

Einführung in das Verwaltungsrecht

§ 7 Vertrauensschutz und Rechtssicherheit im Verwaltungsrecht

Univ.-Prof. Dr. Ulrich Stelkens

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere
deutsches und europäisches Verwaltungsrecht



§ 7 Vertrauensschutz und Rechtssicherheit im Verwaltungsrecht

Die in diesem Abschnitt besprochenen Probleme

- befassen sich (im Grundsatz) nur mit der Frage, was geschieht, wenn eine **behördliche Einzelfallmaßnahme** nicht mit den hierbei zu beachtenden abstrakt-generellen (allgemeinen) Normen (Gesetzen) übereinstimmt
- während das Problem der Unvereinbarkeit von niederrangigem Recht (z.B. Satzungen, Rechtsverordnungen) mit höherrangigem Recht ein Problem der **Normenhierarchie** ist, das nach anderen Kriterien gelöst wird (hierzu **§ 3 A III und § 4 A V des Kurses**)

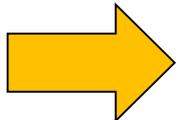
§ 7 Vertrauensschutz und Rechtssicherheit im Verwaltungsrecht

- A) Ausgangsüberlegungen: Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Gleichheit vor dem Gesetz, Risiko fehlerhaften Verwaltungshandelns**
- B) Rechtssicherheit und Vertrauensschutz bei Verwaltungsakten**
- C) Rechtssicherheit und Vertrauensschutz bei Verwaltungsverträgen**
- D) Schutz des Vertrauens auf zukünftiges begünstigendes Verwaltungshandeln**

A) Ausgangsüberlegungen: Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Gleichheit vor dem Gesetz, Risiko fehlerhaften Verwaltungshandelns

Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (hierzu § 4 des Kurses) garantiert nicht für sich allein, dass sich die Verwaltung immer rechtmäßig verhält. Dies kann verschiedene Ursachen haben, z. B.

- unzureichende (Rechts-)Kenntnisse des Verwaltungspersonals
- zu geringe sachliche und persönliche Behördenausstattung, um rechtliche und tatsächliche Entscheidungsgrundlagen in angemessener Zeit hinreichend sorgfältig ermitteln zu können
- unvorhersehbare oder unvorhergesehene Rechtsprechungs- und Gesetzesentwicklungen
- Korruption, Wichtigtuerei und politisch motivierte Entscheidungen auf Seiten der Verwaltung, betrügerisches Handeln und Täuschung auf Seiten des Bürgers, Druck durch Medien
- Dummheit, Nachlässigkeit, Faulheit, Schlampigkeit, Bequemlichkeit, Flüchtigkeitsfehler, Kommunikationsprobleme und sonst alles Menschliche



Rechtswidriges Verwaltungshandeln ist menschlich und daher nicht vollständig vermeidbar

A) Ausgangsüberlegungen: Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Gleichheit vor dem Gesetz, Risiko fehlerhaften Verwaltungshandelns

Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung würde an sich verlangen,

- dass **jede rechtswidrige Verwaltungsmaßnahme unwirksam** ist oder jedenfalls rückgängig zu machen ist und rechtmäßige Zustände wieder hergestellt werden müssen
- dass die Verwaltung sich nicht zu rechtswidrigem Handeln verpflichten kann und rechtswidriges Handeln Einzelner nicht tolerieren darf

Rechtswidriges Verwaltungshandeln begründet zudem immer auch eine Ungleichbehandlung der betroffenen Bürger

- **rechtswidrige Eingriffe in die Rechte des Bürgers** legen diesem Belastungen auf, die andere nicht zu tragen haben
- **rechtswidrige Ablehnungen gesetzlich vorgesehener Begünstigungen** vorenthalten dem betroffenen Bürger Begünstigungen, die andere Bürger bekommen
- **rechtswidrige Gewährung von Begünstigungen** gewähren dem Begünstigten Vorteile, die anderen Bürgern nicht gewährt werden

A) Ausgangsüberlegungen: **Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Gleichheit vor dem Gesetz, Risiko fehlerhaften Verwaltungshandelns**

Dennoch: Strikte Durchsetzung des Gesetzmäßigkeitsprinzips und strikte Beseitigung der durch rechtswidriges Verwaltungshandeln entstehenden Ungleichheiten verursachen **zu hohe (Folge-)Kosten**:

- Es muss rechtlich möglich sein, dass behördliche Entscheidungen nicht zeitlich unbegrenzt (und ggf. immer wieder neu) in Frage gestellt werden können, damit Verwaltungsaufgaben effektiv erfüllt werden können
- Es muss sichergestellt sein, dass die Bürger sich im Grundsatz darauf verlassen können, dass für sie günstige behördliche Maßnahmen nicht dauerhaft auf Grund bisher unerkannter Rechtsfehler in Frage gestellt werden können, ohne dass insoweit Rücksicht auf Investitionen und Dispositionen Rücksicht genommen wird, die der Begünstigte im Vertrauen auf den Bestand dieser Maßnahmen getätigt hat, soweit dieses Vertrauen als schutzwürdig erscheint.

Das Verwaltungsrecht muss Lösungen dafür bereit halten, wer das **Risiko fehlerhaften Verwaltungshandelns** tragen soll: Der von der rechtswidrigen Maßnahme unmittelbar betroffene Bürger oder die Verwaltung (bzw. hinter der Verwaltung stehenden Gemeinschaft, deren demokratisch getroffene Entscheidung die Verwaltung umsetzen soll)

A) Ausgangsüberlegungen: Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Gleichheit vor dem Gesetz, Risiko fehlerhaften Verwaltungshandelns

Verteilung des Risikos fehlerhaften Verwaltungshandelns zwischen dem unmittelbar Betroffenen und der Verwaltung (der Allgemeinheit),

- ist **primär Aufgabe des Gesetzgebers**
- kann in unterschiedlichen Rechtsbereichen (z. B. Steuerrecht, Sozialrecht, Baurecht, Umweltrecht usw.) durchaus unterschiedlich ausfallen
- kann vom „**mündigen Bürger**“ ausgehen, der um die Grundregeln des menschlichen Zusammenlebens und der für seine Berufstätigkeit maßgeblichen Regeln grundsätzlich informiert ist und im Zweifel in der Lage ist, Rechtsrat einzuholen
- kann auch vom Grundsatz ausgehen, dass das geltende Recht von den Rechtsunterworfenen grundsätzlich „gekant sein muss“ und dass Rechtsirrtum nicht ohne Weiteres entschuldigt („**nemo censetur ignorare legem**“, „**ignorantia juris non excusat**“ oder auch „**error iuris nocet**“)

Siehe zur Bedeutung dieses Grundsatzes im vorliegenden Zusammenhang:
U. Stelkens, in: Masing/Jestaedt/Capitant/Le Divillec (Hrsg.), Strukturfragen des Grundrechtsschutzes in Europa, 2015, S. 137, 143 ff.

A) Ausgangsüberlegungen: Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Gleichheit vor dem Gesetz, Risiko fehlerhaften Verwaltungshandelns

Zum Grundsatz „nemo censetur ignorare legem / ignorantia juris non excusat“ im Strafrecht:

§ 17 StGB - Verbotsirrtum

Fehlt dem Täter bei Begehung der Tat die Einsicht, Unrecht zu tun, so handelt er ohne Schuld, wenn er diesen Irrtum nicht vermeiden konnte. Konnte der Täter den Irrtum vermeiden, so kann die Strafe nach § 49 Abs. 1 gemildert werden.

BGH, VI ZR 266/16 v. 16.5.2017 = NJW 2017, 2463 ff: **(Folie 1 von 3)**

„(28) Ein **Verbotsirrtum** ist im Sinne von **§ 17 Satz 1 StGB** unvermeidbar, wenn der Täter trotz der ihm nach den Umständen des Falles, seiner Persönlichkeit sowie seines Lebens- und Berufskreises zuzumutenden Anspannung des Gewissens die Einsicht in das Unrechtmäßige nicht zu gewinnen vermochte. Im Zweifel trifft ihn eine Erkundigungspflicht [...]). **Für jemanden, der im Geschäftsleben steht, ist kaum jemals ein Irrtum über das Bestehen eines Schutzgesetzes unvermeidbar, das für seinen Arbeitsbereich erlassen wurde, weil jeder im Rahmen seines Wirkungskreises verpflichtet ist, sich über das Bestehen von Schutzgesetzen zu unterrichten. [...].“**

A) Ausgangsüberlegungen: Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Gleichheit vor dem Gesetz, Risiko fehlerhaften Verwaltungshandelns

Zum Grundsatz „nemo censetur ignorare legem / ignorantia juris non excusat“ im Strafrecht:

[BGH, VI ZR 266/16 v. 16.5.2017](#) = NJW 2017, 2463 ff: (**Folie 2 von 3**)

„(29) Etwa aufkommende Zweifel sind erforderlichenfalls durch Einholung einer verlässlichen und sachkundigen Auskunft zu beseitigen [...]. Dabei müssen sowohl die Auskunftsperson als auch die Auskunft aus der Sicht des Täters verlässlich sein; die Auskunft selbst muss zudem einen unrechtsverneinenden Inhalt haben. Eine Auskunft ist in diesem Sinne nur dann verlässlich, wenn sie objektiv, sorgfältig, verantwortungsbewusst und insbesondere nach pflichtgemäßer Prüfung der Sach- und Rechtslage erteilt worden ist. Bei der Auskunftsperson ist dies der Fall, wenn sie die Gewähr für eine diesen Anforderungen entsprechende Auskunftserteilung bietet. **Hinzu kommt, dass der Täter nicht vorschnell auf die Richtigkeit eines ihm günstigen Standpunkts vertrauen und seine Augen nicht vor gegenteiligen Ansichten und Entscheidungen verschließen darf.** Maßgebend sind die jeweils konkreten Umstände, insbesondere seine Verhältnisse und Persönlichkeit; daher ist zum Beispiel seine berufliche Stellung zu berücksichtigen [...].“

A) Ausgangsüberlegungen: Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Gleichheit vor dem Gesetz, Risiko fehlerhaften Verwaltungshandelns

BGH, VI ZR 266/16 v. 16.5.2017 = NJW 2017, 2463 ff: **(Folie 3 von 3)**

„(30) Das Vertrauen auf eingeholten rechtsanwaltlichen Rat vermag somit nicht in jedem Fall einen unvermeidbaren Verbotsirrtum des Täters zu begründen. Wendet sich dieser an einen auf dem betreffenden Rechtsgebiet versierten Anwalt, so hat er damit zwar vielfach das zunächst Gebotene getan. Jedoch ist weiter erforderlich, dass der Täter auf die Richtigkeit der Auskunft nach den für ihn erkennbaren Umständen vertrauen darf. **Dies ist nicht der Fall, wenn die Unerlaubtheit des Tuns für ihn bei auch nur mäßiger Anspannung von Verstand und Gewissen leicht erkennbar ist oder er nicht mehr als eine Hoffnung haben kann, das ihm bekannte Strafgesetz greife hier noch nicht ein.** Daher darf der Täter sich auf die Auffassung eines Rechtsanwalts etwa nicht allein deswegen verlassen, weil sie seinem Vorhaben günstig ist. Eher zur Absicherung als zur Klärung bestellte "Gefälligkeitsgutachten" scheiden als Grundlage unvermeidbarer Verbotsirrtümer aus. Auskünfte, die erkennbar vordergründig und mangelhaft sind oder nach dem Willen des Anfragenden lediglich eine ‚Feigenblattfunktion‘ erfüllen sollen, können den Täter ebenfalls nicht entlasten. Insbesondere bei komplexen Sachverhalten und erkennbar schwierigen Rechtsfragen ist regelmäßig ein detailliertes, schriftliches Gutachten erforderlich, um einen unvermeidbaren Verbotsirrtum zu begründen [...].“

A) Ausgangsüberlegungen: Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Gleichheit vor dem Gesetz, Risiko fehlerhaften Verwaltungshandelns

Zum Grundsatz „nemo censetur ignorare legem / ignorantia juris non excusat“ im Zivilrecht:

[BGH, VIII ZR 349/13 v. 11.6.2014](#) = NJW 2014, 2717 f. (Folie 1 von 3)

„(33) [...]. Die Revision will eine schuldhafte Verweigerung der Untervermietungserlaubnis unter Verweis auf die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs verneinen, nach der ein Gläubiger, der vom Schuldner zu Unrecht eine Leistung verlangt, grundsätzlich nicht schon dann fahrlässig handelt, wenn er nicht erkennt, dass seine Forderung unberechtigt ist [...]. Diese Rechtsprechung beruht auf der **Erwägung, dass dem Gläubiger die Durchsetzung seiner Rechte unzumutbar erschwert würde, wenn man von ihm verlangte, die sicher nur in einem Rechtsstreit zu klärende Berechtigung einer geltend gemachten Forderung schon im Vorfeld oder außerhalb eines Rechtsstreits vorauszusehen** [...]. Der im Verkehr erforderlichen Sorgfalt entspricht der Gläubiger demgemäß regelmäßig schon dann, wenn er sorgfältig prüft, ob der eigene Rechtsstandpunkt plausibel ist [...]. Dies gilt auch dann, wenn die zu beurteilende Rechtslage unklar ist [...].“

A) Ausgangsüberlegungen: Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Gleichheit vor dem Gesetz, Risiko fehlerhaften Verwaltungshandelns

Zum Grundsatz „nemo censetur ignorare legem / ignorantia juris non excusat“ im Zivilrecht:

[BGH, VIII ZR 349/13 v. 11.6.2014](#) = NJW 2014, 2717 f. (Folie 2 von 3)

„(34) Anders liegen die Dinge bei einem Schuldner. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs fordert der Geltungsanspruch des Rechts, dass der **Verpflichtete grundsätzlich das Risiko eines Irrtums über die Rechtslage selbst trägt** [...]. Daher stellt die höchstrichterliche Rechtsprechung in diesen Fällen an das Vorliegen eines unverschuldeten Rechtsirrtums seit je her strenge Anforderungen [...].

(35) Ein unverschuldeter Rechtsirrtum liegt bei einem Schuldner regelmäßig nur dann vor, wenn er die Rechtslage unter Einbeziehung der höchstrichterlichen Rechtsprechung sorgfältig geprüft hat und bei Anwendung der im Verkehr erforderlichen Sorgfalt auch mit einer anderen Beurteilung durch die Gerichte nicht zu rechnen brauchte [...]. Ein solcher Ausnahmefall ist etwa dann anzunehmen, wenn der Schuldner eine gefestigte höchstrichterliche Rechtsprechung für seine Auffassung in Anspruch nehmen konnte und eine spätere Änderung derselben nicht zu befürchten brauchte [...].“

A) Ausgangsüberlegungen: Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Gleichheit vor dem Gesetz, Risiko fehlerhaften Verwaltungshandelns

Zum Grundsatz „nemo censetur ignorare legem / ignorantia juris non excusat“ im Zivilrecht:

[BGH, VIII ZR 349/13 v. 11.6.2014](#) = NJW 2014, 2717 f. (Folie 3 von 3)

„(36) Musste der Schuldner dagegen mit der Möglichkeit rechnen, dass das zuständige Gericht einen anderen Rechtsstandpunkt einnehmen würde als er, ist ihm regelmäßig ein Verschulden anzulasten [...]. Dies gilt insbesondere bei einer unklaren Rechtslage. Hier handelt ein Schuldner regelmäßig bereits dann fahrlässig, wenn er sich erkennbar in einem Grenzbereich des rechtlich Zulässigen bewegt, in dem er eine von der eigenen Einschätzung abweichende Beurteilung der rechtlichen Zulässigkeit des fraglichen Verhaltens in Betracht ziehen muss. Der Schuldner darf das Risiko einer zweifelhaften Rechtslage nicht dem Gläubiger zuschieben [...]. Entscheidet er sich bei einer unsicheren Rechtslage dafür, die von ihm geforderte Leistung nicht zu erbringen, geht er – von besonderen Sachlagen abgesehen [...] – das Risiko, dass sich seine Einschätzung später als falsch erweist, zumindest fahrlässig ein und hat deshalb seine Nichtleistung zu vertreten, wenn er – wie in einem späteren Rechtsstreit festgestellt wird – zur Leistung verpflichtet war.“

A) Ausgangsüberlegungen: Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Gleichheit vor dem Gesetz, Risiko fehlerhaften Verwaltungshandelns

Beispiele aus dem Straf- und Zivilrecht zum Grundsatz „nemo censetur ignorare lege“ zeigen

- Das Risiko fehlerhaften Verwaltungshandelns muss nicht vollständig der Verwaltung (und damit der Allgemeinheit) auferlegt werden.
- Es ist durchaus auch interessengerecht, dem „mündigen“ Bürger bestimmte Erkundigungspflichten und die Obliegenheit aufzuerlegen, sich um seine eigenen Rechtsangelegenheiten zu kümmern
- Es kann erwartet werden, dass bestimmte allgemeine Regeln des menschlichen Zusammenlebens bekannt sind und dass jedenfalls solche Personen, die im Geschäftsleben stehen, die Rechtsregeln kennen, die ihren Tätigkeitsbereich betreffen
- Dies schließt nicht aus, dass besonders schutzbedürftigen oder geschäftliche unerfahrenen Personen mehr Schutz gewährt wird und insoweit dann auch das Risiko fehlerhaften Verwaltungshandelns ganz oder weitgehend abgenommen wird.

A) Ausgangsüberlegungen: Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Gleichheit vor dem Gesetz, Risiko fehlerhaften Verwaltungshandelns

Rechtssicherheit und Vertrauensschutz als **Bestandteil der „Fehlerfolgenlehre“ als Teil der „Handlungsformenlehre“** (hierzu **§ 1 I des Kurses**):

Welche Bedeutung hat die Rechtswidrigkeit einer behördlichen Maßnahme für ihre *Wirksamkeit*?

- Darf die Behörde eine rechtswidrige Maßnahme rechtmäßigerweise durchsetzen, wenn sich der Bürger nicht rechtzeitig hiergegen wehrt?
- Bildet eine rechtswidrige Verwaltungsmaßnahme einen Rechtsgrund dafür, dass der Bürger eine ihm hierdurch gewährte „Begünstigung“ behalten darf?

