

Schriften zum Europäischen Recht

Band 65

**Die Aufhebung von Verwaltungsakten
unter dem Einfluß des Europarechts**

Von

Hermann Müller



Duncker & Humblot · Berlin

HERMANN MÜLLER

Die Aufhebung von Verwaltungsakten
unter dem Einfluß des Europarechts

Schriften zum Europäischen Recht

Herausgegeben von

Siegfried Magiera und Detlef Merten

Band 65

Die Aufhebung von Verwaltungsakten unter dem Einfluß des Europarechts

Von

Hermann Müller



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Müller, Hermann:

Die Aufhebung von Verwaltungsakten unter dem Einfluß des Europarechts /
von Hermann Müller. – Berlin : Duncker und Humblot, 2000

(Schriften zum europäischen Recht ; Bd. 65)

Zugl.: Freiburg (Breisgau), Univ., Diss., 1998/99

ISBN 3-428-09873-0

D 25

Alle Rechte vorbehalten

© 2000 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0937-6305

ISBN 3-428-09873-0

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☹

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 1998/99 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau als Dissertation angenommen.

Mein Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Friedrich Schoch, der die Entstehung der Arbeit betreut und das Erstgutachten erstellt hat. Er hat mir grundlegende Einsichten in die Strukturen der Verwaltungsrechtsordnung vermittelt, die wesentlich zum Gelingen der Arbeit beigetragen haben. Herrn Professor Dr. Dietrich Murswiek danke ich für die Erstellung des Zweitgutachtens.

Danken möchte ich meinem Freiburger Freundeskreis, namentlich Herrn Burkhard Landré, für die vielfältige Unterstützung, die ich während meiner Zeit im Doktorandenraum F des Juristischen Seminars erfahren habe.

Berlin, im März 2000

Hermann Müller

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	19
-------------------------	----

1. Teil

Die Aufhebung von Verwaltungsakten im deutschen Recht

§ 1 Aufhebungsvorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes	21
I. Der Verwaltungsakt als administrative Handlungsform.....	22
1. Erlaß des Verwaltungsakts	22
a) Stabilisierung der Rechtslage.....	22
b) Verwaltungsakt als Steuerungsinstrument.....	24
2. Verwaltungsrechtsverhältnis	27
3. Aufhebung des Verwaltung	29
a) Aufhebung rechtswidriger Verwaltungsakte	30
aa) Vergleich mit § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO	31
bb) Vergleich mit § 48 SGB X	34
b) Aufhebung rechtmäßiger Verwaltungsakte	36
II. Die Subsidiarität der §§ 48 ff. VwVfG	37
1. Vorrang besonderer Aufhebungsvorschriften.....	38
a) Horizontales Konkurrenzverhältnis auf Bundesebene	38
b) Vertikales Konkurrenzverhältnis zwischen Bund und Ländern	41
c) Horizontales Konkurrenzverhältnis auf Landesebene.....	44
2. §§ 48 ff. VwVfG als subsidiäres Regelungsmodell	44
III. Die Struktur der §§ 48 ff. VwVfG	48
1. Rücknahme von Verwaltungsakten	50
a) Rücknahme nicht begünstigender Verwaltungsakte.....	51
b) Rücknahme begünstigender Verwaltungsakte.....	52
aa) Geld- und Sachleistungsverwaltungsakte	54

