DIE AUFHEBUNG VON VERWALTUNGSAKTEN

A. Einleitung

Sinn und Zweck von §§ 48, 49 VwVfG

174 Grundsätzlich sollte mit dem Erlass eines Verwaltungsaktes seitens der Behörde ein dauerhaft gültiges Regelungsergebnis erzielt werden. Unter bestimmten Umständen kann sich jedoch erst später zeigen, dass entweder der Verwaltungsakt bereits im Zeitpunkt seines Erlasses mangels Vorliegens der gesetzlichen Voraussetzungen gar nicht hätte erlassen werden dürfen oder aber, dass neue Umstände eingetreten sind, die ein Änderungsbedürfnis nach sich ziehen. Vor dem Hintergrund des aus Art. 20 III GG folgenden Prinzips der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung muss es somit der Behörde aus Gründen des öffentlichen Interesses möglich sein, ihr Handeln durch vollständige oder zumindest teilweise Aufhebung des Verwaltungsaktes zu korrigieren.[658] Ein sachlich und zeitlich unbeschränktes Korrekturrecht würde jedoch dazu führen, dass sich die durch den Verwaltungsakt Betroffenen in keiner Weise darauf verlassen könnten, dass es bei der durch den Verwaltungsakt geschaffenen Rechtslage bleibt. Dies wäre jedoch mit den ebenfalls aus dem Rechtsstaatsprinzip folgenden Anforderungen an Vertrauensschutz und Rechtssicherheit nicht zu vereinbaren.[659]

Aufgrund dessen hat sich der Gesetzgeber entschieden, ein relativ komplexes und in mehrfacher Hinsicht differenzierendes Regelungswerk zur Aufhebung von Verwaltungsakten zu schaffen, um einen sachgerechten Ausgleich zwischen den häufig kollidierenden Interessen der Öffentlichkeit und den Interessen der durch den Verwaltungsakt Betroffenen zu gewährleisten.[660] Die §§ 48 ff. VwVfG, die insoweit die allgemeinen Ermächtigungsgrundlagen und Grenzen enthalten, sind vor dem Hintergrund dieser Zielsetzung auszulegen und anzuwenden.

Ein allgemeingültiges, alle Situationen gleichermaßen erfassendes Prüfungsschema, lässt sich aufgrund der vielfachen Differenzierungen innerhalb der §§ 48, 49 VwVfG nicht entwickeln. Vielmehr ergeben sich abhängig von mehreren Faktoren unterschiedliche Anforderungen an die Rechtmäßigkeit der Aufhebung des Verwaltungsaktes.

Abgrenzung des § 48 VwVfG von § 49 VwVfG

175 Hinsichtlich der Anwendungsbereiche von § 48 VwVfG und § 49 VwVfG ist grundsätzlich zunächst zu differenzieren, ob der von der Behörde aufgehobene Verwaltungsakt rechtswidrig bzw. rechtmäßig war. Diese Unterscheidung lässt sich damit begründen, dass der primäre Grund für die Aufhebung eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes seine Unvereinbarkeit mit dem Gesetz darstellt, während bei rechtmäßigen Verwaltungsakten, die grundsätzlich aus rechtsstaatlicher Sicht Bestand haben könnten, ein besonderer Aufhebungsgrund hinzukommen muss.[661] Daran anknüpfend ergibt sich auch eine sorgfältig zu beachtende Terminologie: **Rechtswidrige Verwaltungsakte** werden gem. § 48 VwVfG zurückgenommen, **rechtmäßige Verwaltungsakte** werden gem. § 49 VwVfG widerrufen. Der gemeinsame Oberbegriff für Rücknahme und Widerruf lautet **Aufhebung**.

---

658 Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 48 Rn 2

659 BVerfGE 59, 128, 167; BVerwGE 83, 125, 187; Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 48 Rn 2

660 Wolff/Decker, VwVfG, Vor §§ 48 ff. Rn 7

661 Vgl. Wolff/Decker, VwVfG, Vor §§ 48 ff. Rn 12

KLAUSURHINWEIS
Die Vorschriften über Rücknahme und Widerruf von Verwaltungsakten stellen ein häufiges Klausurthema dar, weil sie sich wegen der Notwendigkeit der inzidenten Überprüfung der Rechtmäßigkeit des ursprünglichen Verwaltungsaktes problemlos mit vielen anderen Sachgebieten des Verwaltungsrechts verbinden lassen.