Dabei kann sich die Frage der Wirksamkeit behördlicher Maßnahmen nur bei solchen Maßnahmen stellen, die willentlich eine Rechtsfolge setzen sollen, also darauf gerichtet sind, ein Recht zu begründen, aufzuheben oder zu ändern („**Rechtsgeschäfte**“ - **§ 1 I I des Kurses**) - nur hier stellt sich die Frage, ob sie diese Änderung der Rechtslage wirksam herbeiführen können

Rein **faktisches Verwaltungshandeln** (**§ 1 I V des Kurses**) kann dagegen nicht wirksam oder unwirksam, sondern allenfalls Anknüpfungspunkt gesetzlicher Rechtsfolgen (z. B. von Schadensersatzansprüchen) sein

A) Ausgangsüberlegungen: Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Gleichheit vor dem Gesetz, Risiko fehlerhaften Verwaltungshandelns

Die Frage, ob eine rechtswidrige Einzelfallmaßnahme trotz ihrer Rechtswidrigkeit aus Rechtssicherheitsgründen Bestand haben kann,

- gibt nur Sinn, wenn die Maßnahme nicht bereits wegen dieser Rechtswidrigkeit unwirksam/nichtig ist
- setzt daher voraus, dass der Gesetzgeber anordnet, dass eine rechtswidrige Maßnahme trotz Rechtswidrigkeit wirksam sein kann

Ob eine behördliche Maßnahme bei (schlichter) Rechtswidrigkeit schon nichtig oder (nur) aufhebbar ist, ist v.a. eine gesetzgeberische Entscheidung. Bei dieser Entscheidung kann eine Rolle spielen:

- Schwere des Fehlers
- Erkennbarkeit des Fehlers (ggf. auch für betroffene Dritte)
- Fehlerverantwortung
- Grundsatz: **nemo censetur ignorare legem/ignorantia iuris non excusat**
- Folgen der „Fortwirkung“ des Fehlers: für Verwaltung, Betroffenen und Dritte

Zusammenfassend: *U. Stelkens*, in: Masing/Jestaedt/Capitant/Le Divillec (Hrsg.), Strukturfragen des Grundrechtsschutzes in Europa, 2015, S. 137, 143 ff.

B) Rechtssicherheit und Vertrauensschutz bei Verwaltungsakten

- I. Wirksamkeit des rechtswidrigen Verwaltungsakts als Grundlage der Gewährung von Rechtssicherheit und Vertrauensschutz
- II. Rechtssicherheit durch Rechtsbehelfsfristen zu Gunsten der Verwaltung
- III. Schutz des Vertrauens des Bürgers auf den Bestand begünstigender Verwaltungsakte?
- IV. Rechtssicherheit und Vertrauensschutz in mehrpoligen Rechtsverhältnissen

Achtung: Die folgenden Ausführungen bauen auf dem Grundmodell auf, dass

- ein Verwaltungsakt vorliegt, auf den das VwVfG (des Bundes oder eines Landes) anwendbar ist und
- gegen den Rechtsbehelfe nach der VwGO (§§ 40 ff. VwGO) gegeben sind

Auf Abweichungen bei Geltung der AO/FGO oder des SGB X/SGG wird nur am Rande eingegangen (vgl. hierzu **§ 1 H II des Kurses**)

I. Wirksamkeit des rechtswidrigen Verwaltungsakts als Grundlage der Gewährung von Rechtssicherheit und Vertrauensschutz

Beim Verwaltungsakt nach [§ 35](#) VwVfG (hierzu [§ 1 i II des Kurses](#)) ordnet das Gesetz in [§ 43 Abs. 1](#) VwVfG klar an, dass seine Rechtmäßigkeit **nicht** Voraussetzung für seine Wirksamkeit (und damit Verbindlichkeit) ist

§ 43 VwVfG

Wirksamkeit des Verwaltungsaktes

(1) Ein **Verwaltungsakt wird** gegenüber demjenigen, für den er bestimmt ist oder der von ihm betroffen wird, in dem Zeitpunkt **wirksam**, in dem er ihm bekannt gegeben wird. Der Verwaltungsakt wird mit dem Inhalt wirksam, mit dem er bekannt gegeben wird.

(2) Ein Verwaltungsakt **bleibt wirksam**, solange und soweit er nicht zurückgenommen, widerrufen, anderweitig aufgehoben oder durch Zeitablauf oder auf andere Weise erledigt ist.

(3) **Ein nichtiger Verwaltungsakt ist unwirksam.**

Dies bedeutet ... [nächste Folien](#)

I. Wirksamkeit des rechtswidrigen Verwaltungsakts als Grundlage der Gewährung von Rechtssicherheit und Vertrauensschutz

Die Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts ist damit **nicht** Voraussetzung für seine Wirksamkeit (und damit Verbindlichkeit):

- [§ 43 Abs. 1 Satz 1](#) VwVfG enthält nicht das Tatbestandsmerkmal „Rechtmäßigkeit“ als Voraussetzung der Wirksamkeit des Verwaltungsakts

Siehe zur Prüfung der Wirksamkeit eines Verwaltungsakts [diesen Hinweis](#).

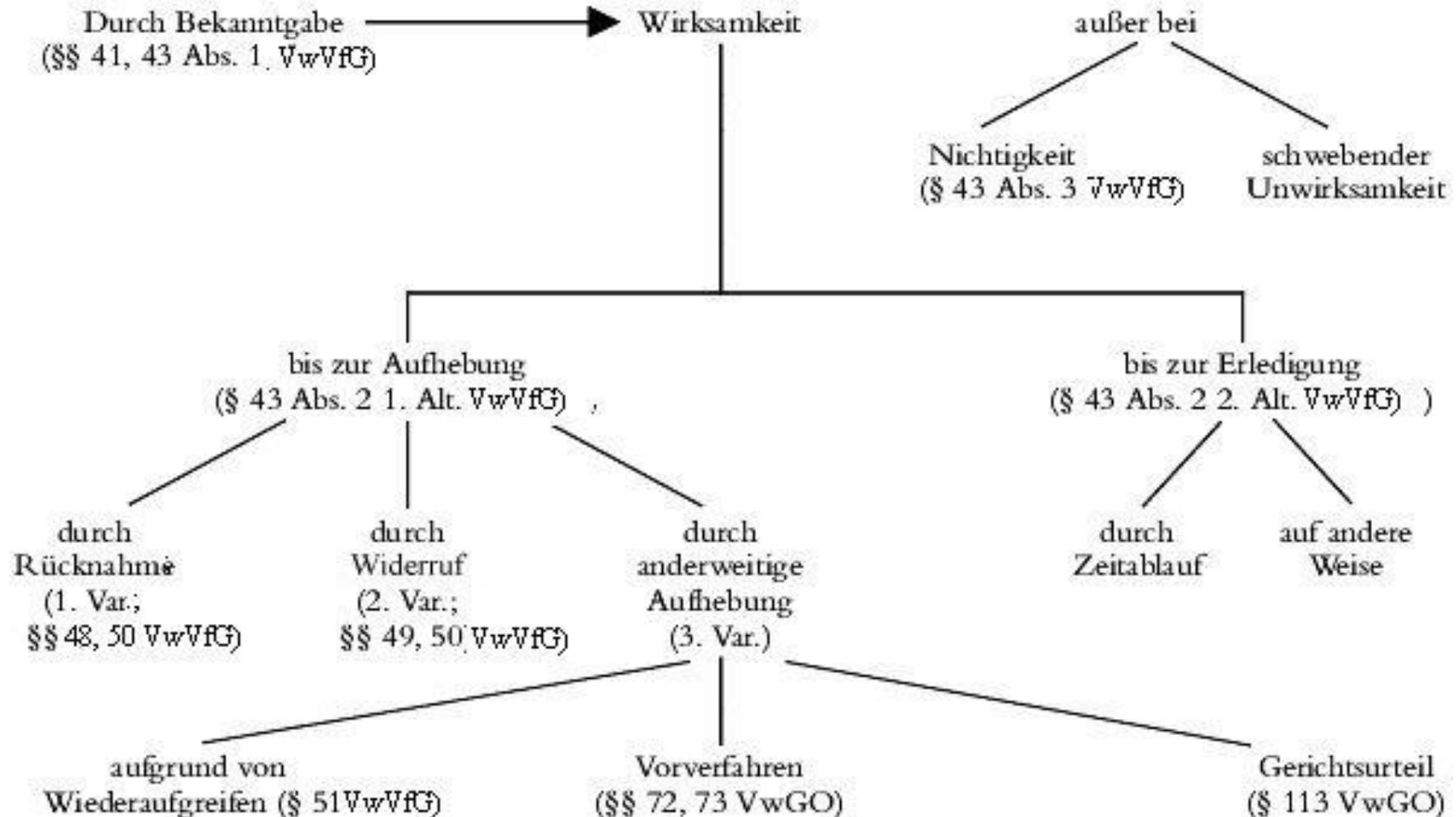
- [§ 43 Abs. 2](#) VwVfG setzt vielmehr (u. a.) voraus, dass rechtswidrige Verwaltungsakte wegen ihrer Rechtswidrigkeit gerichtlich (vgl. [§ 113 Abs. 1 Satz 1](#) VwGO oder behördlich ([§ 48 Abs. 1 Satz 1](#) VwVfG) aufgehoben werden können bzw. müssen (hierzu sogleich [§ 7 B II und III des Kurses](#))

Siehe hierzu das Schaubild zu [§ 43](#) VwVfG auf der [nächsten Folie](#)

- [§ 43 Abs. 3](#) VwVfG macht aber eine Ausnahme von diesem Grundsatz für „**nichtige Verwaltungsakte**“ und verweist insoweit auf [§ 44](#) VwVfG ([übernächste Folie](#))

I. Wirksamkeit des rechtswidrigen Verwaltungsakts als Grundlage der Gewährung von Rechtssicherheit und Vertrauensschutz

Wirksamkeit des Verwaltungsakts



I. Wirksamkeit des rechtswidrigen Verwaltungsakts als Grundlage der Gewährung von Rechtssicherheit und Vertrauensschutz

§ 44 VwVfG

Nichtigkeit des Verwaltungsakts

- (1) Ein Verwaltungsakt ist nichtig, soweit er an einem **besonders schwerwiegenden Fehler** leidet und dies bei verständiger Würdigung aller in Betracht kommenden Umstände **offensichtlich** ist.
- (2) Ohne Rücksicht auf das Vorliegen der Voraussetzungen des Absatzes 1 ist ein Verwaltungsakt nichtig
1. der schriftlich oder elektronisch erlassen worden ist, **die erlassende Behörde aber nicht erkennen lässt**;
 2. der nach einer Rechtsvorschrift nur durch die **Aushändigung einer Urkunde** erlassen werden kann, aber dieser Form nicht genügt;
 3. den eine Behörde außerhalb ihrer durch § 3 Abs. 1 Nr. 1 begründeten Zuständigkeit erlassen hat, ohne dazu ermächtigt zu sein;
 4. den aus tatsächlichen Gründen niemand ausführen kann;
 5. der die **Begehung einer rechtswidrigen Tat verlangt, die einen Straf- oder Bußgeldtatbestand verwirklicht**;
 6. der **gegen die guten Sitten** verstößt.
- (3) Bis (5) [...]



Stadt Saarheim
Der Oberbürgermeister

Fremdenverkehrsamt

Herrn
Karl Knupper
Druidensteige 6
66666 Saarheim

B a u g e n e h m i g u n g

Sehr geehrter Herr Knupper,
hiermit teilen wir Ihnen mit, dass
Ihr Antrag vom 1. August 2006 (feste-
re Bebauung) von der Stadt Saarheim
unter Berücksichtigung der Bauricht-
linie für fliegende Bauten und dem
Mietvertrag vom 1. Mai 2006 genehmigt
wurde. Mit der Unterschrift unter den
Mietvertrag wird Ihre Baugenehmigung
rechtskräftig.

Wir wünschen Ihnen weiterhin einen
angenehmen Aufenthalt auf unserem
Campingplatz.

Mit freundlichen Grüßen

i. A. **G. Mütlich**

(Stadthauptsekretär)

66666 Saarheim
Rathausplatz 1
Sachbearbeiter: Gerd Mütlich
Telefon: 06666-333-32
Sprechzeiten:
Mo - Fr 8.00 - 12.00 Uhr
Zimmer 109

Zu einem solchen
Bescheid: [VG Gera, 4 K
461/03.GE v. 7.4.2005, S.
4 ff.](#) = NdsVBI 2005, 238 ff.
(lesenswert)

VG nimmt Nichtigkeit
dieser „Baugenehmigung“
nach [§ 44 Abs. 1](#) VwVfG
an, weil hier
Unzuständigkeit des
gemeindlichen
„Fremdenverkehrsamts“
offensichtlich ist und
zudem völlig unklar ist,
was eigentlich wie
genehmigt wurde.

Baugenehmigung konnte
damit keinen
Vertrauensschutz für
Bauherrn begründen und
damit auch einer
Abrissverfügung nicht
entgegen gehalten werden.

I. Wirksamkeit des rechtswidrigen Verwaltungsakts als Grundlage der Gewährung von Rechtssicherheit und Vertrauensschutz

Weitere Beispiele für die Nichtigkeit eines Verwaltungsakts nach [§ 44 Abs. 1 VwVfG](#) (in diesen Fällen soll dem Verwaltungsakt seine Rechtswidrigkeit „**auf die Stirn geschrieben**“ sein - sog. „Evidenztheorie“):

- [VG Frankfurt a. M., 8 K 3785/10.F. v. 18.3.2011](#) = LKRZ 2011, 308 ff. (Befreiung von bebauungsplanrechtlichen Begrenzung zulässiger Geschosse [auf zwei] für 22 geschossiges Hochhaus; gegen diese Entscheidung [VGH Kassel, 3 A 1330/11 v. 1.3.2012](#) = NVwZ-RR 2012, 542 ff.)
- [OVG Münster, 10 A 1769/10 v. 12.7.2012, Abs. 28 ff.](#) = NVwZ 2012, 953, 954: Baugenehmigung für ein Hotel ohne Treppenraum und Rettungswege
- [OVG Münster, 14 B 1610/20 v. 6.1.2021](#) = NVwZ-RR 2021, 236 ff (**nächste Folien**)
- Allgemein mit weiteren Beispielen: *Will/Rathgeber*, JuS 2012, 1057 ff.; zu formellen Fehlern, die zur Nichtigkeit führen: *Fremuth*, JA 2012, 844 f.

Die Nichtigkeit nach [§ 44 VwVfG](#) kann sich sowohl zu Lasten des Bürgers wie zu Lasten der Behörde auswirken.

Der Bürger braucht nichtige belastende Verwaltungsakte nicht zu befolgen, kann sich aber auch auf begünstigende Verwaltungsakte nicht berufen

I. Wirksamkeit des rechtswidrigen Verwaltungsakts als Grundlage der Gewährung von Rechtssicherheit und Vertrauensschutz

[OVG Münster, 14 B 1610/20 v. 6.1.2021](#) = NVwZ-RR 2021, 236 ff. (Folie 1 von 2):

„12. Richtig ist, dass ein besonders schwerwiegender Fehler nicht schon dann vorliegt, wenn Rechtsvorschriften unrichtig angewendet worden sind, sondern nur dann, wenn er die an eine ordnungsgemäße Verwaltung zu stellenden Anforderungen in einem so hohen und offenkundigen Maße verletzt, dass von niemandem erwartet werden kann, den Verwaltungsakt als verbindlich anzuerkennen [...]

14. Eine Fallgruppe besonders schwerwiegender Fehler sind willkürliche Verwaltungsakte. Willkürlich und damit nichtig ist ein Bescheid nicht nur bei subjektiver Willkür des handelnden Bediensteten [...]. Also dann, wenn der Bedienstete bewusst von der gesetzlichen Anforderung der Sache nach abweicht [...]

16. Ein Bescheid ist auch nichtig, der trotz vorhandener Möglichkeiten, den Sachverhalt zu ermitteln, krass von den tatsächlichen Gegebenheiten abweicht und bei dem in keiner Weise erkennbar ist, dass überhaupt und ggf. welche Ermittlungen angestellt wurden, wenn somit ein "objektiv willkürlicher" Hoheitsakt vorliegt. [...]

19. [...] Die Antragsgegnerin [hat] noch nicht einmal den Versuch unternommen [...], die nach Aktenlage vorliegenden Erkenntnisse zu verwerten, so dass es zu einer unter keinen Umständen richtigen Entscheidung gekommen ist. [...].

I. Wirksamkeit des rechtswidrigen Verwaltungsakts als Grundlage der Gewährung von Rechtssicherheit und Vertrauensschutz

[OVG Münster, 14 B 1610/20 v. 6.1.2021](#) = NVwZ-RR 2021, 236 ff. (Folie 2 von 2):

„19. [Es] drängt sich der [...] Eindruck auf, die Antragsgegnerin habe bewusst von einer Ermittlung des relevanten Sachverhalts abgesehen und den Steuerbescheid **„auf gut Glück“** rein schematisch erlassen. Damit werden die an eine ordnungsgemäße Verwaltung zu stellenden Anforderungen in einem so hohen und offenkundigen Maße verletzt, dass von niemandem erwartet werden kann, den Verwaltungsakt als verbindlich anzuerkennen.

20. [Dieser Fehler ist] auch offenkundig. [...] "Offenkundig" ist die schwere Fehlerhaftigkeit einer Entscheidung, wenn sie für einen unvoreingenommenen, mit den in Betracht kommenden Umständen vertrauten, verständigen Beobachter ohne weiteres ersichtlich ist. [...].

