenden VA berücksichtigt.

II. Formelle Rechtmäßigkeit

Der Rücknahmebescheid müsste formell rechtmäßig sein. Dies ist der Fall, wenn er unter Einhaltung aller Vorgaben von Zuständigkeit, Verfahren und Form zustande gekommen ist.



1. Zuständigkeit

Der Rücknahmebescheid müsste von der zuständigen Behörde erlassen worden sein. Die örtliche Zuständigkeit richtet sich nach § 48 Abs. 5, § 3 VwVfG. Demnach ist grundsätzlich die Erlassbehörde selbst für die Rücknahme zuständig, soweit sich nicht nachträglich eine Änderung der Zuständigkeit ergeben hat. Dieser *Rechtsgedanke* gilt auch für die sachliche Zuständigkeit. Das Bundesministerium hat als zuständige Behörde den Grund-VA erlassen und war demnach auch für den Rücknahmebescheid zuständig. Der Rücknahmebescheid wurde folglich durch die zuständige Behörde erlassen.

2. Verfahren

Der Rücknahmebescheid müsste auch in einem ordnungsgemäßen Verfahren (vgl. §§ 9 ff. VwVfG) erlassen worden sein. Voraussetzung für die Einhaltung der verfahrensrechtlichen Vorgaben ist insbesondere die Anhörung i.S.d. § 28 VwVfG. Nach Maßgabe des § 28 Abs. 1 VwVfG ist dem Bürger vor dem Erlass die Gelegenheit zu geben, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern, soweit die Anhörung nicht nach § 28 Abs. 2 VwVfG ausnahmsweise entbehrlich ist. S wurde von dem Bundesministerium vor Erlass des Rücknahmebescheids angehört.

Mangels anderer entgegenstehender Angaben wurde der Rücknahmebescheid unter Einhaltung der verfahrensrechtlichen Vorschriften erlassen.

Anmerkung: Auch bei der Rücknahme eines VA handelt es sich um ein *Verwaltungsverfahren*.

3. Form

Die Form müsste gewahrt worden sein. Unter anderem muss der Bescheid durch die Behörde begründet werden (vgl. § 39 Abs. 1 S. 1 VwVfG). S wurde in dem Rücknahmebescheid über die Rücknahme der Subventionszusage informiert und zur Rückzahlung der Summe aufgefordert. Die Form des § 39 Abs. 1 S. 1 VwVfG wurde damit gewahrt.

4. Zwischenergebnis

Der Rücknahmebescheid ist formell rechtmäßig erlassen worden.

III. Materielle Rechtmäßigkeit

Weiterhin müsste der Rücknahmebescheid materiell rechtmäßig sein. Dies ist der Fall, wenn die Voraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage erfüllt sind (Tatbestand) und die Behörde innerhalb ihres hier gesetzlich eingeräumten Ermessens („kann“) eine ordnungsgemäße Rechtsfolge gewählt hat.

1. Tatbestand

Die Tatbestandsvoraussetzungen des § 48 Abs. 1 S. 1 VwVfG müssten vorliegen.



a) Ausgangsbescheid als Verwaltungsakt

Nach dem Wortlaut des § 48 Abs. 1 S. 1 VwVfG können Verwaltungsakte zurückgenommen werden. Voraussetzung für die Rücknahme ist damit, dass es sich bei der ausgegebenen Subvention in Höhe von 2 Mio. Euro um einen Verwaltungsakt gehandelt hat. Die Auszahlung der Subvention beruht auf einer Entscheidung der Subventionsbewilligung, welche als verbindliche Anordnung die rechtliche Grundlage für die Auszahlung der Subvention darstellt. Mit der Subventionsbewilligung liegt mithin eine Regelung im Einzelfall vor, die das Bundesministerium auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts mit Außenwirkung getroffen hat und damit auf eine Rechtswirkung gerichtet ist. Die Voraussetzungen des § 35 S. 1 VwVfG sind erfüllt, sodass es sich bei der Subventionsbewilligung an S um einen Verwaltungsakt handelt.

b) Rechtswidrigkeit des Ausgangsbescheids

Diese Subventionsbewilligung (als Ausgangs-VA) müsste rechtswidrig gewesen sein. Nach Angaben im Sachverhalt lagen die ursprünglichen Voraussetzungen für die Subventionsvergabe an S nicht vor. Der Ausgangsbescheid war folglich rechtswidrig.