α) Abwägung auf der Tatbestandsseite.....	54
αα) Regeln und Prinzipien.....	55
ββ) § 48 Abs. 2 Satz 1 bis 3 VwVfG.....	57
β) Ermessensbetätigung auf der Rechtsfolgeseite.....	61
γ) Durchsetzung der Aufhebungsfolgen.....	63
αα) Geldleistung.....	64
ββ) Sachleistung.....	65
γγ) Rückforderungs-Vertrauensschutz.....	66
bb) Sonstige begünstigende Verwaltungsakte.....	67
α) Rechtsgrundlage der Rücknahme.....	67
β) Ausgleichsanspruch.....	68
γ) Durchsetzung der Aufhebungsfolgen.....	69
2. Widerruf von Verwaltungsakten.....	70
a) Widerruf nicht begünstigender Verwaltungsakte.....	70
b) Widerruf begünstigender Verwaltungsakte.....	73
aa) Aufhebungsfrist.....	73
bb) Aufhebungsgründe.....	74
α) Widerrufsvorbehalt.....	74
αα) Gebundener Verwaltungsakt.....	75
ββ) Ermessensentscheidung.....	77
β) Änderung der Sachlage.....	79
αα) Aufhebungsermessen.....	81
ββ) Geldzahlung.....	82
γ) Änderung der Rechtslage.....	83
δ) Schwere Nachteile für das Gemeinwohl.....	87
c) Widerruf als Sanktion.....	88
aa) Nichterfüllung einer Auflage.....	89
bb) Verwendungszweckgebundene Geld- und Sachleistungs- verwaltungsakte.....	93
α) Überblick: Anreizprogramm.....	93
αα) <i>ex post</i> -Subventionierung.....	94
ββ) <i>ex ante</i> -Subventionierung.....	95

Inhaltsverzeichnis	11
(1) Fallbeispiel: Gasölverbilligung	96
(2) Inkurs: Vorläufiger Verwaltungsakt.....	98
β) Aufhebungsgründe	100
αα) Zuwendungen.....	102
(1) Subventionsverhältnis	102
(2) Verletzung der Hauptpflicht.....	104
(3) Verletzung von Nebenpflichten	108
ββ) Sonstige Subventionen.....	110
γγ) Rückforderung der Subvention	112
§ 2 Verfassungsrechtlicher Grundsatz des Vertrauensschutzes	114
I. Das Vertrauen	114
II. Die Abwägung der widerstreitenden Interessen.....	116
1. Vorrangregel bei der Rücknahme von Verwaltungsakten	116
2. Vorrangregel beim Widerruf von Verwaltungsakten.....	117
3. <i>prima facie</i> -Vorränge	118
III. Die Ausgestaltung durch den Gesetzgeber.....	119
1. Abstrakte Vorwegnahme der Abwägung.....	119
2. Vorgaben für die Abwägung	120
§ 3 Sachbereichsspezifische Aufhebungsfragen	122
I. Die Rückforderung landwirtschaftlicher Subventionen	122
1. <i>ex post</i> gewährte Gasölverbilligung	123
2. <i>ex ante</i> gewährter Grünbrache-Zuschuß.....	127
II. Die Rücknahme bei Verletzung eines formellen Beteiligungsrechts	129

2. Teil

Die Aufhebung von Entscheidungen im Recht der Europäischen Gemeinschaften

§ 1 Gemeinschaftseigene Verwaltung	135
I. Die rechtliche Inexistenz von Entscheidungen	136
II. Die Aufhebbarkeit von Entscheidungen	137
1. Aufhebung einer nicht begünstigenden Entscheidung.....	138

2. Aufhebung einer begünstigenden Entscheidung.....	139
a) Aufhebung mit Wirkung für die Vergangenheit.....	139
aa) Angemessene Frist	140
bb) Schutzwürdiges Vertrauen.....	140
cc) Abwägung	141
b) Aufhebung mit Wirkung für die Zukunft	142
c) Exkurs: Rechtssicherheit und Vertrauensschutz im Gemein- schaftsrecht.....	143
aa) Vertrauensbegründender Tatbestand	143
bb) Angemessene Frist	145
cc) Schutzwürdiges Vertrauen.....	145
dd) Abwägung	146
ee) Bedeutung für die Aufhebbarkeit begünstigender Ent- scheidungen	147
§ 2 Unmittelbare mitgliedstaatliche Verwaltung	148
I. Die rechtliche Inexistenz von Entscheidungen	149
II. Die Aufhebbarkeit von Entscheidungen	150
1. Aufhebung einer nicht begünstigenden Entscheidung.....	151
2. Aufhebung einer begünstigenden Entscheidung.....	151
a) Aufhebung mit Wirkung für die Vergangenheit.....	152
b) Aufhebung mit Wirkung für die Zukunft	152
3. Aufhebung einer begünstigenden Entscheidung als Sanktion	153
§ 3 Vergleich mit dem deutschen Recht	156
I. Die Funktion der Aufhebung von Entscheidungen und Verwal- tungsakten.....	156
II. Der Vertrauensschutz.....	157