22. Abzustellen ist daher zwar nicht auf einen allwissenden, wohl aber auf einen Durchschnittsbeobachter, dessen Kenntnis aller in Betracht kommenden Umstände zu unterstellen ist, hier also des aktenkundigen Zeitraums der Gaststätteninhaberschaft und der Bereitschaft der Antragstellerin, sich zu dem beabsichtigten Verwaltungsakt zu äußern. Bei Kenntnis dieser Umstände war die schwere Fehlerhaftigkeit der Entscheidung ohne weiteres ersichtlich.“

I. Wirksamkeit des rechtswidrigen Verwaltungsakts als Grundlage der Gewährung von Rechtssicherheit und Vertrauensschutz

Da sich die Nichtigkeit nach [§ 44 VwVfG](#) auch zu Lasten des Bürgers auswirken kann, zeigt die Bestimmung, **welche „Mindestrechtskenntnisse“ der Gesetzgeber von jedem Bürger allgemein erwartet bzw. ihm zumutet:**

- [§ 44 Abs. 2 Nr. 5 VwVfG](#): Jeder Bürger muss strafrechtsrelevantes Handeln der Behörde kennen und erkennen und muss wissen, dass er strafrechtswidrig gewährte Begünstigungen nicht behalten darf (dies passt zu [§ 17 StGB](#))
- [§ 44 Abs. 2 Nr. 6 VwVfG](#): Jeder Bürger muss die Sittenwidrigkeit einer Maßnahme erkennen, da nur solche Regeln des Zusammenlebens zum „Sittengesetz“ gehören, von denen abzuweichen gegen das Anstandsgefühl aller billig und gerecht Denkenden verstößt
- [§ 44 Abs. 2 Nr. 2 und 3 VwVfG](#) muten dem Bürger speziellere Kenntnisse über die Formbedürftigkeit bestimmter Verwaltungsakte und die Regeln über die örtliche Zuständigkeit bei grundstücksbezogenen Verwaltungsakten zu
- [§ 44 Abs. 1 VwVfG](#): Appell an jedermann, sich mit den **elementarsten verwaltungsrechtlichen Grundregeln** vertraut zu machen, die das Verhältnis zwischen Verwaltung und Bürger betreffen

I. Wirksamkeit des rechtswidrigen Verwaltungsakts als Grundlage der Gewährung von Rechtssicherheit und Vertrauensschutz

Kein Nichtigkeitsgrund für einen Verwaltungsakt ist nach dem Regelungsmodell des VwVfG, dass der Verwaltungsakt durch **arglistige Täuschung, Drohung oder Bestechung** erwirkt wurde.

- [§ 48 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1](#) VwVfG geht insoweit deutlich davon aus, dass auch ein solcher Verwaltungsakt wirksam sein kann, und damit aufgehoben werden muss, damit seine Wirksamkeit endet (hierzu [§ 7 B III des Kurses](#))
- Hintergrund ist, dass diese Tatbestände **nicht offensichtlich** sind und es der Rechtssicherheit abträglich wäre, wenn die Wirksamkeit eines Verwaltungsakts mit der bloßen Behauptung des Vorliegens von arglistiger Täuschung, Drohung oder Bestechung in Frage gestellt werden könnte (vgl. etwa für Strafbarkeit den Fall von [BGH, 3 StR 474/19 v. 30.3.2021, Abs. 33 ff.](#) = NJW 2021, 3669 ff.)
- Das von [§ 48](#) VwVfG vorgesehene Aufhebungsverfahren ermöglicht dagegen, das Vorliegen von arglistiger Täuschung, Drohung oder Bestechung zu ermitteln und verbindlich festzustellen und den durch arglistige Täuschung, Drohung oder Bestechung erwirkten Verwaltungsakt mit Wirkung für und gegen alle durch Aufhebung zu beseitigen.

II. Rechtssicherheit durch Rechtsbehelfsfristen zu Gunsten der Verwaltung

- 1. Formelle Bestandskraft von Verwaltungsakten und ihre Folgen**
- 2. Verfassungsmäßigkeit von Rechtsbehelfsfristen**
- 3. Ausgestaltungsmöglichkeiten des Gesetzgebers**

1. Formelle Bestandskraft von Verwaltungsakten und ihre Folgen

Ausgangspunkt: Wenn ein rechtswidriger Verwaltungsakt nicht nichtig ist, bleibt er wirksam, bis er vom Gericht oder der Behörde aufgehoben wird ([§ 43 Abs. 2 VwVfG](#))

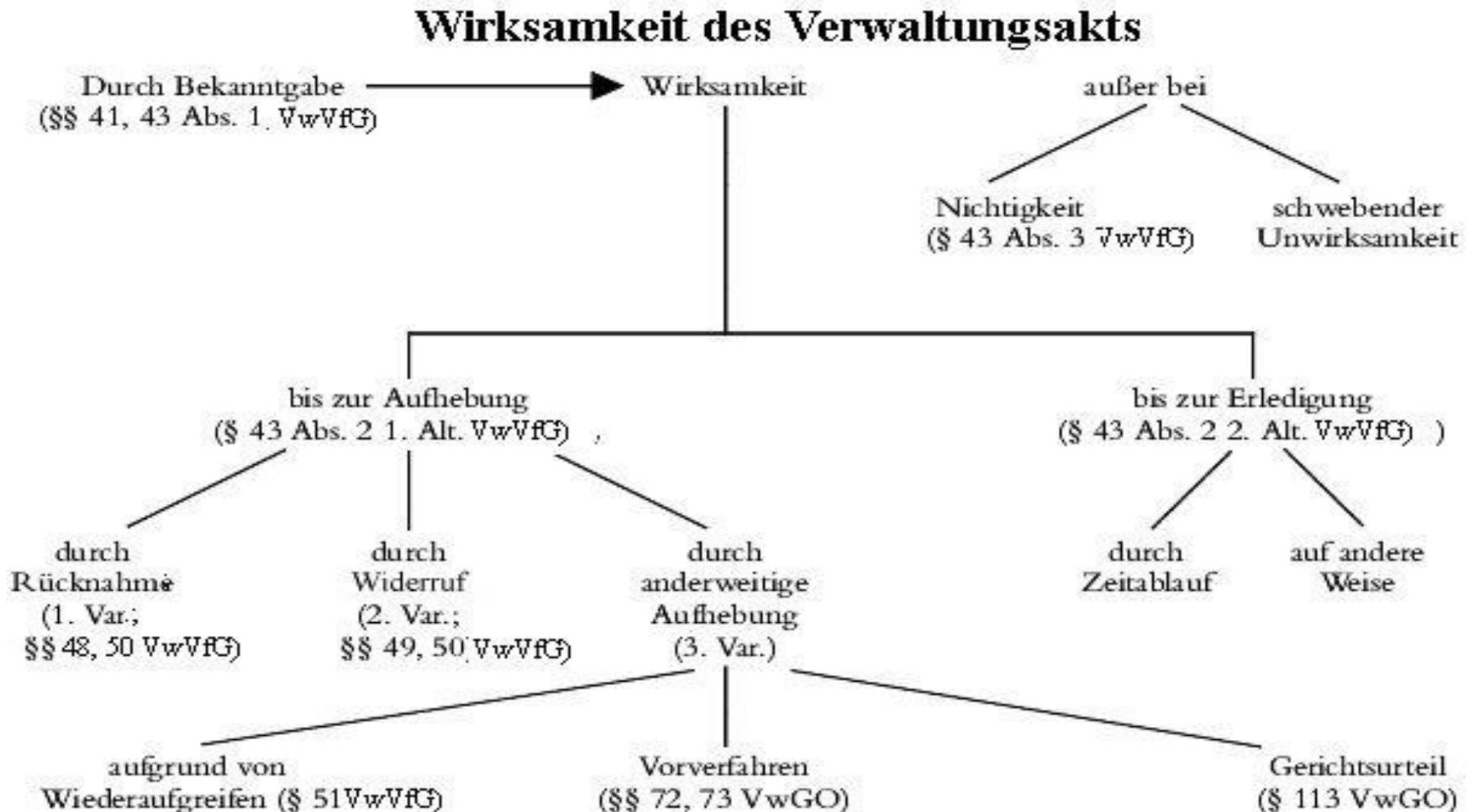
In welchen Fällen und auf welche Weise kann der Bürger eine Aufhebung des rechtswidrigen Verwaltungsakts (bei Anwendbarkeit der VwGO und des VwVfG) erreichen?

- Ein Bürger, der durch den rechtswidrigen Verwaltungsakt in seinen Rechten verletzt wird, kann eine gerichtliche Aufhebung des Verwaltungsakts nach [§ 42, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO](#) erreichen
- Die Behörde kann (**Ermessen!**) einen rechtswidrigen Verwaltungsakt nach [§ 48 Abs. 1 Satz 1 VwVfG](#) aufheben (zurücknehmen) und hierzu in den Fällen des [§ 51 Abs. 1 VwVfG](#) auch verpflichtet sein

Siehe erneut das Schaubild zu [§ 43 VwVfG](#) (**nächste Folie**)

1. Formelle Bestandkraft von Verwaltungsakten und ihre Folgen

Ausgangspunkt: Struktur des [§ 43 VwVfG](#)



1. Formelle Bestandskraft von Verwaltungsakten und ihre Folgen

Grundsatz: Rechtssicherheit zu Gunsten der Verwaltung kann durch „**Anfechtungsfristen**“ (Rechtsbehelfsfristen) gewährleistet werden, wie sie in [§ 70](#), [§ 74 VwGO](#) vorgesehen sind.

Aus [§ 70](#), [§ 74 VwGO](#) folgt (bei Anwendbarkeit der VwGO und des VwVfG), dass (Folie 1 von 2)

- der Bürger bei entsprechender Rechtsbehelfsbelehrung ([§ 58 VwGO](#); hierzu sogleich) einen Monat Zeit hat, um sich gegen den Verwaltungsakt mit der Begründung zu wehren, er sei rechtswidrig
- nach Ablauf der Rechtsbehelfsfristen die (formelle) **Bestandskraft** des Verwaltungsaktes eintritt, d. h. der Bürger hat **keine Möglichkeit mehr eine gerichtliche Aufhebung des Verwaltungsakts zu erreichen**, weil entsprechende Rechtsbehelfe wegen Verfristung unzulässig sind
- der Bürger also innerhalb der Rechtsbehelfsfristen selbst „aktiv“ werden muss, wenn er den Verwaltungsakt nicht hinnimmt, weil ohne die fristgerechte Einlegung von Rechtsbehelfen Bestandskraft eintritt: Dem Bürger obliegt die sog. „**Anfechtungslast**“.

1. Formelle Bestandkraft von Verwaltungsakten und ihre Folgen

Aus [§ 70](#), [§ 74](#) VwGO folgt (bei Anwendbarkeit der VwGO und des VwVfG), dass (Folie 2 von 2)

- nach Ablauf der Rechtsbehelfsfristen nur eine behördliche Aufhebung des rechtswidrigen Verwaltungsakts (Rücknahme nach [§ 48 Abs. 1 Satz 1](#) VwVfG) in Betracht kommt
- der Bürger jedoch nach Ablauf der Rechtsbehelfsfristen i.d.R. keinen Anspruch mehr auf behördliche Aufhebung des Verwaltungsakts hat, da es i.d.R. für die Behörde ermessensgerecht ist, die Rücknahme nach [§ 48 Abs. 1 Satz 1](#) VwVfG unter Berufung auf die eingetretene Bestandkraft des Verwaltungsakts abzulehnen
- ein Anspruch auf behördliche Aufhebung des formell bestandskräftigen Verwaltungsakts kann sich jedoch in den Fällen des [§ 51 Abs. 1](#) VwVfG bei Vorliegen ergeben, wenn die dort genannten **Wiederaufgreifensgründe** vorliegen (vgl. [BVerwG, 1 C 1/20 v. 26.1.2021, Abs. 17 ff.](#) = NVwZ 2021, 989 ff.).

In Einzelfällen kann sich das Rücknahmeermessen nach [§ 48 Abs. 1 Satz 1](#) VwVfG auch zu Gunsten des Bürgers auf Null reduzieren (**übernächste Folie**)

Ablauf der Anfechtungsfristen lässt die Unwirksamkeit nichtiger Verwaltungsakte nach [§ 44](#) VwVfG (hierzu [§ 7 B I des Kurses](#)) unberührt

1. Formelle Bestandskraft von Verwaltungsakten und ihre Folgen

[BVerwG, 9 B 26/20 v. 8.6.2021](#) = NVwZ-RR 2021, 1078 ff.

„5. Nach der ständigen Rechtsprechung des [BVerfG] ist dem Grundgesetz keine allgemeine Verpflichtung der vollziehenden Gewalt zu entnehmen, rechts- oder verfassungswidrige belastende Verwaltungsakte unbeschadet des Eintritts ihrer Bestandskraft von Amts wegen oder auf Antrag des Adressaten aufzuheben. Dies gilt auch für bestandskräftige Verwaltungsakte, deren Rechtsgrundlage gegen Verfassungsrecht verstößt oder die auf der verfassungswidrigen Anwendung einer gültigen Rechtsnorm beruhen [...].

6. Dabei findet diese Rechtsprechung trotz der Bindung der öffentlichen Gewalt an die verfassungsmäßige Ordnung (Art. 20 Abs. 3 GG) und die Grundrechte (Art. 1 Abs. 3 GG) insbesondere auch dann Anwendung, wenn die Verfassungswidrigkeit oder verfassungswidrige Anwendung der Rechtsnorm, auf die ein bestandskräftiger Verwaltungsakt gestützt ist, auf ihrer Grundrechtswidrigkeit beruht [...]. Verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist dies im Hinblick auf den im Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG verankerten Grundsatz der Rechtssicherheit, dem der Gesetzgeber jedenfalls grundsätzlich den Vorrang vor dem Prinzip der Gerechtigkeit im Einzelfall auch dann einräumen darf, wenn infolgedessen die Durchsetzung eines Grundrechts in abgeschlossenen Verfahren nicht mehr möglich ist

1. Formelle Bestandkraft von Verwaltungsakten und ihre Folgen

In Einzelfällen kann auch bei formell bestandskräftigen Verwaltungsakten das **Rücknahmeermessen** nach [§ 48 Abs. 1 Satz 1](#) VwVfG zu Gunsten des Bürgers **auf Null reduziert** sein, auch wenn kein Wiederaufgreifensgrund i. S. des [§ 51 Abs. 1](#) VwVfG vorliegt, nämlich wenn

- das Berufen der Behörde auf die Unanfechtbarkeit „schlechthin unerträglich ist“, insbesondere wenn der Verwaltungsakt „in voller Kenntnis seiner Rechtswidrigkeit“ in der Hoffnung erlässt, er werde mangels Anfechtung bestandskräftig

Dies ist eine eher seltene Ausnahme: [OVG Magdeburg, 4 L 158/10 v. 1.2.2011](#) = NVwZ-RR 2011, 617 ff.; [OVG Weimar, 2 KO 907/10 v. 7.12.2012, S. 14 ff.](#) = ThürVBI 2014, 89, 91

- kein erkennbares Interesse der Behörde an der Aufrechterhaltung des als rechtswidrig erkannten Verwaltungsakts besteht

2. Verfassungsmäßigkeit von Rechtsbehelfsfristen

BVerfG, 2 BvL 26/81 v. 20.4.1982 = [BVerfGE 60, 253, 270](#)

„Das Erfordernis der Rechtssicherheit [...] gebietet es auch, daß überall dort, wo Akte mit dem Anspruch rechtlicher Verbindlichkeit gesetzt werden, den Betroffenen möglichst schnell Gewißheit über das für sie Verbindliche zuteil werde. Dies gilt zumal im Verwaltungsrecht. Es ist weithin von der Möglichkeit hoheitlich-verbindlicher Rechtsgestaltung und -feststellung gekennzeichnet. **Gerade in einem Staat, der so weitgehend rechtlicher Kontrolle unterstellt ist, ist es unabdingbar, daß die Bestandskraft seiner Verwaltungsakte binnen angemessener Fristen eintritt, soll er nicht handlungsunfähig werden und damit der Freiheit aller Abbruch getan werden.** Gibt die Rechtsordnung der Verwaltungsbehörde die Möglichkeit, durch Hoheitsakt für ihren Bereich das im Einzelfall rechtlich Verbindliche festzustellen, zu begründen oder zu verändern, so besteht auch ein verfassungsrechtliches Interesse daran, seine Bestandskraft herbeizuführen. **Dieser Bestandskraft des Verwaltungsakts kommt, wenn auch auf anderer Ebene, vergleichbare Bedeutung für die Rechtssicherheit zu wie der Rechtskraft der gerichtlichen Entscheidung.** Die Fristen für Widerspruch und Klage in bezug auf Verwaltungsakte sind ebenso Instrumente zur Gewährleistung von Rechtssicherheit wie die Fristen für Rechtsmittel gegen gerichtliche Entscheidungen.“

2. Verfassungsmäßigkeit von Rechtsbehelfsfristen

[BSG, B 13 R 40/11 R v. 7.2.2012](#) = BSGE 110, 97 ff.

„(27) Denn zu den tragenden Prinzipien des Rechtsstaats gehört der Grundsatz, dass nach Abschluss eines Verfahrens durch unanfechtbare Entscheidung allenfalls ausnahmsweise eine neue Entscheidung in der Sache möglich ist. Demgemäß ist die öffentliche Gewalt von Verfassung wegen nicht verpflichtet, rechtswidrige Verwaltungsakte ohne Rücksicht auf ihren formellen Rechtsbestand auf Antrag oder von Amts wegen zu beseitigen [...]. Vielmehr hat der Gesetzgeber bei der Regelung der Rechtsbeständigkeit unanfechtbarer Verwaltungsakte zwischen dem Prinzip der Rechtssicherheit und dem Grundsatz der (materiellen) Gerechtigkeit abzuwägen. Zwar kommt im Wiedergutmachungsrecht dem Prinzip der materiellen Gerechtigkeit größeres Gewicht zu. Dennoch fordert das GG selbst hier (lediglich) einen Anspruch darauf, dass die Behörde nach pflichtgemäßem Ermessen darüber entscheidet, ob sie in eine erneute Nachprüfung eines unanfechtbaren ablehnenden Bescheids eintreten will [...].“

2. Verfassungsmäßigkeit von Rechtsbehelfsfristen

Kompensation von Anfechtungsfristen durch Rechtsbehelfsbelehrung

§ 58 VwGO

(1) Die Frist für ein Rechtsmittel oder einen anderen Rechtsbehelf beginnt nur zu laufen, wenn der Beteiligte über den Rechtsbehelf, die Verwaltungsbehörde oder das Gericht, bei denen der Rechtsbehelf anzubringen ist, den Sitz und die einzuhaltende Frist schriftlich oder elektronisch belehrt worden ist.