Anmerkung: Wäre die Rechtswidrigkeit nicht vorgegeben, wäre an dieser Stelle nun inzident eine Prüfung der Rechtmäßigkeit des Ausgangsbescheids vorzunehmen (also Ermächtigungsgrundlage, formelle und materielle Rechtmäßigkeit).

c) Begünstigende Wirkung i.S.d. § 48 Abs. 1 S. 2 VwVfG

Es könnte sich bei dem Ausgangsverwaltungsakt um einen begünstigenden Verwaltungsakt gehandelt haben, sodass die zusätzlichen Voraussetzungen für eine Rücknahme nach § 48 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 ff. VwVfG greifen. Nach § 48 Abs. 1 S. 2 VwVfG liegt ein begünstigender VA vor, wenn ein Recht oder ein rechtlich erheblicher Vorteil begründet oder bestätigt wird. Mit der Subventionsbewilligung erhält S eine rechtlich vorteilhafte Position, nämlich die Rechtsgrundlage für die Auszahlung der Subvention in Höhe von 2 Mio. Euro. Ein begünstigender Verwaltungsakt liegt mit der Subventionsbewilligung vor.

Folglich greifen die Einschränkungen der Absätze 2 bis 4. Die Subventionsbewilligung ist Voraussetzung für die Gewährung einer einmaligen Geldleistung (Subventionsvergabe in Höhe von 2 Mio. Euro), sodass für eine Rücknahme die zusätzlichen Voraussetzungen des § 48 Abs. 2 VwVfG vorliegen müssen.

Anmerkung: Ob es sich um einen begünstigenden oder belastenden VA handelt, ist in den meisten Fällen recht schnell und problemlos zu bestimmen. Allerdings kann dies besonders in Drittanfechtungsklagen und damit bei Verwaltungsakten mit Drittwirkung schwer zu bestimmen sein. Drittwirkung liegt vor, wenn ein VA einen Adressaten begünstigt und einen anderen Betroffenen belastet und diese Folgen (rechtlich) untrennbar miteinander verbunden sind. Eine solche Drittwirkung besteht aber nur dann, soweit der Dritte durch diesen VA unmittelbar beschwert, also in eigenen materiellen Rechten verletzt ist. Maßgeblich für den Maßstab ist, dass die Entscheidung eine begünstigende und belastende Rechtsfolge nach sich zieht.



d) Kein schutzwürdiges Vertrauen, § 48 Abs. 2 VwVfG

Der S dürfte nach § 48 Abs. 2 S. 1 VwVfG kein schutzwürdiges Vertrauen auf den Bestand des VA gehabt haben. Der § 48 Abs. 2 S. 1 VwVfG verlangt einerseits, dass der Begünstigte auf den Bestand des Verwaltungsakts vertraut hat, und andererseits, dass dieses Vertrauen im Rahmen einer Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an einer Rücknahme schutzwürdig ist.

Anmerkung: Hier liegt regelmäßig der Schwerpunkt in diesen Konstellationen. Es empfiehlt sich eine Prüfung, die sich genau am Wortlaut „entlanghangelt“.

S hat auf den Bestand der Subventionsbewilligung (als Ausgangsbescheid) vertraut, was sich insbesondere durch den hiermit finanzierten Bau der Stallanlage zeigt.

Fraglich ist jedoch, ob das Vertrauen des S auf den Bestand der Subventionsbewilligung unter Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an der Rücknahme schutzwürdig ist. Es findet somit eine Abwägung des Vertrauensschutzes (vgl. Art. 20 Abs. 3 GG) mit dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (vgl. Art. 20 Abs. 3 GG) statt.

Ein schutzwürdiges Vertrauen des Begünstigten gegenüber dem öffentlichen Interesse an einer Rücknahme ist nach § 48 Abs. 2 S. 2 VwVfG *in der Regel* anzunehmen, wenn der Begünstigte die gewährten Leistungen verbraucht oder eine Vermögensdisposition getroffen hat, die er nicht mehr oder nur unter unzumutbaren Nachteilen rückgängig machen kann. S hat hier das auf Grundlage der Subventionsbewilligung ausgezahlte Geld in Höhe von 2 Mio. Euro bereits für den Bau der Stallanlage ausgegeben. Demnach hat er die gewährten Leistungen schon i. S. d. § 48 Abs. 2 S. 2 VwVfG verbraucht. Ein atypischer Fall (vgl. „in der Regel“) ist mangels Angaben im Sachverhalt nicht ersichtlich.