176 Systematik des § 48 VwVfG

Sofern der Anwendungsbereich des § 48 VwVfG eröffnet ist, muss weiterhin differenziert werden. § 48 I VwVfG macht deutlich, dass bei **nicht begünstigenden Verwaltungsakten** die Rücknahme aus Sicht der Behörde deutlich einfacher möglich ist als bei **begünstigenden Verwaltungsakten**, da bei diesen die Grenzen des § 48 II-IV VwVfG zu beachten sind. Auch diese Differenzierung erklärt sich vor dem Hintergrund des Regelungszwecks. Bei nicht begünstigenden Verwaltungsakten kann grundsätzlich kein Vertrauen des Betroffenen auf den Bestand des Verwaltungsaktes entstehen, auf das Rücksicht genommen werden müsste.[662]
Beim Vorliegen eines begünstigenden Verwaltungsaktes muss, wie sich aus § 48 II VwVfG und § 48 III VwVfG ergibt, weiter differenziert werden hinsichtlich der Art der Begünstigung. Während bei Verwaltungsakten, die eine einmalige oder laufende Geldleistung gewähren oder hierfür Voraussetzungen sind, die Grenzen des § 48 II VwVfG zu wahren sind, gelten für alle anderen Begünstigungen die Rechtsfolgen des § 48 III VwVfG. Diese Abgrenzung lässt sich dadurch erklären, dass durch sonstige Begünstigungen i.S.v. § 48 III VwVfG, worunter vor allem rechtsverleihende Verwaltungsakte wie z.B. Baugenehmigungen fallen, häufig Rechte Dritter wie z.B. der Nachbarn eines Bauherrn betroffen sind. Auf deren Interessen nimmt § 48 III VwVfG Rücksicht. Verwaltungsakte i.S.v. § 48 II VwVfG beschränken sich hingegen auf eine geldwerte Zuwendung, die Dritte nicht in entsprechender Weise beeinträchtigen kann. Zudem werden Verwaltungsakte i.S.v. § 48 III VwVfG auch als stärker staatsbezogen angesehen, da mit der Begünstigung die Verleihung eines vom Staat abgeleiteten Rechts verbunden ist.[663]

177 Systematik des § 49 VwVfG

Im Anwendungsbereich des § 49 VwVfG ist zunächst in ähnlicher Weise zu differenzieren. § 49 I VwVfG regelt, dass rechtmäßige nicht begünstigende Verwaltungsakte grundsätzlich ohne das Erfordernis der Beachtung besonderer Anforderungen widerrufen werden können. Der Grund hierfür ist wiederum darin zu sehen, dass grundsätzlich **kein schutzwürdiges Vertrauen** zu berücksichtigen ist. Bei einem Vergleich von § 48 I 1 VwVfG und § 49 I VwVfG zeigt sich jedoch ein zu beachtender Unterschied. § 49 I VwVfG normiert als zusätzliche Grenze für den Widerruf, dass ein Verwaltungsakt gleichen Inhalts nicht erneut erlassen werden müsste. Diese Einschränkung erfolgt wegen der Bindung der Behörde an das Gesetz. Sofern das Gesetz für den Fall des Vorliegens der Tatbestandsvoraussetzungen zwingend den Erlass des Verwaltungsaktes fordert, kann ein Widerruf des rechtmäßig aufgrund dieses Zwanges erlassenen Verwaltungsaktes nicht erfolgen, da ohnehin sofort der gleiche Verwaltungsakt erlassen werden müsste.[664] Eine solche Einschränkung musste in § 48 I 1 VwVfG nicht normiert werden, da keine Behörde gesetzlich zum

662 *Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 48 Rn 48*
663 *BT-Drs. 7/910, 71*
664 *Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 49 Rn 21a*

Erlass eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes gezwungen sein kann.
Sofern eine Behörde einen begünstigenden rechtmäßigen Verwaltungsakt widerrufen möchte, hat sie sich an die Grenzen des § 49 II VwVfG und § 49 III VwVfG zu halten. Im Gegensatz zu § 48 II VwVfG und § 48 III VwVfG erfolgt die Differenzierung jedoch nicht primär nach der Art der gewährten Begünstigung. Vielmehr ist zu unterscheiden, ob die Behörde den Verwaltungsakt mit dem Ziel widerrufen hat, dem Betroffenen das Recht auch rückwirkend zu nehmen und ggf. gewährte Leistungen zurückzufordern, oder ob sie lediglich die gewährte Begünstigung mit Wirkung für die Zukunft einstellt.[665] Im ersten Fall sind die Voraussetzungen des § 49 III VwVfG zu beachten, im zweiten Fall kann der Widerruf erfolgen, wenn die Voraussetzungen des § 49 II VwVfG erfüllt sind. Der Anwendungsbereich des § 49 III VwVfG ist in der logischen Konsequenz auch hinsichtlich der Art der gewährten Begünstigung beschränkt. Nur bei Verwaltungsakten, die eine Geld- oder Sachleistung zum Gegenstand haben, ist ein rückwirkender Widerruf sinnvoll, da diese Leistungen zurückgewährt werden können. Hat hingegen der Adressat rechtmäßig von einer sonstigen Begünstigung wie z.B. einer Straßensondernutzungserlaubnis Gebrauch gemacht, wäre eine Rückgewähr der erzielten Vorteile aus praktischen Gründen schwierig.

MERKSATZ

Bei der Prüfung der §§ 48, 49 VwVfG sind folgende Prüfungsschritte durchzuführen:

Handelt es sich um einen rechtswidrigen (dann § 48 VwVfG) oder rechtmäßigen Verwaltungsakt (dann § 49 VwVfG)?