(2) Ist die Belehrung unterblieben oder unrichtig erteilt, so ist die Einlegung des Rechtsbehelfs nur innerhalb eines Jahres seit Zustellung, Eröffnung oder Verkündung zulässig, außer wenn die Einlegung vor Ablauf der Jahresfrist infolge höherer Gewalt unmöglich war oder eine schriftliche oder elektronische Belehrung dahin erfolgt ist, dass ein Rechtsbehelf nicht gegeben sei. § 60 Abs. 2 gilt für den Fall höherer Gewalt entsprechend.

Die sehr kurze Monatsfrist der [§ 70](#), [§ 74](#) VwGO wird dadurch zumutbar, dass die Belehrung nach [§ 58 Abs. 1](#) VwGO auf die Frist besonders hinweist.

Ist die Belehrung unterblieben oder unrichtig erteilt, gilt nach [§ 58 Abs. 2](#) VwGO eine **Jahresfrist**.

2. Verfassungsmäßigkeit von Rechtsbehelfsfristen

Zur Verfassungsmäßigkeit der bei fehlender oder fehlerhafter Rechtsbehelfsbelehrung nach [§ 58 Abs. 2 VwGO](#) geltenden Jahresfrist

[BVerwG, II C 99.64 v. 10.11.1966](#) = NJW 1967, 591, 592 (Folie 1 von 3)

„[§ 58 Abs. 2 VwGO] unterliegt [...] keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Rechtsschutzgarantie, die Art. 19 Abs. 4 des Grundgesetzes jedem gibt, der durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt wird, bleibt voll erhalten. Rechtsschutz gegen Verwaltungsakte gewährleistet die Generalklausel der Verwaltungsgerichtsordnung sachlich in vollem Umfang; sie schränkt die Anfechtungsmöglichkeit im Interesse der Rechtssicherheit nur in zeitlicher Hinsicht durch Fristen ein. § 58 Abs. 1 VwGO mildert diese Einschränkung dadurch, daß die Fristen nur dann in Lauf gesetzt werden, wenn eine richtige Rechtsmittelbelehrung erteilt wird; und § 58 Abs. 2 begrenzt wiederum die Folgen unterbliebener oder unrichtiger Rechtsmittelfolgen durch Einführung der einjährigen Ausschlußfrist. Derartige Befristungen der Rechtsbehelfe sind mit Art. 19 Abs. 4 GG durchaus vereinbar [...]“

2. Verfassungsmäßigkeit von Rechtsbehelfsfristen

BVerwG, II C 99.64 v. 10.11.1966 = NJW 1967, 591, 592 (Folie 2 von 3)

„§ 58 Abs. 2 VwGO verstößt in der hier für richtig gehaltenen Auslegung auch nicht [...] gegen den in Art. 20 GG verankerten Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit, der die Rechtssicherheit gewährleistet. [...]. [Das BVerfG hat zwar] anerkannt, daß Rechtssicherheit für den Bürger in erster Linie Vertrauensschutz bedeute [...]. Auch das [BVerwG] hat [...] anerkannt, daß das Gebot von Treu und Glauben zum Kernbestand der Rechtsordnung gehört und daß deshalb auch das Vertrauen des Staatsbürgers auf den Fortbestand eines gesetzwidrigen begünstigenden Verwaltungsaktes zu schützen ist, sofern dies bei Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an der Zurücknahme des gesetzwidrigen Aktes nach Treu und Glauben geboten ist [...]. Die Gewährung der Rechtssicherheit durch den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit schließt aber nicht ein, daß der Gesetzgeber gehalten ist, in jedem Falle das Vertrauen des Staatsbürgers auf die Richtigkeit einer rechtsfehlerhaften Staatshandlung zu schützen. § 58 VwGO hat die Folgen einer unrichtigen Rechtsmittelbelehrung für den betroffenen Staatsbürger [...] in der Weise geregelt, daß die Frist für die Einlegung eines Rechtsmittels oder Rechtsbehelfs nur in Lauf gesetzt wird, wenn die darüber erteilte Belehrung richtig ist; [...].“

2. Verfassungsmäßigkeit von Rechtsbehelfsfristen

BVerwG, II C 99.64 v. 10.11.1966 = NJW 1967, 591, 592 (Folie 3 von 3)

„[A]lledings hat [§ 58 Abs. 2 VwGO] für die Einlegung eine Ausschlußfrist von einem Jahr gesetzt mit den beiden Ausnahmen, daß die Einlegung vor Ablauf der Jahresfrist infolge höherer Gewalt unmöglich war oder eine schriftliche Belehrung dahin erfolgte, daß überhaupt kein Rechtsbehelf gegeben sei. Diese Regelung hält sich aber in den - sehr weiten - Grenzen, die dem Ermessen des Gesetzgebers gesetzt sind; sie dient sowohl dem Schutz des Vertrauens des Staatsbürgers auf eine ihm erteilte fehlerhafte Rechtsmittelbelehrung als auch dem Rechtsfrieden, indem sie - erst - nach Ablauf einer Frist von einem Jahr seit Zustellung die Anfechtung des ohne oder mit falscher Rechtsmittelbelehrung ergangenen Verwaltungsaktes ausschließt. Daß der Gesetzgeber von der Ausschlußfrist nur die beiden eben erwähnten Fälle ausgenommen hat, wird durch die Erwägung gerechtfertigt, daß **dem Staatsbürger [...] durchaus zuzumuten ist, sich innerhalb eines Jahres gegen einen ihn nach seiner Meinung in seinen Rechten verletzenden Verwaltungsakt durch Einlegung des Rechtsbehelfs zu wehren, und daß schon deshalb sein Vertrauen nach Ablauf dieser Jahresfrist gegenüber dem öffentlichen Interesse an der Rechtsbeständigkeit des Verwaltungsaktes nicht mehr schutzwürdig ist.**“

3. Ausgestaltungsmöglichkeiten des Gesetzgebers

Gebot der Rechtssicherheit verpflichtet den Gesetzgeber *nicht*,

- Rechtsbehelfe gegen behördliche Entscheidungen zu befristen; möglich ist grundsätzlich auch eine unbefristete Anfechtungsmöglichkeit

Eine Anfechtungsfrist gegenüber Verwaltungsakten muss gesetzlich vorgesehen sein. Fehlt es hieran, folgt eine Befristung von Rechtsbehelfen nicht aus der „Natur der Sache“.
- unbedingte Ansprüche des Bürgers gegenüber der Behörde auf Aufhebung rechtswidriger Verwaltungsakte vorzusehen und so eine immer wiederkehrende Möglichkeit der Überprüfung solcher Verwaltungsakte vorzusehen. Beispiel hierfür ist [§ 44 SGB X](#) (**nächste Folie**)

3. Ausgestaltungsmöglichkeiten des Gesetzgebers

§ 44 SGB X

Rücknahme eines rechtswidrigen nicht begünstigenden Verwaltungsaktes

(1) Soweit sich im Einzelfall ergibt, dass bei Erlass eines Verwaltungsaktes das Recht unrichtig angewandt oder von einem Sachverhalt ausgegangen worden ist, der sich als unrichtig erweist, und soweit deshalb Sozialleistungen zu Unrecht nicht erbracht oder Beiträge zu Unrecht erhoben worden sind, ist der Verwaltungsakt, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, mit Wirkung für die Vergangenheit zurückzunehmen. Dies gilt nicht, wenn der Verwaltungsakt auf Angaben beruht, die der Betroffene vorsätzlich in wesentlicher Beziehung unrichtig oder unvollständig gemacht hat.

(2) Im Übrigen ist ein rechtswidriger nicht begünstigender Verwaltungsakt, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft zurückzunehmen. Er kann auch für die Vergangenheit zurückgenommen werden.

(3) Über die Rücknahme entscheidet nach Unanfechtbarkeit des Verwaltungsaktes die zuständige Behörde; dies gilt auch dann, wenn der zurückzunehmende Verwaltungsakt von einer anderen Behörde erlassen worden ist.

(4) [...].

3. Ausgestaltungsmöglichkeiten des Gesetzgebers

Zu [§ 44 SGB X](#): [BSG, B 13 R 40/11 R v. 7.2.2012](#) = BSGE 110, 97 ff.

„(28) Über das hiernach verfassungsrechtlich Gebotene ist der Gesetzgeber des SGB X, in Kraft seit 1.1.1981, bereits weit hinausgegangen, hat er doch zugunsten der Sozialleistungsberechtigten [...] die Regelung des § 44 Abs. 1 SGB X [...] geschaffen. Dieser enthält auch gegenüber der Parallelvorschrift in § 48 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) günstigere Regelungen, weil dort die Überprüfung bindender Verwaltungsakte [...] in das Ermessen der Verwaltungsbehörde gestellt ist, was damit auch für den Umfang der Rückwirkung gilt. Demgegenüber ist nach § 44 Abs. 1 SGB X ein rechtswidriger Verwaltungsakt, der eine Sozialleistung zu Unrecht verweigert hat, zurückzunehmen, ohne dass der Verwaltung insoweit ein Ermessen zustünde; nach Abs. 4 der Vorschrift sind ferner die vorenthaltenen Leistungen zwingend für vier Jahre rückwirkend zu erbringen. Diese Regelung kommt auch der Klägerin zugute.“

Zur Rechtfertigung und Problematik des [§ 44 SGB X](#):

- *Baumeister*, NVwZ 2019, 1499 ff.
- *Felix*, NZS 2016, 401 ff.
- *Voelzke/Hahn*, SGb 2012, 685 ff.

III. Schutz des Vertrauens des Bürgers auf den Bestand begünstigender Verwaltungsakte?

Begünstigend ist in diesem Zusammenhang jeder Verwaltungsakt, der ein Recht oder einen – u.U. auch befristeten – rechtlichen Vorteil begründet (vgl. [§ 48 Abs.1 Satz 2](#) VwVfG), dies sind insbesondere

- Genehmigungen, Gestattungen, Erlaubnisse
- Verwaltungsakte die Geld- oder Sachleistungen gewähren (vgl. [§ 48 Abs.2 Satz 1](#) VwVfG)

Grundfragen:

- Inwieweit ist das Vertrauen des Einzelnen darauf geschützt, dass ein ihn betreffender, ihn begünstigender Verwaltungsakt rechtmäßig ist und deshalb nicht wegen Rechtswidrigkeit von der Verwaltung selbst aufgehoben oder sonst wie beseitigt werden, sondern Grundlage seiner Dispositionen/Investitionen sein kann?
- Unter welchen Voraussetzungen schließt das Recht eine Aufhebung eines begünstigenden Verwaltungsakts aus oder lässt eine Aufhebung nur gegen Entschädigung zu, wenn sich dieser Verwaltungsakt als rechtswidrig herausstellt?

III. Schutz des Vertrauens des Bürgers auf den Bestand begünstigender Verwaltungsakte?

BVerfG (K), 1 BvR 571/07 v. 10.6.2009, Abs. 24 ff. = NVwZ-RR 2009, 705, 706 f.:

„Auch im Verwaltungsverfahren ist [...] – vom **Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der normativen Vorgaben** wie auch bei **deren Anwendung durch die Behörden im Rahmen der Entscheidung des Einzelfalls** – der Grundsatz des Vertrauensschutzes zu beachten [...]. Für den Bürger muss eine gewisse **Vorhersehbarkeit staatlicher Entscheidungen** gegeben sein, die ihm damit die Möglichkeit gewährt, sich auf die staatlichen Entscheidungen einzustellen und einzurichten [...]. Die gebotene Beachtung des Vertrauensschutzes führt aber nicht in jedem Fall zu dem Ergebnis, dass jegliche einmal erworbene Position ungeachtet der wirklichen Rechtslage Bestand haben muss. Erforderlich ist vielmehr eine an den Kriterien der Verhältnismäßigkeit und der Zumutbarkeit im Einzelfall vorzunehmende Prüfung, ob jeweils die Belange des Allgemeinwohls, wie etwa die **Wiederherstellung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung**, oder die Interessen des Einzelnen am Fortbestand einer Rechtslage, auf die er sich eingerichtet und auf deren Fortbestand er vertraut hat, den Vorrang verdienen. [...].“

III. Schutz des Vertrauens des Bürgers auf den Bestand begünstigender Verwaltungsakte?

- Wer in Deutschland von „Vertrauensschutz gegenüber der Verwaltung“ spricht, bezieht sich in der Regel auf [§ 48 Abs. 1 bis 4 VwVfG](#) und die dortige besondere Ausgestaltung des Vertrauensschutzgedankens
- Es handelt sich bei [§ 48 VwVfG](#) jedoch nur um eine mögliche gesetzliche Ausgestaltung
- Vergleichbare Regelungen in der Abgabenordnung ([§ 130](#), [§§ 172 ff. AO](#)) wie die [§ 45 SGB X](#) weichen erheblich von [§ 48 VwVfG](#) ab, ohne deshalb verfassungswidrig zu sein
- Teilweise bestehen ebenfalls wesentlich strengere (d. h. bürgerunfreundliche) Regelungen zur Aufhebung rechtswidriger begünstigender Verwaltungsakte im Fachrecht
- Die gesetzliche Ausgestaltung des Vertrauensschutzes in [§ 48 Abs. 1 bis 4 VwVfG](#) ist damit nicht bis ins Detail verfassungsrechtlich geboten

III. Schutz des Vertrauens des Bürgers auf den Bestand begünstigender Verwaltungsakte?

- 1. § 48 VwVfG als Grundmodell der Gewährung von Vertrauensschutz im deutschen Recht**
- 2. Gewährung von „absoluten Vertrauensschutz“ durch Rücknahmeverbote**
- 3. Gewährung von „relativen Vertrauensschutz“ bei besonderer Schutzwürdigkeit des Vertrauens des Begünstigten**
- 4. Vertrauensschutz durch Bestandsschutz oder Vermögensschutz?**

1. § 48 VwVfG als Grundmodell der Gewährung von Vertrauensschutz im deutschen Recht

§ 48 Abs. 1 VwVfG

Ein rechtswidriger Verwaltungsakt kann, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft oder für die Vergangenheit zurückgenommen werden. **Ein Verwaltungsakt, der ein Recht oder einen rechtlich erheblichen Vorteil begründet oder bestätigt hat (begünstigender Verwaltungsakt), darf nur unter den Einschränkungen der Absätze 2 bis 4 zurückgenommen werden.**

- Nach der Systematik des [§ 48](#) VwVfG ist **Ermächtigungsgrundlage für die Rücknahme eines Verwaltungsaktes immer [§ 48 Abs. 1 Satz 1](#) VwVfG** (unabhängig davon, ob er begünstigend oder belastend ist)
- [§ 48 Abs. 2 bis 4](#) VwVfG schränken diese Ermächtigung jedoch für den Fall des begünstigenden Verwaltungsaktes ein, was sich aus [§ 48 Abs. 1 Satz 2](#) VwVfG ergibt
- Folge der rückwirkenden Rücknahme eines Verwaltungsakts kann sein, dass auf seiner Grundlage erhaltene Leistungen nach [§ 49a Abs. 1](#) VwVfG zurück zu erstatten sind

1. § 48 VwVfG als Grundmodell der Gewährung von Vertrauensschutz im deutschen Recht

§ 48 Abs. 2 VwVfG

(2) Ein rechtswidriger Verwaltungsakt, der eine einmalige oder laufende Geldleistung oder teilbare Sachleistung gewährt oder hierfür Voraussetzung ist, **darf nicht zurückgenommen werden**, soweit der Begünstigte auf den Bestand des Verwaltungsaktes vertraut hat und sein Vertrauen unter Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an einer Rücknahme schutzwürdig ist. Das Vertrauen ist in der Regel schutzwürdig, wenn der Begünstigte gewährte Leistungen verbraucht oder eine Vermögensdisposition getroffen hat, die er nicht mehr oder nur unter unzumutbaren Nachteilen rückgängig machen kann. **Auf Vertrauen kann sich der Begünstigte nicht berufen, wenn er**

1. den Verwaltungsakt durch arglistige Täuschung, Drohung oder Bestechung erwirkt hat;
2. den Verwaltungsakt durch Angaben erwirkt hat, die in wesentlicher Beziehung unrichtig oder unvollständig waren;
3. die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes kannte **oder infolge grober Fahrlässigkeit** nicht kannte.

In den Fällen des Satzes 3 wird der Verwaltungsakt in der Regel mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen

1. § 48 VwVfG als Grundmodell der Gewährung von Vertrauensschutz im deutschen Recht

§ 48 Abs. 2 VwVfG (siehe hierzu auch *Martini*, JA 2016, 830 ff.)