Auch ein Ausschluss des Vertrauensschutzes nach § 48 Abs. 2 S. 3 VwVfG ist nicht ersichtlich, insbesondere ist nicht davon auszugehen, dass S beim Erlass der Subventionsbewilligung durch das Bundesministerium von der Rechtswidrigkeit dessen Kenntnis oder infolge grober Fahrlässigkeit keine Kenntnis hatte (vgl. Nr. 3). Somit kann sich S grundsätzlich auf ein schutzwürdiges Vertrauen i. S. d. § 48 Abs. 2 S. 1 und 2 VwVfG berufen.

Es könnte allerdings die Sonderregelung in § 50 VwVfG einschlägig sein. Danach gelten die vertrauensschützenden Begrenzungen der §§ 48 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 bis 4 VwVfG nicht, wenn ein Dritter gegen den VA einen Widerspruch oder eine Anfechtungsklage erhoben hat und der VA in diesem Rahmen aufgehoben wird und dadurch dem Widerspruch oder der Klage abgeholfen wird. Dementsprechend darf die Behörde den VA ohne Rücksicht auf das Vertrauen des Begünstigten zurücknehmen. S wurde die Drittanfechtungsklage des M mitgeteilt. M hat Drittanfechtungsklage erhoben, woraufhin das Bundesministerium in Folge der rechtlichen Prüfung den VA aufgehoben hat. Die Vorschrift des § 50 VwVfG ist damit anzuwenden. S kann sich damit nicht auf den Vertrauensschutz berufen.

Folglich ist das Vertrauen des S nicht nach § 48 Abs. 2 VwVfG schutzwürdig.

Anmerkung: Eine Prüfung der Frist nach § 48 Abs. 4 VwVfG entfällt wegen § 50 VwVfG.



f) Zwischenergebnis

Die Tatbestandsvoraussetzungen des § 48 Abs. 1 S. 1 und 2, Abs. 2 und 4 VwVfG liegen vor.

2. Rechtsfolge

Die zuständige Behörde müsste die richtige Rechtsfolge gewählt haben. Nach dem Wortlaut des § 48 Abs. 1 S. 1 VwVfG bezieht sich der Ermessensspielraum („kann“) auf das „Ob“ der Rücknahme, den Umfang („ganz oder teilweise“) sowie auch den Zeitraum. Dementsprechend kann die Behörde im Rahmen ihres Ermessens entscheiden, ob der VA nur für die Zukunft oder auch für die Vergangenheit zurückgenommen wird. Der Behörde steht somit sowohl ein Entschließungs- als auch ein Auswahlermessen zu. Der Prüfungsmaßstab des Ermessens begrenzt sich nach § 114 S. 1 VwGO auf die Ermessensfehler. Ein solcher Ermessensfehler ist nicht ersichtlich. Die Behörde hat ihr Ermessen pflichtgemäß ausgeübt und demnach die richtige Rechtsfolge gewählt.

3. Zwischenergebnis

Der Rücknahmebescheid ist materiell rechtmäßig.

IV. Ergebnis

Der Rücknahmebescheid ist folglich rechtmäßig.

Abwandlung:

Der Rückforderungsbescheid des Bundesministeriums ist rechtmäßig, soweit dieser auf einer tauglichen Ermächtigungsgrundlage beruht, sowie deren formelle und materielle Voraussetzungen erfüllt sind.

A. Ermächtigungsgrundlage für den Rückforderungsbescheid

Der Rückforderungsbescheid müsste auf einer tauglichen Ermächtigungsgrundlage beruhen. Als Ermächtigungsgrundlage kommt vorliegend § 49a Abs. 1 S. 1 VwVfG in Betracht. Anwendungsbereich des § 49a Abs. 1 S. 1 VwVfG ist die Erstattung von bereits erbrachten Leistungen bei Aufhebung eines Verwaltungsaktes mit Wirkung für die Vergangenheit oder Unwirksamkeit infolge des Eintritts einer auflösenden Bedingung. Hier verlangt die Behörde Erstattung nach Rücknahme eines Subventionsbescheides. Taugliche Ermächtigungsgrundlage für den Rückforderungsbescheid ist demnach § 49a Abs. 1 S. 1 VwVfG.