3. Teil

Die Aufhebung von Verwaltungsakten bei gemeinschaftsrelevantem Verwaltungshandeln deutscher Behörden

§ 1 Gemeinschaftsrecht und innerstaatliches Recht.....	160
I. Die Geltungswirkungen des Gemeinschaftsrechts	161

1. Primäres Gemeinschaftsrecht	161
2. Sekundäres Gemeinschaftsrecht	163
a) Verordnungen	163
b) Richtlinien.....	164
aa) Unmittelbare Wirkung.....	165
bb) Objektive Wirkung.....	166
II. Die Typisierung des gemeinschaftsrelevanten Verwaltungshandelns	166
1. Unmittelbarer Verwaltungsvollzug	167
2. Mittelbarer Verwaltungsvollzug.....	168
3. Verwaltungshandeln unter Beachtung des Gemeinschaftsrechts..	170
III. Die Konflikte zwischen Gemeinschaftsrecht und deutschem Recht .	172
1. Unmittelbare (eigentliche) Normenkollision	172
2. Mittelbare Normenkollision	173
a) Richtlinien.....	174
b) Primärrecht und Verordnungen.....	175
c) Grenzen der Konfliktlösung „Gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung“	176
3. Zusammentreffen objektiver Verhaltensnormen	176
4. Wirksamkeitsbeeinträchtigung durch innerstaatliches Verwal- tungsverfahrenrecht	178
§ 2 Aufhebung von Verwaltungsakten beim unmittelbaren mitgliedstaat- lichen Verwaltungsvollzug.....	180
I. Das Urteil Deutsche Milchkontor	181
1. Sachverhalt der Ausgangsverfahren	182
2. Aufhebungs- und Rückforderungsvorschriften.....	183
3. Entscheidungsgründe des Urteils.....	183
a) Effektivitätsgebot.....	184
aa) Vertrauensschutz	185
bb) Ermessen	185
b) Diskriminierungsverbot	186
II. Die Reaktion des Bundesverwaltungsgerichts	187
1. Aufhebung ursprünglich rechtswidriger Bewilligungsbescheide..	187

a) Ausgangsverfahren des Urteils Deutsche Milchkontor	187
b) Nichtvermarktungs- und Umstellungsprämien.....	190
2. Aufhebung von Bewilligungsbescheiden als Sanktion	192
III. Die Reaktion des Gesetzgebers.....	199
1. Rücknahme von Bescheiden.....	199
2. Widerruf von Bescheiden.....	202
§ 3 Rückforderung staatlicher Beihilfen.....	206
I. Das Beihilfenrégime des EG-Vertrages	208
1. Gemeinschaftsrechtswidrig gewährte Beihilfen	211
a) Formell (und materiell) rechtswidrige Beihilfen.....	211
b) Bloß materiell rechtswidrige Beihilfen	217
c) Ausblick: Rückforderungsentscheidungen <i>de lege ferenda</i>	221
aa) Widerruf einer positiven Entscheidung	221
bb) Mißbräuchlich angewandte Beihilfen.....	223
2. Rückforderungspflicht im zweipoligen Rechtsverhältnis zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaat.....	224
a) Rückforderungspflicht dem Grunde nach	225
aa) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.....	226
bb) Grundsatz des Vertrauensschutzes	226
b) Rückforderungspflicht der Höhe nach	228
c) Vollzug der Rückforderungspflicht durch den Mitgliedstaat ...	228
aa) Exkurs: Völkerrechtliche Grundsätze der Staatenverant- wortlichkeit	231
α) Völkerrechtswidriger Akt.....	231
β) Ausschluß der Völkerrechtswidrigkeit.....	233
γ) Verschulden	234
δ) Schaden.....	235
ε) Pflicht zur Wiedergutmachung.....	235
bb) Vergleich mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs.....	236
α) Gemeinschaftsrechtswidriger Akt	236