- Sofern der Verwaltungsakt rechtswidrig ist:
  Handelt es sich um einen nicht begünstigenden Verwaltungsakt (dann § 48 I 1 VwVfG) oder einen begünstigenden Verwaltungsakt (dann § 48 I 2, II-IV VwVfG)?
- Sofern der Verwaltungsakt begünstigend ist:
  Handelt es sich um einen Verwaltungsakt, der eine Geld- oder Sachleistung betrifft (dann § 48 II VwVfG) oder um eine sonstige Begünstigung (dann § 48 III VwVfG)?
- Sofern der Verwaltungsakt rechtmäßig ist:
  Handelt es sich um einen nicht begünstigenden Verwaltungsakt (dann § 49 I VwVfG) oder einen begünstigenden Verwaltungsakt (dann § 49 II, III VwVfG)?
- Sofern der Verwaltungsakt begünstigend ist:
  Hat die Behörde nur mit Wirkung für die Zukunft (dann § 49 II VwVfG) oder auch mit Wirkung für die Vergangenheit widerrufen (dann § 49 III VwVfG)?

KLAUSURHINWEIS

Schon bei der Anfertigung der Lösungsskizze vor der Niederschrift der Klausur muss der Bearbeiter diese Fragen beantworten, da sich aus der Differenzierung ergibt, welche Norm der Prüfung als Ermächtigungsgrundlage zugrunde gelegt und welches Prüfungsschema angewendet wird.

Besondere Klausurrelevanz haben § 48 II VwVfG und § 48 III VwVfG sowie § 49 II, III VwVfG. Die nachfolgenden Ausführungen beschäftigen sich somit primär mit den Anforderungen, welche diese Bestimmungen normieren.

665 *Wolff/Decker, VwVfG, § 49 Rn 25*

B. Prüfungsschemata: Rücknahme und Widerruf von Verwaltungsakten

I. RECHTMÄSSIGKEIT DER RÜCKNAHME EINES RECHTSWIDRIGEN BEGÜNSTIGENDEN VERWALTUNGSAKTES i.S.v. § 48 II VwVfG

PRÜFUNGSSCHEMA

- **I. Rechtsgrundlage für die Rücknahme**
- **II. Formelle Rechtmäßigkeit der Rücknahme**
  - **1. Zuständigkeit**
  - **2. Verfahren**
  - **3. Form**
- **III. Materielle Rechtmäßigkeit der Rücknahme**
  - **1. Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen**
    - **a) Rechtswidrigkeit des aufgehobenen Verwaltungsaktes**
    - **b) Begünstigender aufgehobener Verwaltungsakt**
    - **c) Begünstigung i.S.v. § 48 II 1 VwVfG**
    - **d) Tatsächliches Vertrauen gem. § 48 II 1 VwVfG**
    - **e) Schutzwürdigkeit des Vertrauens**
    - **f) Wahrung der Rücknahmefrist, § 48 IV VwVfG**
  - **2. Rechtsfolge: Fehlerfreie Ermessensausübung**

II. RECHTMÄSSIGKEIT DER RÜCKNAHME EINES RECHTSWIDRIGEN BEGÜNSTIGENDEN VERWALTUNGSAKTES i.S.v. § 48 III VwVfG

PRÜFUNGSSCHEMA

- **I. Rechtsgrundlage für die Rücknahme**
- **II. Formelle Rechtmäßigkeit der Rücknahme**
  - **1. Zuständigkeit**
  - **2. Verfahren**
  - **3. Form**
- **III. Materielle Rechtmäßigkeit der Rücknahme**
  - **1. Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen**
    - **a) Rechtswidrigkeit des aufgehobenen Verwaltungsaktes**
    - **b) Begünstigender aufgehobener Verwaltungsakt**
    - **c) Keine Begünstigung i.S.v. § 48 II 1 VwVfG**
    - **d) Wahrung der Rücknahmefrist, § 48 IV VwVfG**
  - **2. Rechtsfolge: Fehlerfreie Ermessensausübung**

III. RECHTMÄSSIGKEIT DES WIDERRUFS EINES RECHTMÄSSIGEN VERWALTUNGSAKTES MIT WIRKUNG FÜR DIE ZUKUNFT GEM. § 49 II VwVfG

PRÜFUNGSSCHEMA

- **I. Rechtsgrundlage für den Widerruf**
- **II. Formelle Rechtmäßigkeit des Widerrufs**
  - **1. Zuständigkeit**
  - **2. Verfahren**
  - **3. Form**
- **III. Materielle Rechtmäßigkeit des Widerrufs**
  - **1. Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen**
    - **a) Rechtmäßigkeit des aufgehobenen Verwaltungsaktes**
    - **b) Begünstigender aufgehobener Verwaltungsakt**
    - **c) Vorliegen eines Widerrufsgrundes nach § 49 II 1 Nrn. 1-5 VwVfG**
    - **d) Wahrung der Widerrufsfrist, § 49 II 2 i.V.m. § 48 IV VwVfG**
  - **2. Rechtsfolge: Fehlerfreie Ermessensausübung**