- gilt nur für sog. „Geld- und Sachleistungsverwaltungsakte“
- schließt die Rücknahme eines solchen Verwaltungsakts vollständig aus, soweit schutzwürdiges Vertrauen des Begünstigten vorliegt.
- lässt damit – soweit der Vertrauensschutz reicht – den Verwaltungsakt als Rechtsgrundlage zum Behaltendürfen der auf Grundlage der gewährten Geld- oder Sachleistung unberührt (und verhindert damit eine Pflicht zur Rückerstattung erhaltener Leistungen nach § 49a VwVfG)
- beschreibt in Satz 2 und 3 die Voraussetzungen für die Schutzwürdigkeit des Vertrauens: In der Regel nur soweit der Begünstigte gewährte Leistungen verbraucht oder eine Vermögensdisposition getroffen hat, die er nicht mehr oder nur unter unzumutbaren Nachteilen rückgängig machen kann
- beschreibt in Satz 4 „Vertrauensschutzausschlussgründe“, in denen eine Rücknahme nicht ausgeschlossen ist.
- gebietet bei fehlendem schutzwürdigem Vertrauen nicht zwingend eine Aufhebung, sondern stellt sie nach § 48 Abs. 1 Satz 1 VwVfG in das Ermessen der Behörde

1. § 48 VwVfG als Grundmodell der Gewährung von Vertrauensschutz im deutschen Recht

Zur Rücknahme eines rechtswidrigen Subventionsbescheids auf Grundlage des § 48 Abs. 1 Satz 1 i.V. mit Abs. 2 VwVfG und den dann entstehenden Rückerstattungsansprüchen siehe den (zugegebenermaßen nicht sehr realistischen) [Ihr-Kinderlein-kaufet-Fall](#)



Ihr Kinderlein, kaufet



© Klaus Grupp (Universität des Saarlandes) und Ulrich Stelkens (Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer)

mit freundlicher Unterstützung der [jurmatix GbR, Ottweiler](#)

[In Verbindung bleiben mit Saarheim auf](#)  Facebook

Bei einem Kassensturz im November letzten Jahres stellte der Oberbürgermeister der Stadt Saarheim – [Oskar Obenauf](#) – zu seiner großen Freude fest, dass die Stadt in diesem Jahr 150.000,- Euro Überschuss erwirtschaftet hatte. Da Weihnachten vor der Tür steht, beschließt er, mit diesem Geld das Weihnachtsgeschäft in der Saarheimer Innenstadt zur Sicherung des Wirtschaftsstandorts Saarheim anzukurbeln und zugleich den ca. 5500 kleinen Einwohnerinnen und Einwohnern seiner Stadt eine Freude zu machen. Jede Mutter eines Saarheimer Kindes unter 14 Jahren soll deshalb je 25,- Euro pro Kind erhalten, um für dieses Kind in der Saarheimer Innenstadt ein Weihnachtsgeschenk zu kaufen. Ist die Mutter nicht erziehungsberechtigt, soll an deren Stelle der Erziehungsberechtigte treten.

1. § 48 VwVfG als Grundmodell der Gewährung von Vertrauensschutz im deutschen Recht

Zur Rücknahme eines rechtswidrigen Subventionsbescheids auf Grundlage des § 48 Abs. 1 Satz 1 i.V. mit Abs. 2 VwVfG und den dann entstehenden Rückerstattungsansprüchen siehe auch den (etwas realistischeren) [Nichts-für-viel-Lärm-Fall](#)

Nichts für viel Lärm

© Klaus Grupp (Universität des Saarlandes) und Ulrich Stelkens (Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer)

mit freundlicher Unterstützung der [jurmatix GbR, Ottweiler](#)

In Verbindung bleiben mit Saarheim auf  Facebook

Die **Hubert-Hölzl-KG** betreibt in dem zur Stadt Saarheim gehörenden Ortsteil St. Louis auf ihrem innerhalb des Ortszentrums befindlichen Grundstück eine Holzwarenfabrik. Die Lage dieser Fabrik ist städtebaulich denkbar ungünstig, da sich in der näheren Umgebung dieses Grundstücks vorwiegend Einfamilienhäuser befinden, deren Bewohner sich von dem Betrieb der **Hubert-Hölzl-KG** ausgehenden Lärms nicht unerheblich gestört fühlen. Als besonders "nervig" wird insoweit der Betrieb der großen Sägemaschine in der Hauptfabrikhalle empfunden. Hier wären zwar zusätzliche Lärmschutzmaßnahmen technisch möglich. Auch hat der Geschäftsführer der **Hubert-Hölzl-KG**, **Hermann-Hubert Hölzl**, sich grundsätzlich bereit erklärt, eine solche "Nachrüstung" vorzunehmen. Er hält aber die **Hubert-Hölzl-KG** nicht für verpflichtet, die hierdurch entstehenden Kosten von etwa 30.000,- Euro zu übernehmen. Es ging daher ein Aufatmen durch die Nachbarschaft, als das insoweit zuständige **Landesamt für Umwelt und Arbeitsschutz** durch Bescheid vom 11. November letzten Jahres die **Hubert-Hölzl-KG** zur Nachrüstung der Sägemaschine auf Grundlage des § 24 i.V.m. § 22 Abs. 1 Nr. 1 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) verpflichtete. Daraufhin trat **Hermann-Hubert Hölzl** an den Oberbürgermeister der Stadt Saarheim, **Oskar Obenauf**, heran und forderte ihn auf, im Interesse der Sicherung des Wirtschaftsstandorts Saarheim die Kosten der Nachrüstung zu übernehmen. Einen Betrag von 30.000,- Euro könne das Unternehmen, das schon seit Jahren am Rande der Insolvenz stehe, schlicht nicht bezahlen. Wolle die **Hubert-Hölzl-KG** ihren Betrieb nicht einstellen, müsse sie deshalb einige Mitarbeiter freisetzen, um die Kosten der Lärmsanierung übernehmen zu können.

Angesichts dieser Sachlage war **Obenauf** sehr erfreut, nach einem Kassensturz festzustellen, dass die Stadt in diesem Jahr 40.000,- Euro Überschuss erwirtschaftet hatte. Deshalb beschließt er, das "Hölzl-Problem" kurzfristig auf die einfachste ihm bekannte Art zu lösen: Ein Zuschuss aus der Stadtkasse möge der **Hubert-Hölzl-KG** die benötigten 30.000,- Euro verschaffen. Am 20. November erhält daher **Hermann-Hubert Hölzl**, Geschäftsführer der **Hubert-Hölzl-KG**, einen Brief des Oberbürgermeisters

1. § 48 VwVfG als Grundmodell der Gewährung von Vertrauensschutz im deutschen Recht

§ 48 Abs. 3 VwVfG

(3) Wird ein rechtswidriger Verwaltungsakt, der nicht unter Absatz 2 fällt, zurückgenommen, so hat die Behörde dem Betroffenen auf Antrag den Vermögensnachteil auszugleichen, den dieser dadurch erleidet, dass er auf den Bestand des Verwaltungsaktes vertraut hat, soweit sein Vertrauen unter Abwägung mit dem öffentlichen Interesse schutzwürdig ist. Absatz 2 Satz 3 ist anzuwenden. Der Vermögensnachteil ist jedoch nicht über den Betrag des Interesses hinaus zu ersetzen, das der Betroffene an dem Bestand des Verwaltungsaktes hat. Der auszugleichende Vermögensnachteil wird durch die Behörde festgesetzt. Der Anspruch kann nur innerhalb eines Jahres geltend gemacht werden; die Frist beginnt, sobald die Behörde den Betroffenen auf sie hingewiesen hat.

1. § 48 VwVfG als Grundmodell der Gewährung von Vertrauensschutz im deutschen Recht

§ 48 Abs. 3 VwVfG (siehe hierzu auch *Martini*, JA 2016, 830, 832)

- gilt insbesondere für Genehmigungen, Erlaubnisse, Gestattungen
- schließt – anders als § 48 Abs. 2 VwVfG – auch bei Schutzwürdigkeit des Vertrauens des Begünstigten die Rücknahme nach § 48 Abs. Satz 1 VwVfG nicht aus, sondern gewährt nur „Vermögensschutz“ durch Gewährung eines antragsabhängigen Entschädigungsanspruchs
- beschreibt die Gründe für die Schutzwürdigkeit des Vertrauens in § 48 Abs. 3 Satz 1 VwVfG nicht näher
- verweist in § 48 Abs. 3 Satz 2 VwVfG hinsichtlich der Vertrauensschutzausschlussgründe auf § 48 Abs. 2 Satz 3 VwVfG
- gebietet nicht zwingend eine Aufhebung, sondern stellt sie nach § 48 Abs. 1 Satz 1 VwVfG in das Ermessen der Behörde, so dass diese auch „Bestandschutz“ durch Nichtaufhebung des Verwaltungsakts gewähren kann

Fehlender Rücknahmeausschluss im Fall des § 48 Abs. 3 VwVfG ist nicht Ausdruck dessen, dass der Gesetzgeber den Begünstigten im Fall des § 48 Abs. 2 VwVfG als schutzbedürftiger ansieht als im Fall des § 48 Abs. 3 VwVfG; Rücknahmeausschluss im Fall des § 48 Abs. 2 VwVfG soll nur Hin- und Herzahlungen vermeiden.

1. § 48 VwVfG als Grundmodell der Gewährung von Vertrauensschutz im deutschen Recht

§ 48 Abs. 4 VwVfG

(4) Erhält die Behörde von Tatsachen Kenntnis, welche die Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes rechtfertigen, so ist die Rücknahme nur innerhalb eines Jahres seit dem Zeitpunkt der Kenntnisnahme zulässig. Dies gilt nicht im Falle des Absatzes 2 Satz 3 Nr. 1.

§ 48 Abs. 4 VwVfG

- schließt sowohl im Fall des [§ 48 Abs. 2 VwVfG](#) wie im Fall des [§ 48 Abs. 3 VwVfG](#) auch bei Nicht-Schutzwürdigkeit des Vertrauens (außer wenn der Verwaltungsakt durch arglistige Täuschung, Drohung oder Bestechung erwirkt wurde – s. Verweis auf [§ 48 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 VwVfG](#)) jegliche Rücknahme des begünstigenden Verwaltungsakts nach Ablauf der Jahresfrist aus.
- gewährt damit **absoluten Vertrauensschutz** nach Ablauf der Jahresfrist (hierzu sogleich [§ 7 B III 2 des Kurses](#))
- wird hinsichtlich des Beginns der Jahresfrist zu Lasten des Begünstigten restriktiv ausgelegt, worauf es hier aber nicht ankommen soll (Einzelheiten hierzu bei *Martini*, JA 2017, 838 ff.)

2. Gewährung von „absoluten Vertrauensschutz“ durch Rücknahmeverbote

[§ 48 Abs. 1 bis 4](#) VwVfG zeigen bereits:

Absoluter Vertrauensschutz (d.h. rechtswidrige Verwaltungsentscheidung bleibt unabhängig von der individuellen Schutzwürdigkeit des Begünstigten bestehen) ist in der Regel *nicht* gesetzlich vorgesehen

Es gibt aber einzelne fachrechtliche Regelungen, die absoluten Vertrauensschutz gewähren, z.B.

- Die Aufhebung **rechtswidriger beamtenrechtlicher Ernennungen** ist (weitgehend) auch bei Rechtswidrigkeit ausgeschlossen: Grundsatz der Ämterstabilität (vgl. [§ 12](#) BeamStG)
- Die Aufhebung **rechtswidriger Einbürgerungen** ist nur in den Grenzen des [§ 35](#) StAG unter Beachtung der Frist des [§ 35 Abs. 3](#) StAG möglich

2. Gewährung von „absoluten Vertrauensschutz“ durch Rücknahmeverbote

Absoluter Vertrauensschutz durch Befristung der Rücknahmemöglichkeiten?

- Es gibt in Deutschland keine allgemeine feste Frist, nach deren Ablauf ein rechtswidriger begünstigender Verwaltungsakt generell nicht mehr beseitigt werden kann
- [§ 48 Abs. 4 VwVfG](#) begründet jedoch als allgemeine Regel für Verwaltungsakte eine reine Entscheidungsfrist für Fall, dass die Rechtswidrigkeit bereits vollständig „aufgedeckt“ wurde (Einzelheiten hierzu bei *Martini*, JA 2017, 838 ff.)
- Im Einzelfall kann zudem die Aufhebung eines rechtswidrigen begünstigenden Verwaltungsakts unabhängig von der individuellen Schutzwürdigkeit des Vertrauens des Begünstigten ermessenswidrig sein, soweit die Aufhebungsentscheidung im Ermessen der Behörde steht
 - Vgl. etwa [OVG Münster, 11 A 1548/11 v. 8.11.2012, Abs. 41 ff.](#) = NVwZ-RR 2013, 250, 252 f.: Ermessensfehlerhaftigkeit der Aufhebung eines „Häftlingshilfebescheides“ nach 52 Jahren; [VGH Mannheim, 9 S 168/15 v. 19.6.2017](#) = VBIBW 3018, 36 ff.: Rücknahme eines arglistig erschlichenen Prüfungszulassungsbescheid 18 Jahre nach bestandener Prüfung

3. Gewährung von „relativen Vertrauensschutz“ bei besonderer Schutzwürdigkeit des Vertrauens des Begünstigten

Die Regel ist „relativer Vertrauensschutz“. Das heißt, dass die Aufhebung eines rechtswidrigen begünstigenden Verwaltungsakts nur dann und nur insoweit beschränkt wird, wie der **Begünstigte individuell schutzwürdig** erscheint

- Insoweit gelten die in [§ 48 Abs. 2 und 3](#) VwVfG geregelten Grundsätze als Leitbild für einen angemessenen Interessenausgleich
- Einzelheiten können im Fachrecht oder in der Abgabenordnung ([§ 130](#), [§§ 172 ff.](#) AO) oder [§ 45](#) SGB X auch anders ausgestaltet sein (bürgerfreundlicher oder bürgerunfreundlicher)

3. Gewährung von „relativen Vertrauensschutz“ bei besonderer Schutzwürdigkeit des Vertrauens des Begünstigten

Voraussetzungen für „relativen“ Vertrauensschutzes (Folie 1 von 3)

- Zwingende Voraussetzung jeglichen relativen Vertrauensschutzes ist jedoch zunächst, dass der Betroffene auf den Fortbestand des begünstigenden Verwaltungsaktes **tatsächlich vertraut** hat.

Dies ist i.d.R. anzunehmen ([BVerwG, I WB 166/84 v. 25.06.1988, Abs. 20](#) = BVerwGE 83, 195, 198). Im normalen Verwaltungsalltag gibt es keinen Grund für die Annahme, dass Verwaltungsakte keinen Bestand haben können. Dies kann anders sein in Krisenzeiten oder staatsrechtlichen Umbruchsituationen, wo man nicht ohne weiteres wird annehmen können, dass man etwa noch „Auszahlungen“ (vgl. [BGH, IV ZR 157/50 v. 28.2.1952, Abs. 22 ff.](#) = BGHZ 5, 205 ff.) oder verbindliche Genehmigungen oder Konzessionen erhalten kann.

- Vertrauen wird zudem i.d.R. nur als schutzwürdig angesehen, wenn das **Vertrauen „ins Werk gesetzt“ wurde**, d. h. wenn der Begünstigte im Hinblick auf den angenommenen Fortbestand des Verwaltungsakts eine Vermögensdisposition getroffen hat

Z. B. weil gewährte Leistungen verbraucht wurden (Regelbeispiel des [§ 48 Abs. 2 Satz 2 VwVfG](#)) oder weil im Hinblick auf die erteilte Baugenehmigung mit dem Hausbau begonnen wurde, wodurch Kosten entstehen

3. Gewährung von „relativen Vertrauensschutz“ bei besonderer Schutzwürdigkeit des Vertrauens des Begünstigten

Voraussetzungen für „relativen“ Vertrauensschutzes (Folie 2 von 3)

Es darf ferner kein spezieller **Vertrauensschutzausschlussgrund** vorliegen, also kein Grund, weshalb trotz ins Werk gesetzten Vertrauens, dieses unter Abwägung aller Umstände nicht als schutzwürdig erscheint § 48 Abs. 2 Satz 3 VwVfG (auf den § 48 Abs. 2 Satz 3 VwVfG verweist) nennt insoweit

- **Arglistige Täuschung, Drohung oder Bestechung** (§ 48 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 VwVfG)

Vgl. hierzu den Fall von BVerwG, 5 C 4.16 v. 22.3.2017 = BVerwGE 158, 258 ff. und **§ 7 B I des Kurses**.