β) Sonstige Voraussetzungen der Pflicht zur Wiedergutmachung.....	237
γ) Pflicht zur Wiedergutmachung.....	237
cc) Gesamtbetrachtung des Subventionsverhältnisses.....	238
3. Rückforderung im dreipoligen Subventionsverhältnis	240
a) Effektivitätsgebot.....	241
aa) Abstrakter Vertrauensschutz	241
bb) Konkreter Vertrauensschutz	241
cc) Ermessen	242
dd) Treu und Glauben.....	243
ee) Rückforderungs-Vertrauensschutz	243
b) Diskriminierungsverbot	244
II. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts	244
1. Deufil	246
2. Alcan	249
a) Vorlagebeschluß vom 28. September 1994	250
b) Urteil vom 23. April 1998	254
III. Die systematische Einordnung	254
1. Rechtswidrigkeit des Bewilligungsbescheides	255
2. Prinzipienkollisionen.....	257
a) § 48 Abs. 2 Satz 1 bis 3 VwVfG.....	257
aa) Vergleich mit dem Einvernehmensefordernis des § 36 BauGB	261
bb) § 50 VwVfG	262
b) Ermessen.....	265
c) Treu und Glauben	265
3. Aufhebungsfrist und Rückforderungs-Vertrauensschutz	267
§ 4 Rezeptionsfähigkeit des deutschen Rechts	270
I. Die Schranken für die Anwendbarkeit des nationalen Verwaltungs- verfahrensrechts.....	270
1. Effektivitätsgebot	272
a) Rechtsetzungsauftrag an den nationalen Gesetzgeber.....	272

b) Abwägungsentscheidungen als Einfallstor des Gemeinschaftsinteresses	273
aa) § 48 Abs. 2 Satz 1 VwVfG.....	273
bb) Ermessen	275
cc) Treu und Glauben.....	276
dd) Bewertung	277
c) Rechtsetzung durch den Europäischen Gerichtshof.....	277
aa) Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs.....	277
α) Verbandskompetenz der Europäischen Gemeinschaften	278
β) Organkompetenz des Europäischen Gerichtshofs.....	278
γ) Exkurs: Verwaltungsprozeßrecht	280
δ) Rechtsfolgen der Kompetenzüberschreitung.....	282
bb) Materielle rechtliche Beurteilung.....	284
α) § 48 Abs. 4 Satz 1 VwVfG	284
β) Rückforderungs-Vertrauensschutz	286
γ) Umgehung des nationalen Verfahrens.....	288
δ) Ausblick: Staatshaftung.....	289
2. Diskriminierungsverbot.....	291
a) Marktordnungssubventionen.....	291
aa) Rücknahme und Rückforderung	292
bb) Widerruf und Rückforderung	293
b) Staatliche Beihilfen.....	294
II. Der verfassungsrechtliche Grundsatz des Vertrauensschutzes.....	295
Fazit	297
Literaturverzeichnis	301
Stichwortverzeichnis	316

Abkürzungsverzeichnis

AVR	Archiv des Völkerrechts
C.D.E.	Cahiers de Droit Européen
CMLRev.	Common Market Law Review
E.L.Rev.	European Law Review
EPIL	Encyclopedia of Public International Law
ICJ	International Court of Justice
LIEI	Legal Issues of European Integration
NYIL	Netherlands Yearbook of International Law
PCIJ	Permanent Court of International Justice
RdC	Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye
Rev.Trim.Dr.Europ.	Revue Trimestrielle de Droit Européen
Yrbk.ILC	Yearbook of the International Law Commission
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Im übrigen wird auf das Abkürzungsverzeichnis der Neuen Juristischen Wochenschrift verwiesen.