IV. RECHTMÄSSIGKEIT DES WIDERRUFS EINES RECHTMÄSSIGEN VERWALTUNGSAKTES MIT WIRKUNG FÜR DIE VERGANGENHEIT GEM. § 49 III VwVfG

PRÜFUNGSSCHEMA

- **I. Rechtsgrundlage für den Widerruf**
- **II. Formelle Rechtmäßigkeit des Widerrufs**
  - **1. Zuständigkeit**
  - **2. Verfahren**
  - **3. Form**
- **III. Materielle Rechtmäßigkeit des Widerrufs**
  - **1. Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen**
    - **a) Rechtmäßigkeit des aufgehobenen Verwaltungsaktes**
    - **b) Geldleistung oder teilbare Sachleistung**
    - **c) Erfüllung eines bestimmten Zwecks**
    - **d) Widerrufsgrund, § 49 III 1 Nr. 1 oder 2 VwVfG**
    - **e) Wahrung der Widerrufsfrist, § 49 III 2 i.V.m. § 48 IV VwVfG**
  - **2. Rechtsfolge: Fehlerfreie Ermessensausübung**

C. Grundfall: „Gescheiterte Ambitionen“

SACHVERHALT

178 Der eigentlich nur mäßig begabte Student S hat wegen einer Fleißphase im Rahmen seiner Examensvorbereitung die erste juristische Staatsprüfung sehr erfolgreich absolviert und damit die Bedingungen der Promotionsordnung der juristischen Fakultät einer Universität im Lande L erfüllt. Während der Anfertigung seiner Doktorarbeit wird ihm jedoch zunehmend bewusst, dass er weder willens noch in der Lage ist, eine sehr umfangreiche wissenschaftliche Arbeit eigenständig anzufertigen. Er steht kurz davor, das Projekt aufzugeben, als er auf „wikipedia“ auf eine Fundstelle stößt, in der ein wesentlicher Inhalt seiner Arbeit in wissenschaftlich hochwertiger Weise bereits dargestellt ist. S, ein großer Fan des „copy and paste“, ergreift diese Gelegenheit, kopiert die im Internet verfügbaren Darstellungen in seine Arbeit, ohne diese als Zitat zu kennzeichnen und reicht die Arbeit bei seinem Doktorvater ein. Den Korrektoren fällt nicht auf, dass nahezu 70 % der Arbeit des S aus der fremden Arbeit stammen. S wird durch die zuständige Behörde, den Rektor der Universität, nach Mitwirkung des Promotionsausschusses die Doktorwürde verliehen.

6 Monate später entdeckt der Autor der im Internet verfügbaren Darstellung die Arbeit des S in der Universitätsbibliothek und erkennt, dass es sich weitgehend um sein „Werk“ handelt. Er zeigt dies der Universität an. Der Rektor nimmt dies nach Anhörung des S zum Anlass, diesem den Doktorgrad durch formell ordnungsgemäßen Bescheid wieder zu entziehen.

S ist der Ansicht, die Entziehung sei rechtswidrig. Er räumt ein, dass weite Teile seiner Dissertation ein Plagiat darstellen. Nur wegen der verliehenen Doktorwürde habe er jedoch im Referendariat gute Kontakte zu einer titelaffinen Großkanzlei aufnehmen können und er hoffe auf eine vielversprechende Karriere und reiche Entlohnung. Mit dem Entzug des Titels seien sein Ruf und seine Zukunft ruiniert.

Ist die Entziehung der Doktorwürde rechtmäßig?

Bearbeitervermerk:
Es ist davon auszugehen, dass die Verleihung des Doktortitels wegen Verstoßes gegen die Redlichkeitsvorschriften der Promotionsordnung rechtswidrig ist.
§ 4 der rechtmäßigen Promotionsordnung der Universität hat folgenden Wortlaut:
„Der Titel kann entzogen werden, wenn sich der Inhaber durch sein späteres Verhalten der Führung eines akademischen Grades als unwürdig erwiesen hat.“
Weitere Regelungen zur Titelentziehung enthält die Promotionsordnung nicht. Auch spezialgesetzliche Regelungen existieren nicht. Bei der weiteren Lösung ist im Übrigen Bundesrecht zugrunde zu legen.

LÖSUNG

Die Entziehung ist rechtmäßig, wenn sie auf einer Ermächtigungsgrundlage beruht, von der in formell und materiell rechtmäßiger Weise Gebrauch gemacht wurde.