- **Erwirkung des Verwaltungsakts durch Angaben, die in wesentlicher Beziehung unrichtig oder unvollständig waren** (§ 48 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 VwVfG)

Das Sozialrecht ist insoweit weniger streng: § 45 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 SGB X schließt Vertrauensschutz nur aus, „soweit Verwaltungsakt auf Angaben beruht, „**die der Begünstigte vorsätzlich oder grob fahrlässig in wesentlicher Beziehung unrichtig oder unvollständig gemacht hat**“

- Zu § 48 Abs. 2 Satz 3 Nr., 3 VwVfG **nächste Folie**

3. Gewährung von „relativen Vertrauensschutz“ bei besonderer Schutzwürdigkeit des Vertrauens des Begünstigten

Voraussetzungen für „relativen“ Vertrauensschutzes (Folie 3 von 3)

Es darf ferner kein spezieller **Vertrauensschutzausschlussgrund** vorliegen, also kein Grund, weshalb trotz ins Werk gesetzten Vertrauens, dieses unter Abwägung aller Umstände nicht als schutzwürdig erscheint [§ 48 Abs. 2 Satz 3 VwVfG](#) (auf den [§ 48 Abs. 2 Satz 3 VwVfG](#) verweist) nennt insoweit

- **Kenntnis von Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts** (vgl. [§ 48 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3 Alt. 1 VwVfG](#))
- **Grob fahrlässige Unkenntnis** von der Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts (vgl. [§ 48 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3 Alt. 2 VwVfG](#))

Nach [§ 45 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3 SGB X](#) liegt grobe Fahrlässigkeit vor, „wenn der Begünstigte die erforderliche Sorgfalt in besonders schwerem Maße verletzt hat“; eine entsprechende Bestimmung fehlt im VwVfG, jedoch gilt hier Ähnliches (vgl. das Beispiel von [OVG Lüneburg, 4 LC 281/08 v. 31.3.2010, Abs. 33](#) = NJW 2010, 2601, 2602)

Anforderungen an die „grobe Fahrlässigkeit“ können Stellschraube für individualisierte Rechtskenntnisanforderungen sein (*U. Stelkens*, in: Masing/Jestaedt/Capitant/Le Divellec [Hrsg.], Strukturfragen des Grundrechtsschutzes in Europa, 2015, S. 137, 147)

3. Gewährung von „relativen Vertrauensschutz“ bei besonderer Schutzwürdigkeit des Vertrauens des Begünstigten

Die Ausgestaltung der vertrauensschutzbegründenden Tatbestände wie der Vertrauensschutzausschlussgründe bei „relativen Vertrauensschutz“

- ist in [§ 48 Abs. 2 und 3 VwVfG](#) nur als eine von verschiedenen Möglichkeiten geregelt
- Etwas andere – „kundenfreundlichere“ – Ausgestaltung etwa in [§ 45 SGB X](#)
Vgl. z.B. [BVerfG, 1 BvL 19/97 u. a. v. 20.2.2002, Abs. 38 ff.](#) = [BVerfGE 105, 48, 57 f.](#); *Kainz*, NZS 2015, 767, 772 ff.
- Fachrecht (und EU-Recht) kann – ohne verfassungswidrig zu sein – aber auch wesentlich strengere Erkundigungspflichten vorsehen

Siehe z. B. [Art. 14 Abs. 4 Uabs. 1 VO 3887/92](#) (mittlerweile aufgehoben)

„Die Verpflichtung zur Rückzahlung [zu Unrecht erhaltener Landwirtschaftssubventionen aus EU-Mitteln] gilt nicht, wenn die **Zahlung auf einen Irrtum der zuständigen Behörde selbst oder einer anderen Behörde zurückzuführen ist, der vom Betriebsinhaber, der seinerseits in gutem Glauben gehandelt und alle Bestimmungen der geltenden Verordnung eingehalten hat, billigerweise nicht erkannt werden konnte.** [...]“

3. Gewährung von „relativen Vertrauensschutz“ bei besonderer Schutzwürdigkeit des Vertrauens des Begünstigten

Siehe zum Vertrauensschutzkonzept des [Art. 14 Abs. 4 Uabs. 1 VO 3887/92: VGH München, 19 B 09.1559 v. 5.11.2013 \(Folie 1 von 2\)](#)

„(51) Eine Förderung, deren Voraussetzungen nicht vorliegen, die in den von der Landwirtschaftsverwaltung erstellten Informationsbroschüren, Merkblätter usw. angegeben sind, ist mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit der Rechtswidrigkeit behaftet (in aller Regel wegen Irrtums). Sie begründet bei dem Inhaber eines landwirtschaftlichen Betriebes die Verpflichtung, die Landwirtschaftsverwaltung auf Widersprüche in ihrem Verhalten aufmerksam zu machen, die diese selbst noch nicht bemerkt hat, und auf diese Weise die Korrektur herbeiführen, durch die der Landwirt die mit einer Rückforderung verbundene Störung seiner Vermögensdispositionen vermeidet [...]. **Angesichts der hohen Bedeutung einer zweckentsprechenden Verwendung der Unionsleistungen kann Vertrauensschutz nur gewährt werden, wenn sich der Subventionsempfänger selbst um Gewissheit hinsichtlich der Subventionsvoraussetzungen bemüht hat [...]. Die Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe müssen aktiv an der konkreten Durchführung der Verfahren mitwirken und die Verantwortung für die Richtigkeit der ihnen im Rahmen des integrierten Systems ausgezahlten Beträge übernehmen. [...]**“

3. Gewährung von „relativen Vertrauensschutz“ bei besonderer Schutzwürdigkeit des Vertrauens des Begünstigten

Siehe zum Vertrauensschutzkonzept des [Art. 14 Abs. 4 Uabs. 1 VO 3887/92: VGH München, 19 B 09.1559 v. 5.11.2013 \(Folie 2 von 2\)](#)

„(51) [...]. Hierdurch wird der Landwirt nicht überfordert. Einem durchschnittlichen Landwirt [...] wird nämlich nicht die Kenntnis der Vorschriften des Unionsrechts, des Bundes- und Landesrechts und oberbehördlicher Anweisungen abverlangt [...]. **Jedoch sind Lektüre und Verständnis der Unterlagen, durch die die Landwirtschaftsverwaltung die Fördervoraussetzungen kommuniziert, und diesbezügliche persönliche Kontakte zur Landwirtschaftsverwaltung (mit deren Hilfe auch Schwierigkeiten beim Verständnis des amtlichen Informationsmaterials behoben werden können) Voraussetzung für jede Teilnahme am landwirtschaftlichen Subventionswesen. [...].**“

Siehe für einen ähnlichen Fall:

[OVG Lüneburg, 10 LB 201/20 v. 5.5.2021, Abs. 32 ff.](#) = NVwZ-RR 2021, 835 ff.

4. Vertrauensschutz durch Bestandsschutz oder Vermögensschutz?

- Grundsätzlich wird auch bei schutzwürdigem Vertrauen **nur Vermögensschutz, nicht Bestandsschutz** gewährt
- [§ 48 Abs. 3 VwVfG](#) ist die Regel, [§ 48 Abs. 2 VwVfG](#) die [eher technische] Ausnahme
- Zum Umfang der Entschädigung nach [§ 48 Abs. 3 VwVfG](#): Begünstigter ist so zu stellen, als ob Verwaltungsakt nie ergangen wäre, nicht so, als wenn Verwaltungsakt Bestand hätte:
 - Siehe hierzu z. B. [OVG Bautzen, 4 A 648/13 v. 5.6.2014, Abs. 17 ff.](#) = LKV 2014, 549, 550 f.; [OVG Münster, 10 A 1769/10 v. 12.7.2012, Abs. 30 ff.](#) = NVwZ 2012, 953, 954 f.
- Das Interesse des Begünstigten am Bestand der Entscheidung kann aber ggf. eine Rücknahmeentscheidung wegen Unverhältnismäßigkeit ermessensfehlerhaft machen, soweit die Rücknahme im Ermessen steht (vgl. [§ 48 Abs. 1 S. 1 VwVfG](#))

Hierzu *Struzina/Lindner*, NVwZ 2016, 1295 ff.; für ein Beispiel (wieder): [OVG Münster, 11 A 1548/11 v. 8.11.2012, Abs. 41 ff.](#) = NVwZ-RR 2013, 250, 252 f.: Ermessensfehlerhaftigkeit der Aufhebung eines „Häftlingshilfe-bescheides“ nach 52 Jahren

IV. Vertrauensschutz bei Verwaltungsakten mit Drittwirkung

Bei **Verwaltungsakten mit Drittwirkungen** (begünstigende Verwaltungsakte, die einen Dritten belasten) wird Ausgleich zwischen den Anforderungen von

- Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (auch im Interesse des Belasteten)
- Rechtssicherheitserwägungen zu Gunsten der Verwaltung
- Schutz schutzwürdigen Vertrauens des Begünstigten

(noch) komplizierter.

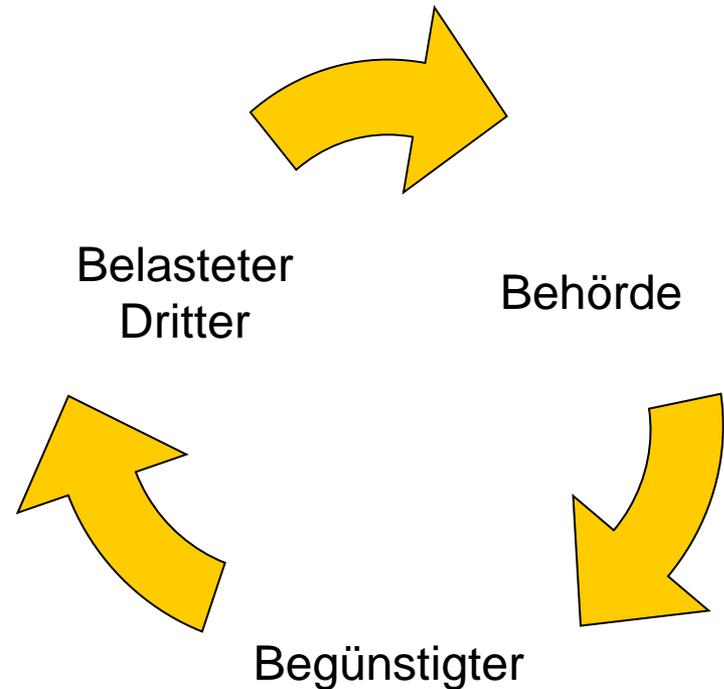
Fall 1: A erhält eine Baugenehmigung für ein Hochhaus. Er errichtet das Haus. Nachbar N hält die Baugenehmigung für rechtswidrig und legt sechs Monate nach Beginn der Bauarbeiten Rechtsbehelfe gegen die Baugenehmigung ein. Die zuständige Bauaufsichtsbehörde hält die Baugenehmigung nun auch für rechtswidrig und will sie nach [§ 48 Abs. 1 Satz 1 VwVfG](#) zurücknehmen, fragt sich aber ob sie A nach [§ 48 Abs. 3 VwVfG](#) eine Entschädigung für die Baukosten zahlen muss.

IV. Vertrauensschutz bei Verwaltungsakten mit Drittwirkung

Ablauf der Rechtsbehelfsfrist für Belasteten kann Vertrauen für den Begünstigten auf Bestand des Verwaltungsakts begründen.

Aber: Kein schutzwürdiges Vertrauen vor Ablauf der Rechtsbehelfsfrist für Belasteten und nach Einlegung von Rechtsbehelfen durch Belasteten: Begünstigter muss damit rechnen, dass Baugenehmigung aufgehoben wird

Begünstigter mag Interesse daran haben, dass der Belastete rechtzeitig informiert wird, damit die Rechtsbehelfsfristen dem Belasteten gegenüber zu laufen beginnen



IV. Vertrauensschutz bei Verwaltungsakten mit Drittwirkung

§ 50 VwVfG

Rücknahme und Widerruf im Rechtsbehelfsverfahren

§ 48 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 bis 4 sowie § 49 Abs. 2 bis 4 und 6 gelten nicht, wenn ein begünstigender Verwaltungsakt, **der von einem Dritten angefochten worden ist, während des Vorverfahrens oder während des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens aufgehoben wird, soweit dadurch dem Widerspruch oder der Klage abgeholfen wird.**

- Risiko der Fehlerhaftigkeit des Verwaltungsakts trägt der Begünstigte solange, bis der Verwaltungsakt gegenüber dem durch den Verwaltungsakt Belasteten bestandskräftig geworden ist: Das Vertrauen des Begünstigten auf den Bestand des Verwaltungsakts ist bis dahin nicht schutzwürdig, da er mit einer Aufhebung im Rechtsbehelfsverfahren rechnen muss
- Nach Eintritt der Bestandskraft des Verwaltungsakts gegenüber dem Belasteten gelten dagegen zu Gunsten des Begünstigten die „normalen“ Vertrauensschutztatbestände.

C) Rechtssicherheit und Vertrauensschutz bei Verwaltungsverträgen

Fehlerfolgen öffentlich-rechtlicher Verwaltungsverträge (§ 54 VwVfG) und privatrechtlicher Verwaltungsverträge (hierzu § 1 i III und IV des Kurses)

- Im Verwaltungsvertragsrecht gilt im Fehlerfolgenrecht das „**Alles-oder-Nichts-Prinzip**“: Entweder ist ein rechtswidriger Verwaltungsvertrag nichtig oder wirksam – eine abgestufte Fehlerfolge im Sinne einer „Aufhebbarkeit“ existiert nicht
- Es gibt grundsätzlich **keine Anfechtungsfristen**, die die Berufung auf die Nichtigkeit von Verwaltungsverträgen zeitlich begrenzen könnten – rechtswidrige Verwaltungsverträge können daher grundsätzlich nicht „bestandskräftig“ werden.
- Zusätzlich sind die Nichtigkeitsgründe im Verwaltungsvertragsrecht sehr allgemein formuliert, so dass die Unwirksamkeit des Verwaltungsvertrages nicht offensichtlich ist (**nächste Folien**).

Siehe hierzu und zum Folgenden *U. Stelkens*, in: Masing/Jestaedt/Capitant/ Le Divillec (Hrsg.), *Strukturfragen des Grundrechtsschutzes in Europa*, 2015, S. 137, 151 ff.; [U. Stelkens, DVBl. 2012, 609, 611 ff.](#)

C) Rechtssicherheit und Vertrauensschutz bei Verwaltungsverträgen

Für **privatrechtliche Verwaltungsverträge** gelten als **Nichtigkeitstatbestände** vor allem:

BGB

§ 134. Gesetzliches Verbot. Ein Rechtsgeschäft, das gegen ein gesetzliches Verbot verstößt, ist nichtig, wenn sich nicht aus dem Gesetz ein anderes ergibt.

§ 138. Sittenwidriges Rechtsgeschäft; Wucher. (1) Ein Rechtsgeschäft, das gegen die guten Sitten verstößt, ist nichtig.

(2) Nichtig ist insbesondere ein Rechtsgeschäft, durch das jemand unter Ausbeutung der Zwangslage, der Unerfahrenheit, des Mangels an Urteilsvermögen oder der erheblichen Willensschwäche eines anderen sich oder einem Dritten für eine Leistung Vermögensvorteile versprechen oder gewähren lässt, die in einem auffälligen Missverhältnis zu der Leistung stehen.

[§ 134](#) und [§ 138](#) BGB werden auch angewandt, wenn ein Verwaltungsvertrag inhaltlich rechtswidrig ist, weil er gegen Vorschriften verstößt, die nur für die Verwaltung gelten. **Rechtsprechung nimmt vergleichsweise schnell Nichtigkeit an**

C) Rechtssicherheit und Vertrauensschutz bei Verwaltungsverträgen

Für öffentlich-rechtliche Verwaltungsverträge gilt als Nichtigkeitstatbestand vor allem:

§ 59 VwVfG - Nichtigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrags

- (1) Ein öffentlich-rechtlicher Vertrag ist nichtig, wenn sich die Nichtigkeit aus der entsprechenden Anwendung von Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs ergibt.
- (2) Ein Vertrag im Sinne des § 54 Satz 2 ist ferner nichtig, wenn
 1. ein Verwaltungsakt mit entsprechendem Inhalt nichtig wäre;
 2. ein Verwaltungsakt mit entsprechendem Inhalt nicht nur wegen eines Verfahrens- oder Formfehlers im Sinne des § 46 rechtswidrig wäre und dies den Vertragschließenden bekannt war;
 3. die Voraussetzungen zum Abschluss eines Vergleichsvertrags nicht vorlagen und ein Verwaltungsakt mit entsprechendem Inhalt nicht nur wegen eines Verfahrens- oder Formfehlers im Sinne des § 46 rechtswidrig wäre;
 4. sich die Behörde eine nach § 56 unzulässige Gegenleistung versprechen lässt.
- (3) [...].

C) Rechtssicherheit und Vertrauensschutz bei Verwaltungsverträgen

Rechtsunsicherheiten bei der Anwendung des [§ 59 VwVfG](#):

- Wann liegt ein „Verstoß gegen ein gesetzliches Verbot“ vor, der nach [§ 59 Abs. 1 VwVfG](#) i. V. mit [§ 134 BGB](#) zur Vertragsnichtigkeit führt?
- Wann ist ein öffentlich-rechtlicher Vertrag sittenwidrig, was nach [§ 59 Abs. 1 VwVfG](#) i. V. mit [§ 138 Abs. 1 BGB](#) zur Vertragsnichtigkeit führt?
- Wann liegt ein Verstoß gegen [§ 56 VwVfG](#) (hierzu [§ 4 B I 3 des Kurses](#)) vor, der nach [§ 59 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG](#) zur Vertragsnichtigkeit führt?

Rechtsprechung nimmt vergleichsweise schnell Nichtigkeit an.

C) Rechtssicherheit und Vertrauensschutz bei Verwaltungsverträgen

Problem der „Nichtigkeitsfällen“ bei öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Verwaltungsverträgen:

„Nichtigkeitsfolge im deutschen Recht bedeutet „ipso iure“ Nichtigkeit, auf die sich jedermann (unabhängig von einer gerichtlichen Nichtigkeitserklärung berufen kann)

- Dies bedeutet auch, dass sich grundsätzlich auch der Vertragspartner auf die Nichtigkeit eines Vertrages berufen kann, der selbst die Ursache für die Rechtswidrigkeit des Vertrages gesetzt hat
- Vertragsnichtigkeit kann zudem auch geltend gemacht werden, wenn bereits erbrachte Leistungen nicht oder nur eingeschränkt zurückerstattet werden müssen

C) Rechtssicherheit und Vertrauensschutz bei Verwaltungsverträgen

Problem der „Nichtigkeitsfallen“ bei privatrechtlichen Verwaltungsverträgen

Fall 2 (nach [BGH, III ZR 35/65 v. 30.1.1967](#) = BGHZ 47, 30 ff.): Mit notariellem Vertrag vom 1. August 1957 verkaufte der Freistaat Bayern Investor U den ["Berghof" \(Hitlers Sommerresidenz\)](#). U wurde als Eigentümer im Grundbuch eingetragen.

Später wurde es notwendig, Teile des Grundstücks des U zu enteignen. Es stellt sich heraus, dass die Enteignungsentschädigung höher als der von U für das gesamte Grundstück gezahlte Kaufpreis gewesen wäre. Das Grundstück war nämlich erheblich unter Wert verkauft worden, weil der Freistaat den „Berghof“ zunächst „einfach los werden“ wollte.

Nun beruft sich der Freistaat Bayern aber auf [Art. 81](#) der Verfassung des Freistaats Bayern, der vorsieht, dass der Staat Grundstücke nicht unter Wert verkaufen darf. Die Nichtbeachtung dieser Vorschrift wäre ein Verstoß gegen ein gesetzliches Verbot im Sinne des § 134 BGB. Damit wäre der Vertrag null und nichtig, und die im Rahmen des Vertrags erbrachten Leistungen müssten zurückübertragen werden.