Einleitung

Der Einfluß der Gemeinschaftsrechtsordnung auf das deutsche Recht wird höchst unterschiedlich beurteilt, je nachdem ob der Betrachter auf der deutschen oder auf der europäischen Seite der Brücke steht, über die das Gemeinschaftsrecht nach Deutschland fließt.¹ Dies gilt auch für das Verhältnis des Gemeinschaftsrechts zu den Vorschriften des deutschen Rechts über die Aufhebung von Verwaltungsakten. Von der deutschen Seite der Brücke aus gesehen, wird der gemeinschaftsrechtliche Einfluß als Einbruch in gewachsene Strukturen des deutschen Rechts bewertet,² der mit einer deutlichen Absenkung des tatsächlich gewährten Vertrauensschutzes einhergeht.³ Steht der Betrachter auf der europäischen Seite der Brücke, so ist das nationale Verwaltungsrecht⁴ bloß Mittel zum Zweck einer effektiven Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts. Bei dieser Sichtweise haben die Strukturen des nationalen Verwaltungsrechts keinen Eigenwert⁵ mit der Folge, daß sie beliebig überformt werden können.

Die letztgenannte Perspektive führt zu einer funktionalen Indienstnahme der §§ 48 ff. VwVfG zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts. Dieser Ansatzpunkt ist nicht dazu angetan, dogmatische Begründungswege für die Einwirkung des Gemeinschaftsrechts auf die §§ 48 ff. VwVfG offenzulegen. Er bleibt daher im Rahmen der vorliegenden Abhandlung außer acht. Das Erkenntnisinteresse richtet sich vielmehr darauf, ob die §§ 48 ff. VwVfG strukturell geeignet sind, den an sie herangetragenen Vorgaben des Gemeinschaftsrechts Rechnung zu tragen. Um diese Frage zu beantworten, ist zunächst eine Durchdringung der Vorschriften des deutschen Rechts über die Aufhebung von Verwaltungsakten vonnöten (1. Teil), sodann eine Untersuchung der Grundsätze und Regeln, die das Gemeinschaftsrecht zur Aufhebung von Entscheidungen bereithält (2. Teil). Erst wenn sich beide Rechtsordnungen als strukturell kompatibel erweisen,

¹ Plastisch *Kirchhof*, DRiZ 1995, 253, 259: „Das deutsche Zustimmungsgesetz ist die alleinige Brücke, über die Europarecht rechtsverbindlich nach Deutschland fließt ...“. Dieses Bild aufnehmend: *Hirsch*, NJW 1996, 2457, 2466.

² *Kokott*, DVBl. 1993, 1235, 1236.

³ *von Danwitz*, Verwaltungsrechtliches System, S. 292.

⁴ Die §§ 48 ff. VwVfG sind trotz ihrer Stellung im Verwaltungsverfahrensgesetz systematisch dem materiellen Verwaltungsrecht zuzuordnen (*Sachs* in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 48, Rdnr. 2 in bezug auf die §§ 48 und 49 VwVfG; *Paul Stelkens/Schmitz* in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 9, Rdnr. 26 in bezug auf § 50 VwVfG).

⁵ *Zuleeg*, VVDStRL 53 (1994), 154, 199 - These 31.

können in einem dritten Schritt die Verzahnungsfälle erörtert werden, in denen gemeinschaftsrechtliche Vorschriften und die zu ihrem Vollzug erforderlichen Vorschriften der §§ 48 ff. VwVfG ineinandergreifen (3. Teil).