A. Ermächtigungsgrundlage für die Entziehung

Als Ermächtigungsgrundlage kommt § 48 I, III VwVfG in Betracht.
Die Anwendung dieser Vorschrift wäre jedoch gem. § 1 I VwVfG ausgeschlossen, wenn spezielle Vorschriften die Titelentziehung besonders regeln. In Betracht kommt ein Vorrang von § 4 der Promotionsordnung. Diese Vorschrift regelt jedoch lediglich, wann ein Titel wegen eines nach der Verleihung auftretenden Fehlverhaltens entzogen werden kann. Vorliegend ist jedoch eine bereits ursprünglich rechtswidrige Titelverleihung wegen eines Verhaltens des Betroffenen vor der Verleihung zurückgenommen worden. § 4 der Promotionsordnung ist somit nicht anwendbar und schließt die Anwendung des VwVfG nicht aus.

Die Anwendung des VwVfG wäre jedoch auch ausgeschlossen, wenn die Promotionsordnung nach dem Willen des Normgebers eine abschließende Regelung darstellen soll, die den Rückgriff auf das VwVfG generell ausschließt. Insoweit bedarf es einer Auslegung der Norm. Eine generelle Sperrwirkung der Promotionsordnung hätte zur Folge, dass nur ein nachträgliches Fehlverhalten des Titelträgers den Entzug ermöglichen würde. Bei einem - möglicherweise auch schwerwiegenden - Fehlverhalten vor der Erteilung wäre hingegen jegliches Einschreiten der Behörde ausgeschlossen. Da aber kein Grund für eine erhöhte Schutzwürdigkeit desjenigen zu erkennen ist, der sich einen Titel bereits durch ein Fehlverhalten erschleicht, führt die teleologische Auslegung zu einer Anwendbarkeit zumindest des § 48 VwVfG in Ergänzung zu den unvollständigen Regelungen der Promotionsordnung.

KLAUSURHINWEIS

Ob § 4 der Promotionsordnung auch den Rückgriff auf § 49 VwVfG sperrt, bedarf an dieser Stelle keine Entscheidung, da nur eine Anwendung des § 48 VwVfG in Betracht kommt.

Die Frage, ob eine spezialgesetzliche Regelung den Anwendungsbereich der §§ 48, 49 VwVfG sperrt, kann nur durch Auslegung beantwortet werden. Hinsichtlich der Auslegungsmethoden kann im vorliegenden Fall lediglich auf die teleologische Auslegung zurückgegriffen werden, da der Wortlaut unergiebig, die Entstehungsgeschichte der Norm unbekannt und mangels weiterer abgedruckter Normen auch eine Betrachtung der Systematik unmöglich ist.

B. Formelle Rechtmäßigkeit der Entziehung

I. ZUSTÄNDIGKEIT

Der Rektor der Universität müsste als zuständige Behörde gehandelt haben. Zuständig für die Aufhebung eines Verwaltungsaktes ist die Behörde, die für seinen Erlass zuständig ist (Annex-Kompetenz). Vorliegend hat der Rektor als zuständige Behörde den Titel verliehen. Demzufolge ist er auch zuständig für den Entzug des Titels. Die zuständige Behörde hat damit gehandelt.

KLAUSURHINWEIS

Der Rektor einer Universität ist - im Gegensatz zu Bürgermeistern bzw. Gemeindeverwaltungen - keine Behörde, die dem Kandidadaten üblicherweise in einer Klausur begegnet. Mithilfe der allgemeinen Definition lässt sich jedoch auch diese unbekannte Sachverhaltskonstellation lösen. Gem. § 1 IV VwVfG ist Behörde jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Eine solche Stelle zeichnet sich dadurch aus, dass sie aufgrund gesetzlicher Anordnung besteht, von einem Wechsel der in ihr tätigen Personen unabhängig ist, eigenverantwortlich im eigenen Namen nach außen handelt und Verwaltungstätigkeit ausübt, d.h. nicht Gesetze erlässt oder Recht spricht.[666] Der Rektor der Universität ist eine durch das Hochschulgesetz des Landes eingerichtete Stelle, ein Wechsel der Person berührt seine Funktionen nicht. Zudem handelt der Rektor gesetzesanwendend im Bereich des öffentlichen Rechts für die Universität im eigenen Namen. Im vorliegenden Fall bedurfte es wegen der eindeutigen Bezeichnung des Rektors als Behörde im Sachverhalt der Klärung dieser Frage nicht.

II. VERFAHREN, FORM

Die Entziehung des Titels erfolgte im Übrigen formell ordnungsgemäß, insbesondere nach Anhörung des S gem. § 28 I VwVfG.

C. Materielle Rechtmäßigkeit der Entziehung

I. VORLIEGEN DER TATBESTANDSVORAUSSETZUNGEN

1. Rechtswidrigkeit des aufgehobenen Verwaltungsaktes

Die Verleihung des Doktortitels stellt einen Verwaltungsakt i.S.v. § 35 S. 1 VwVfG dar. Dieser war wegen Verstoßes gegen die Promotionsordnung rechtswidrig.

KLAUSURHINWEIS

An dieser Stelle wäre, wenn der Bearbeitervermerk die Lösung nicht vorgäbe, eine vollständige Inzidentprüfung der Rechtmäßigkeit der Verleihung der Doktorwürde an S vorzunehmen. Hier liegt häufig der eigentliche Klausurschwerpunkt, während die §§ 48, 49 VwVfG lediglich den Rahmen darstellen.