C) Rechtssicherheit und Vertrauensschutz bei Verwaltungsverträgen

Problem der „Nichtigkeitsfallen“ bei privatrechtlichen Verwaltungsverträgen

Im **Fall 2** gab der BGH ([BGH, III ZR 35/65 v. 30.1.1967](#) = BGHZ 47, 30 ff.) dem Freistaat Bayern Recht

- Es gebe einen allgemeinen Rechtsgrundsatz (der auch in [Art. 81](#) der Verfassung des Freistaats Bayern zum Ausdruck komme), dass „der Staat nichts zu verschenken habe“
- Dieses „Schenkungsverbot“ sei (auch wenn es ausschließlich die öffentliche Verwaltung binde) ein gesetzliches Verbot i. S. des § 134 BGB und führe zur Vertragsnichtigkeit
- Unerheblich ist, dass der Käufer selbst nicht an dieses Schenkungsverbot gebunden ist und den Verkauf des Grundstücks unter Wert auch nicht veranlasst hatte.

C) Rechtssicherheit und Vertrauensschutz bei Verwaltungsverträgen

Problem der „Nichtigkeitsfallen“ bei öffentlich-rechtlichen Verwaltungsverträgen

Fall 3 (nach [BVerwG, IV C 84.73 v. 14.11.1975](#) = BVerwGE 49, 359 ff.; [OVG Münster, X A 714/71 v. 30.3.1973](#) = DVBl 1973, 696 ff.): Durch öffentlich-rechtlichen Vertrag verpflichtet sich N gegenüber der Bauaufsichtsbehörde eine Klage gegenüber der dem B erteilte Baugenehmigung zurückzunehmen. Als Gegenleistung wird vereinbart, dass N ebenfalls eine Baugenehmigung für ein vergleichbares Vorhaben erteilt wird. N nimmt die Klage gegen die B erteilte Baugenehmigung zurück, so dass diese bestandskräftig wird.

Die Bauaufsichtsbehörde verweigert die Erfüllung ihrer Verpflichtung, da die Baugenehmigung für das Vorhaben des N rechtswidrig sei und der sie zum Erlass der Baugenehmigung verpflichtende Vertrag wegen Verstoßes gegen [§ 56 VwVfG](#) [§ 59 Abs. 2 Nr. 4](#) VwVfG nichtig sei. N hält die Berufung auf die Vertragsnichtigkeit für treuwidrig, weil er seine Gegenleistung schon erfüllt habe und diese nicht mehr rückgängig gemacht werden könne.

C) Rechtssicherheit und Vertrauensschutz bei Verwaltungsverträgen

Problem der „Nichtigkeitsfallen“ bei öffentlich-rechtlichen Verwaltungsverträgen

Im **Fall 3** gab das BVerwG ([BVerwG, IV C 84.73 v. 14.11.1975](#) = BVerwGE 49, 359 ff.) der Behörde Recht. Das OVG Münster ([OVG Münster, X A 714/71 v. 30.3.1973](#) = DVBl 1973, 696 ff.) hatte dagegen die Berufung auf die Vertragsnichtigkeit aus Gründen des Vertrauensschutzes für ausgeschlossen gehalten. Siehe hierzu den [Versprochen ist versprochen-Fall](#)

Versprochen ist versprochen

© Klaus Grupp (Universität des Saarlandes) und Ulrich Stelkens (Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer)

mit freundlicher Unterstützung der [jurmatiX GbR, Ottweiler](#)

[In Verbindung bleiben mit Saarheim auf](#)  [Facebook](#)



Die Stadt Saarheim ist Eigentümerin eines Grundstücks im landschaftlich besonders reizvollen Außenbereich des Saarheimer Ortsteils Quierbrück. Dieses Grundstück diente schon seit unvorstellbarer Zeit dem Obstanbau. Es war jedoch vor zwei Jahren vom Bund durch das "[Bundesgesetz über den Bau der Südumfahrung Saarheim](#)" enteignet worden, weil u.a. dieses Grundstück für den Bau der Saarheim-

C) Rechtssicherheit und Vertrauensschutz bei Verwaltungsverträgen

„Nichtigkeitsfallen“ bei Verwaltungsverträgen

- können sich auch zu Lasten der Verwaltung auswirken (vgl. den Fall von [BVerwG, 4 C 4/99 v. 16.5.2000](#) = BVerwGE 111, 162 ff.; [U. Stelkens, DVBl 2012, 609, 610 ff.](#))
- stellen ein Problem dar, die ein rechtssicheres vertragliches Verwaltungshandeln im Konfliktfall ernstlich in Frage stellt und wohl auch hinter den Anforderungen des verfassungsrechtlich gebotenen Mindest-Vertrauensschutzes zurück bleibt (*U. Stelkens*, in: Masing/Jestaedt/Capitant/Le Divillec [Hrsg.], Strukturfragen des Grundrechtsschutzes in Europa, 2015, S. 137, 151 ff.)
- ließen sich durch eine Neuordnung der Fehlerfolgen von Verwaltungsverträgen durch Nachverhandlungspflichten beseitigen, was eine Annäherung an das gestufte Fehlerfolgensystem bei Verwaltungsakten bedeuten würde

Siehe zu entsprechenden Vorschlägen: [U. Stelkens, Die Verwaltung 37 \(2004\), 193, 195 ff. und 220 ff.](#); [U. Stelkens, NWVBl. 2006, 1, 6 ff.](#)

D) Schutz des Vertrauens auf zukünftiges begünstigendes Verwaltungshandeln

Die Vertrauensschutzproblematik stellt sich auch, wenn

- sich der Bürger darauf verlässt, dass sich die Behörde in Zukunft in einer bestimmten Art und Weise verhalten wird,
- er in Vertrauen darauf bestimmte Dispositionen/Investitionen tätigt, die er ohne dieses Vertrauen nicht getätigt hätte,
- das Vertrauen seinen Grund in einem Verhalten der Behörde hat, das Anlass zu diesem Vertrauen geben kann, die Behörde also einen Vertrauenstatbestand geschaffen hat,
- die Behörde sich dann aber anders verhält als erwartet, **weil das erwartete Verhalten rechtswidrig ist**

Nicht behandelt werden hier die Fälle,

- in denen sich die Behörde zu einem bestimmten rechtswidrigen Verhalten durch Verwaltungsakt oder Verwaltungsvertrag verpflichtet hat (hierzu **§ 7 B III und C des Kurses**)
- in denen sich die Behörde rechtmäßig verhalten würde, wenn sie dem Vertrauen Rechnung trägt (aber an ihr früheres Verhalten nicht mehr gebunden sein will)

D) Schutz des Vertrauens auf zukünftiges begünstigendes Verwaltungshandeln

- I. Schutz des Vertrauens auf die Richtigkeit von Auskünften und Beratungen**
- II. Schutz des Vertrauens auf Zusagen / Zusicherungen**
- III. Schutz des Vertrauens auf weitere Duldung rechtswidrigen Handels**
- IV. Schutz des Vertrauens auf Gleichbehandlung mit anderen Personen?**

I. Schutz des Vertrauens auf die Richtigkeit von Auskünften und Beratungen

Fall 4 (nach [OLG Zweibrücken, 6 U 24/98 v. 24.6.1998](#) = NVwZ-RR 2001, 79 ff.): U erkundigt sich beim Landkreis, wer im Zusammenhang mit der Errichtung eines Gebäudes die Kosten der Deponierung des Erdaushubs zu tragen hätte. Hiervon hängt ab, ob diese Kosten in das zu vereinbarende Entgelt mit dem Bauunternehmen B, das den Erdaushub in die Deponie anliefern soll, eingerechnet werden soll oder nicht.

Der Beamte F erklärt, die Kosten habe der Anlieferer zu tragen. Entsprechend wird dann der Vertrag zwischen U und B geschlossen. F hatte diese Antwort jedoch „aus dem Bauch heraus“ gegeben, weil er nicht dumm dastehen wollte, weil er keine Ahnung hatte. Tatsächlich trägt die Kosten der Deponierung nach der einschlägigen Gebührensatzung für die Deponie derjenige, der die Anlieferung veranlasst, also U. U erhielt auch einen entsprechenden – rechtmäßigen – Gebührenbescheid. U zahlt daraufhin die Gebühren an den Landkreis, verlangt aber vom Landkreis Schadensersatz in derselben Höhe, weil er die Deponiekosten auf Grund der Falschauskunft nun „zweimal bezahlt“ habe und er die an B geleistete Summe auch nicht zurückerhalten könne, da B mittlerweile insolvent geworden sei.

I. Schutz des Vertrauens auf die Richtigkeit von Auskünften und Beratungen

Im **Fall 4** kommen nur (aber immerhin) **Schadensersatzansprüche wegen des erlittenen Vermögensschadens** in Betracht

[OLG Zweibrücken, 6 U 24/98 v. 24.6.1998, Abs. 7 ff.](#) = NVwZ-RR 2001, 79 ff.

(Folie 1 von 4):

„Gem. § 1 Abs. 1 LVwVfG Rh.-Pf. in Verbindung mit § 25 VwVfG besteht grundsätzlich nur eine verfahrensbezogene Hinweispflicht der Verwaltungsbehörden. Nach ihrem Sinn und Zweck soll diese mit der Betreuungs- und Fürsorgepflicht der Behörden korrespondierende Hinweispflicht nur der zweckentsprechenden Durchführung des Verfahrens dienen. **Die Wahrnehmung der verfahrensbezogenen Hinweispflicht darf grundsätzlich nicht zur Rechtsberatung genutzt werden. Denn Rechtsberatung ist Aufgabe eines Rechtsanwalts, an den ein Verfahrensbeteiligter ggf. zu verweisen wäre.** Nur ausnahmsweise sind nach § 25 S. 1 VwVfG auch Hinweise auf Rechtsfragen veranlasst, nämlich soweit sie im Hinblick auf eine zweckentsprechende Antragstellung oder eine Ergänzung des Vorbringens im Verwaltungsverfahren bezogen sind.“

I. Schutz des Vertrauens auf die Richtigkeit von Auskünften und Beratungen

OLG Zweibrücken, 6 U 24/98 v. 24.6.1998, Abs. 7 ff. = NVwZ-RR 2001, 79 ff.

(Folie 2 von 4):

„Übernimmt die Verwaltungsbehörde eine Rechtsberatung außerhalb dieses vorgezeichneten Rahmens ihrer verfahrensbezogenen Hinweispflicht, überschreitet sie die Grenzen ihrer Hinweispflicht gem. § 1 Abs. 1 LVwVfG in Verbindung mit § 25 VwVfG. **Wenn sie dies tut und auch eine Rechtsauskunft erteilt, die nicht mehr von ihrer Hinweispflicht gedeckt ist, entbindet sie dies aber nicht von ihrer Pflicht zur richtigen Auskunftserteilung. Denn hat sie eine Auskunfterteilung übernommen, muß die Auskunft -- wie der BGH zutreffend betont -- vollständig, richtig und unmissverständlich sein, so dass der Empfänger der Auskunft entsprechend disponieren kann (vgl. BGH NJW 1991, S. 3027 und BGH NJW 1990, S. 1042).**“

I. Schutz des Vertrauens auf die Richtigkeit von Auskünften und Beratungen

OLG Zweibrücken, 6 U 24/98 v. 24.6.1998, Abs. 7 ff. = NVwZ-RR 2001, 79 ff.

(Folie 3 von 4):

„Dabei ist auch unerheblich, wer als Amtsträger die Auskunft erteilt. Erteilt ein Nichtjurist in seiner Eigenschaft als Amtsträger eine Rechtsauskunft, muß diese Auskunft ebenfalls nach objektivem Maßstab vollständig, richtig und unmissverständlich sein. Denn die Ordnungsmäßigkeit der Wahrnehmung der Fürsorgepflicht darf für den Bürger nicht von der Personalpolitik der Verwaltung abhängen. **Nicht entlasten kann den Leiter der Abteilung Abfallwirtschaft daher die etwaige Tatsache, dass er möglicherweise nicht Jurist ist und sich mit Kommunalabgaben nicht zu befassen hat**, was der Beklagte aber nicht einmal behauptet. Denn gibt er Bürgern gegenüber Rechtsauskünfte, müssen diese richtig sein. **Kennt er sich nicht aus oder ist er sich hinsichtlich der Beurteilung der Rechtslage unsicher, muß er seine Auskunft mit einem Vorbehalt versehen, damit der Bürger sich bewusst ist, dass er sich ggf. Rat bei einem zur Rechtsberatung berufenen Rechtsanwalt einholen muss.** Da die Verwaltung dem Bürger gegenüber zur Fürsorge verpflichtet ist, sind insofern strenge Anforderungen zu stellen.“

I. Schutz des Vertrauens auf die Richtigkeit von Auskünften und Beratungen

OLG Zweibrücken, 6 U 24/98 v. 24.6.1998, Abs. 7 ff. = NVwZ-RR 2001, 79 ff.

(Folie 4 von 4):

„Es begründet den **Vorwurf der Fahrlässigkeit**, dass der Leiter der Abteilung Abfallwirtschaft V trotz der für ihn erkennbaren Bedeutung und wirtschaftlichen Tragweite der Fragestellung für den Zeugen ... eine Rechtsauskunft erteilt hat, deren Unvollständigkeit und Unrichtigkeit er aufgrund seiner speziellen Sachkunde bei der gebotenen Sorgfalt hätte erkennen müssen. Der Leiter der Abteilung Abfallwirtschaft V handelte nach Überzeugung des Senats schuldhaft, weil er erkennen mußte, dass es sich bei der von dem Zeugen ... gestellten Frage, wer Schuldner der Abfallgebühren für den Erdaushub ist, in erster Linie um eine Rechtsfrage handelte, da ihn der Zeuge ... auf die Bedeutung der Entscheidung für die Vertragsgestaltung mit dem Generalunternehmer hingewiesen hat. Diese Frage konnte er angesichts der erkennbaren Tragweite der Entscheidung für den Zeugen ... nicht einfach unter Hinweis auf die kommunale Abfallgebührensatzung richtig und vollständig beantworten. Aufgrund der Anfrage und der in diesem Zusammenhang mitgeteilten Beweggründe bestand für ihn Anlass zu einer eingehenderen Prüfung. [...]“

I. Schutz des Vertrauens auf die Richtigkeit von Auskünften und Beratungen

Grundsätze des OLG Zweibrücken im **Fall 4** entsprechen ständiger Rechtsprechung: Hiernach können bei falschen Rechtsauskünften selbst dann Schadensersatzansprüche entstehen, wenn die Behörde gar nicht zur Auskunft verpflichtet war (hierzu **§ 8 B VI des Kurses**). Siehe etwa auch

- [OLG Karlsruhe, 12 U 105/12 v. 18.12.2012](#) = NZS 2013, 381 ff.: Haftung für fehlerhafte Auskunft über erstattungsfähige Behandlungen bei Wechsel der gesetzlichen Krankenversicherung
- [BGH, III ZR 466/16 v. 2.8.2018](#) = NJW 2019, 68 ff.: Haftung für unterlassene Beratung eines Sozialhilfeträgers über die Möglichkeit der Beantragung einer Leistung der gesetzlichen Rentenversicherung wegen voller Erwerbsminderung
- [BGH, III ZR 27/20 v. 11.3.2021](#) = NVwZ-RR 2021, 671 ff.: Haftung für fehlerhafte Beratung im Hinblick auf die Anrechnung von Mindestentgeltpunkten in der gesetzlichen Rentenversicherung
- [VGH Kassel, 1 A 2036/13 v. 2.4.2015](#) = NVwZ-RR 2015, 779 ff.: Haftung des Dienstherrn gegenüber seinem Beamten für fehlerhafte Versorgungsauskunft ([§ 49 Abs. 10](#) BeamtVG), die den Beamten zu einem Antrag zur Versetzung in den vorzeitigen Ruhestand veranlasste

I. Schutz des Vertrauens auf die Richtigkeit von Auskünften und Beratungen

Aber: Wegen falscher Auskunft kommen aber auch nur Schadensersatzansprüche in Betracht. Der Betroffene ist so zu stellen, wie er stünde, wenn die fehlerhafte Auskunft nicht erteilt worden wäre. Er ist nicht so zu stellen, wie er stünde, wenn die fehlerhafte Auskunft richtig wäre.

[BVerwG, 8 C 8/14 v. 22.7.2015, Abs. 16](#) = NVwZ 2016, 248 Abs. 16:

„Unabhängig davon kann sich eine **etwaige Verletzung der behördlichen Beratungs- und Hinweispflicht als solche ohnehin nicht anspruchsbegründend auswirken**. Sie vermag keinen Anspruch herbeizuführen, der nach dem materiellen Fachrecht nicht gegeben ist, sondern rechtfertigt gegebenenfalls lediglich Ansprüche auf Schadensersatz wegen Amtspflichtverletzung oder auf Entschädigung [...]. **Denn eine schadensverursachende Verletzung öffentlich-rechtlicher Nebenpflichten – wie der Hinweispflicht – kann nicht beseitigt, sondern nur ausgeglichen werden [...].**“

Anders ist es im Sozialrecht auf Grund des **sozialrechtlichen Herstellungsanspruchs** (nächste Folie)

I. Schutz des Vertrauens auf die Richtigkeit von Auskünften und Beratungen

(Nur) Im Sozialrecht ist der **sozialrechtliche Herstellungsanspruch** anerkannt (siehe hierzu etwa *Ehlers/Vorbeck*, Jura 2015, 34, 44 f.) .

- Im Sozialrecht gibt es umfassende Pflichten zur behördlichen Auskunft und Beratung ([§ 14](#), [§ 15](#) SGB I) auch in materiellrechtlichen Fragen – hierzu **§ 8 B VI des Kurses**)
- Betroffener ist auf Grund des „sozialrechtlichen Herstellungsanspruchs“ bei fehlerhafter Auskunft so zu stellen, als ob Auskunft richtig gewesen wäre – dies gilt jedoch nur für den Bereich des Sozialrechts bzw. „sozialrechtlich geprägte Verwaltungsverfahren“

Beispiele

- [BSG, B 7 AL 52/03 v. 1.4.2004, Abs. 33 ff.](#) = NZS 2005, 40 ff.: Erhöhter Beratungsbedarf bei ungereimten gesetzlichen Regelungen, die „aufgeklärte Rechtswahlentscheidungen“ voraussetzen. Bei Verletzung ist der Betroffene so zu stellen wie er stünde, wenn die Beratung richtig gewesen wäre.
- [BVerwG, 3 C 36/10 v. 30.6.2011, Abs. 15 ff.](#) = NJW 2012, 168 ff.: Antragsfristversäumung ist auf Grund des sozialrechtlichen Herstellungsanspruchs unerheblich, wenn auf Notwendigkeit eines Antrags trotz erkennbarer „Antragswilligkeit“ nicht hingewiesen wird.