Greifen gemeinschaftsrechtliche Vorschriften und die §§ 48 ff. VwVfG ineinander, so unterwirft der Europäische Gerichtshof die Anwendung der §§ 48 ff. VwVfG dem Effektivitätsgebot und dem Diskriminierungsverbot (3. Teil §§ 2 bis 4). Diese Einwirkung der Gemeinschaftsrechtsordnung auf die deutschen Vorschriften über die Aufhebung von Verwaltungsakten wird unter den Begriff der Europäisierung gefaßt.⁶

Die Gliederung der vorliegenden Abhandlung in drei Teile (Deutsches Recht - Gemeinschaftsrecht - Verzahnung) darf nicht den Blick dafür verstellen, daß die §§ 48 ff. VwVfG auch außerhalb der als Europäisierung bezeichneten Einwirkung dem Einfluß des Gemeinschaftsrechts unterliegen. Dabei handelt es sich um die von Verwaltung und Rechtsprechung autonom vollzogene Gleichstellung des Gemeinschaftsrechts mit den Referenzgebieten des besonderen Verwaltungsrechts.⁷

Schließlich wird in Ansätzen eine freiwillige Rezeption gemeinschaftsrechtlicher Grundsätze⁸ in Aufhebungsfällen erkennbar, deren Sachverhalt keinen Gemeinschaftsbezug aufweist.⁹

⁶ Schoch, JZ 1995, 109, 111.

⁷ Zur Funktion der Referenzgebiete des besonderen Verwaltungsrechts für das allgemeine Verwaltungsrecht vgl. Schmidt-Aßmann, Reform, S. 11, 14 f.

⁸ Zu dieser Erscheinungsform vgl. Schwarze, Europäisierung, S. 789, 825; ders., EuR 1997, 419, 422.

⁹ Fallbeispiel: 1. Teil § 3 I. 2. erster Absatz am Ende.

1. Teil

Die Aufhebung von Verwaltungsakten im deutschen Recht

Die Aufhebung eines Verwaltungsakts beendet seine Wirksamkeit. Diese einfache Feststellung schlägt den Bogen zum Erlaß des Verwaltungsakts, mit dem seine Wirksamkeit beginnt. Damit ist zugleich die grundlegende Aussage zum Stellenwert der Vorschriften über die Aufhebung von Verwaltungsakten getroffen. Sie stehen in einer Reihe mit den Maßstabsnormen,¹ die für den Erlaß des jeweiligen Verwaltungsakts gelten. Das Verwaltungsverfahrensgesetz enthält mit den §§ 48 ff. allgemeine Vorschriften über die Aufhebung von Verwaltungsakten, die trotz der ihnen anhaftenden Subsidiarität eine systembildende Wirkung haben. Dies rechtfertigt es, die Aufhebbarkeit von Verwaltungsakten im deutschen Verwaltungsrecht² konzeptionell an den §§ 48 ff. VwVfG auszurichten. Über der einfachgesetzlichen Ebene der §§ 48 ff. VwVfG muß, wenn die Aufhebung eines begünstigenden Verwaltungsakts in Rede steht, stets der verfassungsrechtliche Grundsatz des Vertrauensschutzes³ im Blick behalten werden. Um die Verzahnungsfälle, in denen Gemeinschaftsrecht und deutsche Aufhebungsvorschriften ineinandergreifen, später sachgerecht beurteilen zu können, bedarf es schließlich einer Betrachtung von vergleichbaren Konstellationen, die im deutschen Verwaltungsrecht vorkommen.

§ 1 Aufhebungsvorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes

Die Vorschriften über die Rücknahme (§ 48 VwVfG) und den Widerruf (§ 49 VwVfG) wirken sich auf den Regelungsgehalt eines Verwaltungsakts ebenso aus wie die Maßstabsnormen, die bei seinem Erlaß zu beachten sind. Deshalb wird im folgenden zunächst der Zusammenhang zwischen Erlaß und Aufhebung eines Verwaltungsakts hergestellt.

¹ Zur Maßstabslehre vgl. *Schmidt-Aßmann*, VBIBW 1988, 381, 384.

² Systematisch sind die Aufhebungsvorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes dem materiellen Verwaltungsrecht zuzuordnen (*Sachs* in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 48, Rdnr. 2 in bezug auf die §§ 48 und 49 VwVfG; *Paul Stelkens/Schmitz* in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 9, Rdnr. 26 in bezug auf § 50 VwVfG).

³ Vgl. unten 1. Teil § 2 vor 1.