2. Begünstigender aufgehobener Verwaltungsakt

Bei der Verleihung der Doktorwürde und der damit verbundenen Gewährung eines Rechts müsste es sich weiterhin um einen begünstigenden Verwaltungsakt i.S.v. § 48 I 2 VwVfG handeln. Das verlangt, dass der Verwaltungsakt ein Recht oder einen rechtlichen Vorteil begründet oder bestätigt. Mit der Verleihung der Doktorwürde hat der S das Recht bekommen, den akademischen Grad zu führen. Die Verleihung des Doktortitels stellt somit einen begünstigenden Verwaltungsakt dar.

---

666 Siehe Rn 7

3. Keine Begünstigung i.S.v. § 48 II 1 VwVfG

Die Anwendbarkeit des § 48 III 1 VwVfG setzt voraus, dass die Titelverleihung keine Begünstigung in Form einer Geld- oder teilbaren Sachleistung gem. § 48 II 1 VwVfG darstellt. Geldleistungen sind in Geld bezifferte oder zumindest ohne Weiteres in Geld bezifferbare Leistungen. Unter einer teilbaren Sachleistung sind alle Begünstigungen zu verstehen, die für den Hoheitsträger im Wesentlichen mit einer finanziellen Belastung verbunden sind. Die Verleihung der Doktorwürde stellt keine in Geld bezifferbare Leistung dar und ist auch für die Hochschule nicht mit einer finanziellen Belastung verbunden. Vielmehr ist S ein Recht zum Führen eines Titels verliehen worden, was keine unmittelbaren Auswirkungen auf den Haushalt oder die Einrichtungen der Hochschule hat. Damit liegt eine sonstige Begünstigung i.S.v. § 48 III 1 VwVfG vor.

4. Wahrung der Rücknahmefrist, § 48 IV VwVfG

Die Rücknahme müsste auch fristgerecht nach § 48 IV VwVfG erfolgt sein. Das ist hier der Fall.

KLAUSURHINWEIS

An dieser Stelle muss die Darstellung des Problems, wann die Jahresfrist zu laufen beginnt,[667] unterbleiben, weil die Frist eindeutig gewahrt ist. Eine detaillierte Darstellung und ggf. sogar Entscheidung dieser umstrittenen Problematik würde in einer Klausur mangels Entscheidungserheblichkeit mit Punktabzügen geahndet werden.

II. RECHTSFOLGE: FEHLERFREIE ERMESSENSAUSÜBUNG

Der Rektor müsste zudem bei der Rücknahme des Doktortitels sein Ermessen nach § 48 I 1 VwVfG ordnungsgemäß ausgeübt haben.

1. Ermessensfehler wegen Nichtberücksichtigung des Vertrauens des S

Dagegen könnte sprechen, dass der Rektor seitens des S aufgebautes Vertrauen auf den Bestand der Doktorwürde nicht berücksichtigt hat. Hierin könnte ein Ermessensfehler liegen.

Unabhängig von der umstrittenen Fragestellung, ob im Rahmen des § 48 III 1 VwVfG bei der Ermessensausübung das Vertrauen des Betroffenen überhaupt zu berücksichtigen ist,[668] steht es jedenfalls der Rücknahme nicht entgegen, wenn es nicht schutzwürdig ist. Die Schutzwürdigkeit des Vertrauens des Betroffenen ist unter Heranziehung des Maßstabes des § 48 II VwVfG zu prüfen.

S müsste zunächst auf den Bestand des Verwaltungsaktes, mithin der Titelverleihung, vertraut haben. Tatsächliches Vertrauen liegt vor, wenn sich der Begünstigte auf die in dem Verwaltungsakt enthaltene Begünstigung eingestellt hat. Ausreichend ist dabei, dass das Vertrauen in der Person des Betroffenen tatsächlich vorhanden ist, nicht entscheidend ist die Berechtigung des Vertrauens. S hat mithilfe der Doktorwürde beruflichen Kontakt zu Großkanzleien gefunden und sich somit des Titels bedient. Tatsächliches Vertrauen liegt demnach vor.

667 Siehe Rn 200
668 Siehe Rn 209

Das Vertrauen müsste jedoch auch schutzwürdig sein. Dies setzt zunächst voraus, dass der Vertrauensschutz nicht von vornherein ausgeschlossen ist.
In Betracht kommt hier ein Ausschluss des Vertrauensschutzes gem. § 48 II 3 Nr. 1 VwVfG. Dann müsste S die Behörde arglistig getäuscht haben. Eine arglistige Täuschung liegt vor, wenn der durch den Verwaltungsakt Begünstigte bei der Behörde bewusst einen Irrtum hervorgerufen hat. S hat vorsätzlich die wahre Urheberschaft großer Teile seiner Dissertation verschwiegen, eine arglistige Täuschung liegt demzufolge vor. Dadurch hat S den begünstigenden Verwaltungsakt auch erwirkt.
S kann sich somit nicht auf Vertrauensschutz berufen. Ein Ermessensfehler wegen der Nichtberücksichtigung dieses Gesichtspunktes ist demzufolge nicht gegeben.