B. Formelle Rechtmäßigkeit des Rückforderungsbescheids

Der Rückforderungsbescheid müsste formell rechtmäßig, also unter Einhaltung aller Vorgaben hinsichtlich Zuständigkeit, Verfahren und Form zustande gekommen sein.



I. Zuständigkeit

Der Rückforderungsbescheid müsste von der zuständigen Behörde erlassen worden sein. Zuständig für den Erlass des Rückforderungsbescheids ist diejenige Behörde, die auch für den Aufhebung, hier Rücknahme, des Verwaltungsakts zuständig war.¹ Dies war hier laut Sachverhalt das Bundesministerium. Daher hat die zuständige Behörde gehandelt.

II. Verfahren

Der Rückforderungsbescheid müsste auch in einem ordnungsgemäßen Verfahren erlassen worden sein.

Die Aufforderung zur Rückzahlung stellt ein Leistungsgebot im Einzelfall mit Außenwirkung dar. Es handelt sich um einen Verwaltungsakt i. S. d. § 35 S. 1 VwVfG (siehe auch § 49a Abs. 1 S. 2 NRW). Es ist davon auszugehen, dass sich die Anhörung gemäß § 28 Abs. 1 VwVfG bezüglich der Aufhebung der Bewilligung auch auf die Rückforderung des Geldes bezieht. Das Verfahren wurde eingehalten.

III. Form

Die Form müsste gewahrt worden sein. Nach § 49a Abs. 1 S. 2 VwVfG ist die zu erstattende Leistung durch schriftlichen Verwaltungsakt festzusetzen (*lex specialis* zu § 37 Abs. 1 S. 1 VwVfG).

Das Ministerium hat hier gegenüber S einen Bescheid erlassen, sodass von der Wahrung der Schriftform auszugehen ist.

Somit wurde das Schriftformerfordernis des § 49a Abs. 1 S. 2 VwVfG eingehalten.

Von einer gemäß § 39 Abs. 1 VwVfG NRW erforderlichen Begründung ist auszugehen.

Die Form wurde mithin gewahrt.

IV. Zwischenergebnis

Der Rückforderungsbescheid ist formell rechtmäßig erlassen worden.

C. Materielle Rechtmäßigkeit.

Weiterhin müsste der Rückforderungsbescheid materiell rechtmäßig sein. Dies ist der Fall, wenn die Voraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage erfüllt sind (Tatbestand) und die Behörde eine ordnungsgemäße Rechtsfolge gewählt hat.

I. Voraussetzungen von § 49a Abs. 1 S. 1 VwVfG

Es müssten die Voraussetzungen von § 49a Abs. 1 S. 1 VwVfG vorliegen.

1. Wirksame Rücknahme eines Verwaltungsaktes mit Wirkung für die Vergangenheit

Der (Ausgangs-)Verwaltungsakt, mit dem S die Subvention in Höhe von 2 Millionen Euro gewährt wurde, müsste wirksam mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen worden sein.

a) Bekanntgabe der Rücknahme, § 41 VwVfG

Die Rücknahme wurde dem S als Verwaltungsakt i. S. d. § 35 S. 1 VwVfG durch Bescheid bekannt gegeben, § 41 Abs. 1 VwVfG. Der Verwaltungsakt ist somit nach § 43 Abs. 1 S. 1 VwVfG wirksam.

¹ Kastner, in: Fehling/Kastner/Störmer, VwVfG, 5. Aufl. 2021, § 49a Rn. 8.



b) Mit Wirkung für die Vergangenheit

Zudem wurde der Verwaltungsakt auch mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen (*ex tunc*).

c) Keine Nichtigkeit, § 44 VwVfG

Nichtigkeitsgründe gem. § 44 VwVfG sind nicht ersichtlich.

c) Zwischenergebnis

Eine wirksame Rücknahme *ex tunc* ist damit gegeben.