I. Schutz des Vertrauens auf die Richtigkeit von Auskünften und Beratungen

Weiterer Fall von „Erwirkung“ einer Rechtsposition auf Grund fehlerhaften Verwaltungshandelns:

§ 3 StAG

(1) [...]

(2) Die Staatsangehörigkeit erwirbt auch, wer seit zwölf Jahren von deutschen Stellen als deutscher Staatsangehöriger behandelt worden ist und dies nicht zu vertreten hat. Als deutscher Staatsangehöriger wird insbesondere behandelt, wem ein Staatsangehörigkeitsausweis, Reisepass oder Personalausweis ausgestellt wurde. Der Erwerb der Staatsangehörigkeit wirkt auf den Zeitpunkt zurück, zu dem bei Behandlung als Staatsangehöriger der Erwerb der Staatsangehörigkeit angenommen wurde. Er erstreckt sich auf Abkömmlinge, die seither ihre Staatsangehörigkeit von dem nach Satz 1 Begünstigten ableiten.

Hierzu z. B. BVerwG, 1 C 28/20 v. 30.3.2021 = BVerwGE 172, 109 ff.

II. Schutz des Vertrauens auf Zusagen / Zusicherungen

Eine behördliche Verpflichtung zur Vornahme zukünftiger Handlungen können sich auch aus sog. „Zusagen“ oder „Zusicherungen ([§ 38](#) VwVfG) ergeben

- **Zusagen** sind **einseitige Selbstverpflichtungen der Behörde zu einem späteren Tun oder Unterlassen gegenüber einem bestimmten Erklärungsempfänger**
- als **Unterfall der „Zusagen“** definiert [§ 38 Abs. 1 Satz 1](#) VwVfG die „**Zusicherung**“ als „Zusage, einen bestimmten Verwaltungsakt später zu erlassen oder zu unterlassen“

Umstritten ist, ob die in [§ 38](#) VwVfG geregelten Wirksamkeitsvoraussetzungen für Zusicherungen auch für andere Zusagen gelten, nämlich

- **Schriftlichkeit**
- **Zuständigkeit der Behörde**
- Unmissverständliche Äußerung des Rechtsbindungswillens
- Keine Änderung der Sach- und Rechtslage, insb. kein Schutz vor Gesetzesänderungen (vgl. [§ 38 Abs. 3](#) VwVfG)

II. Schutz des Vertrauens auf Zusagen / Zusicherungen

§ 38 VwVfG Zusicherung

(1) Eine **von der zuständigen Behörde erteilte Zusage**, einen bestimmten Verwaltungsakt später zu erlassen oder zu unterlassen (Zusicherung), **bedarf zu ihrer Wirksamkeit der schriftlichen Form**. Ist vor dem Erlass des zugesicherten Verwaltungsaktes die Anhörung Beteiligter oder die Mitwirkung einer anderen Behörde oder eines Ausschusses auf Grund einer Rechtsvorschrift erforderlich, so darf die Zusicherung erst nach Anhörung der Beteiligten oder nach Mitwirkung dieser Behörde oder des Ausschusses gegeben werden.

(2) Auf die Unwirksamkeit der Zusicherung finden, unbeschadet des Absatzes 1 Satz 1, **§ 44**, auf die Heilung von Mängeln bei der Anhörung Beteiligter und der Mitwirkung anderer Behörden oder Ausschüsse **§ 45 Abs. 1 Nr. 3 bis 5** sowie Abs. 2, auf die Rücknahme **§ 48**, auf den Widerruf, unbeschadet des Absatzes 3, **§ 49** entsprechende Anwendung.

(3) Ändert sich nach Abgabe der Zusicherung die Sach- oder Rechtslage derart, dass die Behörde bei Kenntnis der nachträglich eingetretenen Änderung die Zusicherung nicht gegeben hätte oder aus rechtlichen Gründen nicht hätte geben dürfen, ist die Behörde an die Zusicherung nicht mehr gebunden.

II. Schutz des Vertrauens auf Zusagen / Zusicherungen

Im Ergebnis behandelt das VwVfG Zusagen und Zusicherungen wie Verwaltungsakte (es ist daher umstritten, ob sie welche sind)

- Zusagen und Zusicherungen sind grundsätzlich so lange wirksam (d. h. für die Behörde verbindlich), solange sie nicht aufgehoben worden sind (vgl. [§ 38 Abs. 2 VwVfG](#))
- Wirksame Zusagen und Zusicherungen können daher auch Ansprüche auf rechtswidriges Verwaltungshandeln begründen, solange sie nicht (entsprechend) [§ 48 VwVfG](#) aufgehoben werden

Siehe hierzu

- *Guckelberger*, DÖV 2004, 357 ff.
- *Heberle/Schäfer*, Jura 2010, 881 ff.
- *Kingler/Krebs*, JuS 2020, 1059 ff.

II. Schutz des Vertrauens auf Zusagen / Zusicherungen

Zu den Wirksamkeitsvoraussetzungen einer Zusage und ihrer Rechtsnatur:

Wasser-Fall



© Klaus Grupp (Universität des Saarlandes) und Ulrich Stelkens (Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer)

mit freundlicher Unterstützung der [jurmatiX GbR, Ottweiler](#)

[In Verbindung bleiben mit Saarheim auf](#)  Facebook

Karl Knupper ist Eigentümer eines 1.200 qm großen unbebauten Grundstücks im Ortsteil Quierbrück der Stadt Saarheim. Als er im September 2018 verpflichtet werden sollte, das von seinem Grundstück abfließende Niederschlagswasser in den städtischen Abwasserkanal einzuleiten, machte er in seinem hiergegen gerichteten Widerspruchsschreiben geltend, dass die dem zugrunde liegende "Satzung zum Anschluss der Quierbrücker Höhen an die Regenwasserkanalisation der Stadt Saarheim", durch die ein entsprechende Anschluss- und Benutzungszwang angeordnet wurde, nichtig sei. Die insoweit vorgebrachten Argumente überzeugten den Stadtrat von Saarheim, so dass er die Satzung in der Sitzung am 1. November 2018 deklaratorisch aufhob. Zugleich beschloss er, dass das mit der Satzung verfolgte Ziel des Überschwemmungsschutzes im Gebiet der Quierbrücker Höhen auf andere Weise zu verfolgen sei. Oberbürgermeister Oskar Obenauf wurde beauftragt, mit Karl Knupper Verhandlungen über die ordnungsgemäße Ableitung des Oberflächenwassers zu führen und ihm dabei vorzuschlagen, dass er - Knupper - die Ableitung selbst vornehme und ihm die Stadt hierfür einen Betrag zwischen 1.500,- Euro und 1.750,- Euro gewähren solle. Bei einer Erörterung der Angelegenheit in der Stadtverwaltung am 13. November 2018 erfuhr Obenauf von dem zuständigen Sachbearbeiter Gerd Mütlich, dass die Kosten für die Anlage eines Abwasserschachts und der notwendigen Zuleitungen schätzungsweise 1.500,- Euro betragen würden. Daraufhin teilte Obenauf mit Schreiben vom 5. Dezember 2018 Knupper mit, dass die Stadt Saarheim für die ordnungsgemäße Ableitung des oberhalb seines Grundstücks gefassten Oberflächenwassers Sorge tragen werde; die Maßnahme gehe kostenmäßig zu Lasten der Stadt.

II. Schutz des Vertrauens auf Zusagen / Zusicherungen

Zu den Wirksamkeitsvoraussetzungen einer Zusicherung nach § 38 VwVfG und ihrer Rechtsnatur: [Wahlverwandtschaften-Fall](#)

Wahlverwandtschaften

© Klaus Grupp (Universität des Saarlandes) und Ulrich Stelkens (Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer)

mit freundlicher Unterstützung der [jurmatIX GbR, Ottweiler](#)

[In Verbindung bleiben mit Saarheim auf](#)  Facebook

Der Saarheimer Landwirt [Karl Knupper](#) hat im Außenbereich der Stadt Saarheim einen Stall für 2000 Masthähnchen errichtet. Hierauf wurde das Bauamt des Saarpfalz-Kreises durch Hinweise aus der Nachbarschaft aufmerksam. Daher wurde dort geprüft, ob dieser Stall überhaupt in Übereinstimmung mit den baurechtlichen Vorschriften errichtet worden sei und - sollte dies nicht der Fall sein - ob ggf. die Anordnung eines Abrisses des Gebäudes in Betracht komme. Die Überprüfung ergab, dass *Knupper* die für das Vorhaben an sich erforderliche Baugenehmigung nicht beantragt hatte. Weiter wurde zutreffend festgestellt, dass der Hähnchenstall auch materiellrechtlich baurechtlich unzulässig sei, da es sich bei der Hähnchenzucht nicht um "Landwirtschaft" i. S. d. § 35 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 201 BauGB handele, da die Hähnchen ausschließlich mit zugekauftem Futter gemästet würden. Somit erschien es auch als ausgeschlossen, *Knupper* nachträglich eine Baugenehmigung zu erteilen, so dass die Voraussetzungen einer Abrissanordnung nach [§ 82 Abs. 1 LBO](#) grundsätzlich vorlagen.

Dennoch wollte der Leiter der [Außenstelle Saarheim der Unteren Bauaufsichtsbehörde des Saarpfalz-Kreises](#), [Gunter Grossklos](#), nur sehr ungern den Abriss des Hähnchenstalles anordnen, da er vor einigen Jahren *Adelheid Knupper*, die jüngste Tochter *Karl Knoppers*, geheiratet hatte und deshalb befürchtete, durch eine solche Maßnahme den - nur sehr schwer zu besänftigenden - Zorn seines Schwiegervaters auf sich zu ziehen. Nicht ohne Sorge sah er daher der Anhörung seines Schwiegervaters in dieser Sache entgegen und war sehr erleichtert, als dieser sich nicht weiter aufregte, sondern vorschlug, in Zukunft seinen Hähnchenmastbetrieb auf überwiegend eigenerzeugter Futtergrundlage zu betreiben. Eine solche Umstellung sei allerdings nicht von heute auf morgen, sondern frühestens in drei Jahren möglich, werde dann aber erfolgen. *Grossklos* stellte zutreffend fest, dass im Fall der Durchführung von Hähnchenmast auf eigener Futtergrundlage der Hähnchenstall ohne weiteres baurechtlich zulässig sei, und meinte, dass die Bauaufsichtsbehörde daher zunächst von der Anordnung eines Abrisses des Stalles

III. Schutz des Vertrauens auf weitere Duldung rechtswidrigen Handelns?

Begründet die dauernde Hinnahme rechtswidriger Zustände einen Anspruch darauf, auch in Zukunft nicht in Anspruch genommen zu werden?

- Grundsätzlich wirkt die sog. „**passive Duldung**“ *nicht* rechtsbegründend, kann also kein schutzwürdiges Vertrauen darauf begründen, diese Zustände würden auch in Zukunft hingenommen

[VGH Mannheim, v. 1.4.2008 – 10 S 1388/06](#) = ZUR 2008, 430, 432; [OVG Münster, 7 A 103/08 v. 18.11.2008](#) = NVwZ-RR 2009, 364, 366 ff.; [OVG Münster, 7 A 19/14 v. 24.2.2016](#) = NVwZ-RR 2016, 851 ff.; *Beaucamp*, DÖV 2016, 802, 803 f.; *Sommer*, JA 2017, 567 ff.

- Anders ist es, wenn über schlichtes Nichtstun hinaus Vertrauenstatbestände geschaffen wurden

Vgl. z.B. [OVG Koblenz, 8 A 10291/12.OVG](#) = NVwZ-RR 2012, 749, 751 ff.: Behörde genehmigt die Erweiterung eines Hauses und begründet damit die Vermutung, dass das Haus insgesamt baurechtlich in Ordnung ist

- Anders ist es auch, wenn verlaublich wird, nicht einschreiten zu wollen

Zum Phänomen der „**Primasenser Amnestie**“: [BVerfG, 1 BvR 1860/02 v. 2.9.2004](#) = NVwZ 2005, 203 f.; [OVG Koblenz, 8 A 11031/06.OVG v. 26.9.2006](#); [OVG Koblenz, 8 A 11101/11 v. 22.11.2011](#) = BauR 2012, 630 ff.

III. Schutz des Vertrauens auf weitere Duldung rechtswidrigen Handelns?

[OVG Greifswald, 3 L 108/11 v. 4.9.2013](#) = NordÖR 2013, 514, 518

„76. Im Übrigen stünde eine Duldung, selbst wenn sie auf Dauer angelegt gewesen sein sollte, einem Einschreiten gegen die Anlage nicht entgegen. Der Senat hat bereits [...] dargelegt, dass eine "aktive" Duldung keinen Bestandschutz im baurechtlichen Sinne gewährt. Die Erklärung der zuständigen Baubehörde, gegen einen baurechtswidrigen Zustand nicht einzuschreiten, und die damit verbundene langfristige Duldung kann zwar bei der gerichtlichen Prüfung der Ermessensausübung über ein nunmehr beschlossenes Einschreiten eine gewichtige Rolle spielen, sie vermag aber nicht eine rechtswidrig ausgeübte Nutzung zu ‚legalisieren‘. Die Bauordnungsbehörde ist grundsätzlich befugt, auch dann noch gegen bauordnungswidrige Zustände einzuschreiten, wenn sie diese längere Zeit geduldet hat [...]

77. Eine aktive Duldung erfordert – lediglich - im Rahmen der Ermessensausübung eine Auseinandersetzung mit dem durch sie geschaffenen Vertrauenstatbestand und eine Prüfung, ob das öffentliche Interesse an der Herstellung baurechtmäßiger Zustände gegenüber den privaten Belangen, insbesondere dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes, überwiegt. [öffentl. Interesse überwiegt, wenn Veränderung der Umstände, insbes. Ausweitung der Anlage].“

III. Schutz des Vertrauens auf weitere Duldung rechtswidrigen Handelns?

- Grundsatz: **Keine Gleichheit im Unrecht:** Niemand kann die Gewährung einer gesetzlich verbotenen Begünstigung nur deshalb verlangen, weil dieselbe Behörde dieselbe Begünstigung rechtswidrigerweise einem Dritten gewährt hat (ausführlich: *Reimer*, Rechtswissenschaft 2017, 1 ff.; ferner *Kluckert*, JuS 2019, 536, 539).

Beispiel: Kein Anspruch auf Baugenehmigung eines Wochenendhauses, nur weil der Nachbar das Glück hatte, eine solche rechtswidrigerweise zu erhalten. Siehe auch [VGH München, 4 CS 19.712 v. 10.12.2019, Abs. 24](#) = NVwZ-RR 2020, 842 Abs. 24; [BFH, V R 14/20 v. 10.12.2020, Abs. 33](#) = NJW 2021, 573 Abs. 33 (**nächste Folien**)

- **Aber:** Wenn verschiedene Personen sich gleichermaßen illegal verhalten und der Behörde Ermessen zusteht, ob sie hiergegen einschreitet, dann muss sie Art. 3 Abs. 1 GG als Ermessensgrenze beachten und darf nicht willkürlich nur gegen eine Person einschreiten (siehe hierzu **§ 6 C III 4 des Kurses**)

III. Schutz des Vertrauens auf weitere Duldung rechtswidrigen Handelns?

[VGH München, 4 CS 19.712 v. 10.12.2019](#) = NVwZ-RR 2020, 842 ff.

„24. Ob die von der Antragstellerin aufgestellte Behauptung zutrifft, dass die Antragsgegnerin unter Verletzung des Gleichheitssatzes von anderen, insbesondere nicht ortsansässigen Steuerberatern keine Fremdenverkehrsbeiträge erhebe, bedarf im vorliegenden Verfahren keiner Prüfung. Die Anwendung der Fremdenverkehrsbeitragssatzung steht nicht im Ermessen der Antragsgegnerin, sondern hat nach Art. 56 Abs. 1, Art. 62 Abs. 1 GO zwingend gegenüber allen in § 1 FVBS genannten Personen zu erfolgen, bei denen die weiteren Tatbestandsvoraussetzungen der Beitragspflicht vorliegen. **Aus einer etwaigen Nichtanwendung der Satzung gegenüber anderen Angehörigen derselben Berufsgruppe könnte sich daher, wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat, für die Antragstellerin in keinem Fall ein Anspruch der Antragstellerin auf rechtswidrige Verschonung von der Beitragspflicht und damit auf „Gleichbehandlung im Unrecht“ ergeben.“**

III. Schutz des Vertrauens auf weitere Duldung rechtswidrigen Handelns?

[BFH, V R 14/20 v. 10.12.2020](#) = NJW 2021, 573 ff.

„33. Auf den Einwand des Klägers, es liege ein selektiver Entzug der Gemeinnützigkeit bei nur einzelnen Körperschaften vor, kommt es nicht an. Selbst wenn die Finanzverwaltung anderen Körperschaften, die nach Maßgabe der BFH-Rechtsprechung [...] keine steuerbegünstigten Zwecke verfolgen, die Steuerbegünstigung nicht entziehen würde, wird die Versagung der Gemeinnützigkeit in Bezug auf den Kläger hierdurch nicht rechtswidrig. Denn hieraus ergibt sich für den Kläger kein Anspruch aus Art. 3 Abs. 1 GG, ebenfalls als gemeinnützig anerkannt zu werden. **Eine sog. Gleichheit im Unrecht besteht wegen des Vorrangs des Gesetzes nicht, so dass es keinen Anspruch auf Fehlerwiederholung bei der Rechtsanwendung gibt [...].** Dies gilt auch für den Bereich der steuerrechtlichen Gemeinnützigkeit [...].“