KLAUSURHINWEIS
Alternativ könnten an dieser Stelle auch die einzelnen zur Vertrauensschutzberücksichtigung im Rahmen des § 48 III VwVfG vertretenen Meinungen dargestellt werden. Bei der vorzunehmenden Subsumtion unter die Ansichten würde sodann festgestellt, dass alle Ansichten zum gleichen Ergebnis führen und eine Streitentscheidung daher entbehrlich ist.

2. Ermessensüberschreitung wegen Unverhältnismäßigkeit
Die Behörde könnte jedoch zudem wegen einer Unverhältnismäßigkeit der Maßnahme die Ermessensgrenzen überschritten haben.
Eine Maßnahme ist verhältnismäßig, wenn sie einen legitimen Zweck verfolgt und im Hinblick auf dieses Ziel geeignet, erforderlich und angemessen ist.
Die Entziehung der Doktorwürde ist geeignet, das öffentliche Interesse an der Wahrung der wissenschaftlichen Redlichkeit, des Rufes der Hochschule und des öffentlichen Ansehens akademischer Titel zu schützen. Ebenso geeignete Maßnahmen, die in weniger intensiver Weise die Rechtssphäre des S beeinträchtigen würden, sind nicht ersichtlich. Die Entziehung ist daher auch erforderlich. Schließlich muss die Maßnahme angemessen sein, d.h. die Intensität des Eingriffs in die Rechte des Betroffenen darf nicht außer Verhältnis zum verfolgten Ziel stehen. Zu berücksichtigen ist hier insbesondere das Gewicht der wissenschaftlichen Unredlichkeit des S, das geprägt ist durch das starke Ausmaß der Plagiatverwendung. Zwar kann nicht übersehen werden, dass der Ruf des S in gesellschaftlicher und beruflicher Hinsicht durch die Titelentziehung Schaden nehmen wird. Allerdings ist der Zeitraum der Titelführung von 6 Monaten noch überschaubar, S kann sich als Referendar beruflich neu orientieren. Im Übrigen würde die Einbeziehung dieses Gesichtspunktes zu einer Berücksichtigung des aufgebauten Vertrauens des S auf den Doktorgrad führen. Ein Vertrauensschutz ist jedoch, wie bereits dargestellt, wegen der Täuschung ausgeschlossen. Die Entziehung der Doktorwürde ist dementsprechend auch angemessen, eine Ermessensüberschreitung liegt nicht vor.
Weitere Ermessensfehler sind nicht ersichtlich, die Entziehung des Titels ist rechtmäßig.

D. Systematik und Vertiefung

I. RECHTMÄSSIGKEIT DER RÜCKNAHME EINES RECHTSWIDRIGEN BEGÜNSTIGENDEN VERWALTUNGSAKTES i.S.v. § 48 II VwVfG

1. Rechtsgrundlage für die Rücknahme

Vorrang spezialgesetzlicher Regelungen

179 § 48 VwVfG stellt die **allgemeine Rechtsgrundlage** für die Rücknahme rechtswidriger Verwaltungsakte dar. Bevor auf diese allgemeine Bestimmung zurückgegriffen werden kann, ist zunächst zu prüfen, ob ihre Anwendbarkeit ausgeschlossen ist bzw. sie durch eine **spezialgesetzliche Regelung** verdrängt wird.

BEISPIELE: § 2 II Nr. 1 VwVfG schließt die Anwendung des gesamten VwVfG und damit auch des § 48 VwVfG für steuerrechtliche Angelegenheiten i.S.d. AO aus. Eine spezielle Rücknahmevorschriften findet sich in § 45 I WaffG.

Die Eröffnung des Anwendungsbereiches eines solchen Gesetzes schließt jedoch die Anwendbarkeit des § 48 VwVfG nicht generell aus. Vielmehr muss im Einzelfall durch Auslegung - insbesondere im Hinblick auf Systematik und Sinn und Zweck - ermittelt werden, ob die spezialgesetzliche Regelung abschließend sein soll oder ob daneben für den Fall, dass die Voraussetzungen der speziellen Regelung nicht erfüllt sind, auch eine Rücknahme unter den allgemeinen Voraussetzungen und Einschränkungen des § 48 VwVfG möglich sein soll.[669]

BEISPIELE: Sofern die Behörde eine rechtswidrige Anlagengenehmigung i.S.v. §§ 4 ff. BImSchG erteilt hat, kann diese gem. § 48 VwVfG zurückgenommen werden. § 21 BImSchG regelt lediglich, unter welchen Voraussetzungen eine rechtmäßige Anlagengenehmigung widerrufen werden kann, eine abschließende Regelung zur Frage der Rücknahme einer rechtswidrigen Anlagengenehmigung enthalten die §§ 17 ff. BImSchG nicht. Neben § 17 AtomG kommt hingegen eine Anwendbarkeit der §§ 48 ff. VwVfG nicht in Betracht, da diese Vorschrift abschließend alle Gründe regelt, unter denen eine Aufhebung erfolgen muss bzw. erfolgen kann.[670]

KLAUSURHINWEIS

Im Rahmen der Klausurbearbeitung ist zunächst sorgfältig zu untersuchen, ob ein spezielles Gesetz eine Ermächtigungsgrundlage für die Aufhebung des Verwaltungsaktes enthält.