Anmerkung: Die Rücknahmeentscheidung nach § 48 Abs. 1 S. 1 und 2, Abs. 2 VwVfG muss also nach dieser Aufgabenstellung gerade nicht auf ihre Rechtmäßigkeit überprüft werden.

2. Kein Ausschluss der Erstattung, § 49a Abs. 2 VwVfG i. V. m. § 818 Abs. 3 BGB

Die Erstattung dürfte nicht nach § 49a Abs. 2 VwVfG ausgeschlossen sein. Dies ist insbesondere der Fall, soweit sich der Begünstigte auf den Wegfall der Bereicherung berufen kann, § 49a Abs. 2 S. 1 VwVfG i. V. m. § 818 Abs. 3 BGB.

S hat die 2 Mio. Euro bereits investiert, sodass das Geld jedenfalls nicht mehr auf seinem Bankkonto vorhanden ist. Mit dem erhaltenen Geld hat er jedoch in eine Stallanlage investiert. S macht geltend, dass er diese Investition ohne die Subvention nicht vorgenommen hätte. Möglicherweise ist er also entreichert gem. § 49a Abs. 2 S. 1 VwVfG i. V. m. § 818 Abs. 3 BGB.

Ob der Leistungsempfänger entreichert ist, richtet sich nach wirtschaftlichen Überlegungen und ist durch einen Vergleich der Vermögenslage bei Empfang der Leistung mit der Vermögenslage im Zeitpunkt der Rückforderung zu ermitteln.² Eine Entreichung liegt demnach vor, wenn im Hinblick auf den erwarteten Vermögenszuwachs Aufwendungen getätigt wurden, die weder zu einer Vermögensmehrung noch zu einer Tilgung von Verbindlichkeiten geführt haben.³ S hat die 2 Mio. € vollständig in den Bau einer Stallanlage investiert, die nun Bestandteil seines Hofes ist.

Da der Sachverhalt an dieser Stelle keine näheren Angaben enthält, sind hier verschiedene Ergebnisse vertretbar. Nachfolgend sollen die verschiedenen „Weichenstellungen“ veranschaulicht werden:

- Davon ausgehend, dass die Stallanlage als Bestandteil des Hofes mit einem Gegenwert von 2 Mio. € Teil des Gesamtvermögens des S ist, ließe sich die Entreichung ablehnen. Die 2 Mio. € wären dann wertmäßig noch im Vermögen des S repräsentiert. Die materiellen Voraussetzungen für die Rückforderung lägen dann vor.
- Angesichts dessen, dass keine Informationen über den Gegenwert der Stallanlage vorliegen, ließe sich mit entsprechender Argumentation auch eine Entreichung annehmen. Dann wäre allerdings noch zu prüfen, ob sich S auf diese Entreichung auch berufen kann oder ob die Berufung auf Entreichung gem. § 49a Abs. 2 S. 2

² Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG 10. Aufl. 2023, § 49a Rn. 47; Schoch, in: Schoch/Schneider, VwVfG 7. EL Mai 2025, § 49a Rn. 73.

³ Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG 10. Aufl. 2023, § 49a Rn. 47.



VwVfG wegen Kenntnis oder grob fahrlässiger Unkenntnis von den Umständen, die zur Rücknahme geführt haben, ausgeschlossen ist (Achtung: strengerer Maßstab als nach § 819 Abs. 1 BGB!). Es käme also darauf an, ob S die Umstände kannte oder grob fahrlässiger Weise nicht kannte, die dazu führten, dass er die Vergabevoraussetzungen nicht erfüllte (auch insoweit enthält der Sachverhalt keine näheren Angaben). Wäre dies der Fall, könnte S sich auf die Entreicherung nicht berufen und die Rückforderungsvoraussetzungen wären erfüllt. Hätte S weder Kenntnis noch grob fahrlässige Unkenntnis hinsichtlich der Umstände gehabt, die zur Rücknahme führten, könnte er sich auf den Entreicherungseinwand berufen und die Rückforderungsvoraussetzungen wären nicht erfüllt.

Zur Vor- und Nachbereitung der Falllösung:

- zum Dreiecksverhältnis bei Rücknahme/Widerruf, Rn. 543 – 544.
- weitere Hinweise in Übersicht 21, Rn. 546.