Sollte dies der Fall sein, ist in einem ersten Schritt zunächst die Rechtmäßigkeit der Aufhebung auf Grundlage dieser speziellen Ermächtigungsgrundlage zu untersuchen.

Für den Fall, dass die spezialgesetzlichen Voraussetzungen nicht erfüllt sind, ist in einem zweiten Schritt zu prüfen, ob nicht eine Rechtmäßigkeit auf Grundlage der allgemeinen Vorschrift des § 48 VwVfG in Betracht kommt und schon unter dem Prüfungspunkt Ermächtigungsgrundlage die Anwendbarkeit dieser Norm neben dem Spezialgesetz zu klären.

669 *Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 48 Rn 38*
670 *Wolff/Decker, VwVfG, Vor §§ 48 ff. Rn 11*

Sofern § 48 VwVfG als Ermächtigungsgrundlage in Betracht kommt, sind anhand der in der Einführung beschriebenen Differenzierungsschritte die Befugnisse und Grenzen der Behörde hinsichtlich der Rücknahme durch Bezeichnung der konkreten Norm und des Absatzes festzulegen. **180** Zitierung in der Rechtsgrundlage

KLAUSURHINWEIS
Bei der Klausurbearbeitung wird schon vor der Niederschrift der Lösung im Rahmen der Anfertigung der Lösungsskizze geklärt werden müssen, ob § 48 VwVfG die richtige Ermächtigungsgrundlage darstellt und welcher Absatz der Norm einschlägig ist. Bei der Niederschrift ist beim Prüfungspunkt Rechtsgrundlage lediglich § 48 VwVfG mit dem konkret einschlägigen Absatz zu zitieren. Eine nähere Erläuterung oder gar Wiedergabe der Abgrenzung der Absätze innerhalb des § 48 VwVfG findet nicht statt. Dies erfolgt vielmehr automatisch innerhalb der materiellen Rechtmäßigkeit der Rücknahme, wenn die Voraussetzungen der Rechtsgrundlage geprüft werden.

2. Formelle Rechtmäßigkeit der Rücknahme

a) Zuständigkeit

Eine abschließende Regelung der Zuständigkeit für die Rücknahme eines Verwaltungsaktes enthält § 48 VwVfG nicht. § 48 V VwVfG stellt mit dem Verweis auf § 3 VwVfG lediglich eine Regelung der örtlichen Zuständigkeit dar. Aufgrund dieser Vorschrift ist örtlich zuständig die Behörde, die im Zeitpunkt der Aufhebung für den Erlass des Verwaltungsaktes zuständig wäre. Vereinfacht formuliert zieht also die örtliche Zuständigkeit mit dem Betroffenen um, wenn dieser seinen Wohnsitz verlegt. **181** Annexkompetenz

Hinsichtlich der sachlichen Zuständigkeit ist ähnlich zu verfahren. Sachlich ist die Behörde für die Aufhebung zuständig, die im Zeitpunkt der Aufhebung des Verwaltungsaktes für dessen Erlass zuständig wäre (sog. **Annexkompetenz**).[671] Wenn also der Verwaltungsakt von einer unzuständigen Behörde erlassen worden ist, ist dennoch nur die wirklich zuständige Behörde zur Aufhebung befugt.[672]

BEISPIEL: Die Firma A hat vom Bürgermeister einer kleinen Gemeinde im Bundesland H eine atomrechtliche Genehmigung erteilt bekommen, für die eigentlich das Umweltministerium des Bundeslandes H zuständig gewesen wäre. Wenn nun die Firma A ihren Firmensitz und die Anlage in eine Gemeinde in das Bundesland N verlegt, ist zuständige Behörde für die Aufhebung des Verwaltungsaktes das Umweltministerium dieses Bundeslandes als für den Erlass des Verwaltungsaktes nunmehr örtlich und sachlich zuständige Behörde.

b) Verfahren und Form

Die Anforderungen an das Verfahren und die Form der Aufhebung richten sich grundsätzlich nach den allgemeinen Regeln für Verwaltungsakte.[673] Zu beachten sind somit insbesondere das Anhörungserfordernis des § 28 VwVfG sowie das Begründungsgebot des § 39 VwVfG. **182** Verfahren und Form

671 *BVerwG, NJW 2000, 1512, 1515; Martini, JuS 2003, 266, 267*
672 *Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 48 Rn 162*
673 *Siehe Rn 103 ff.*