

Abschlussklausur Verwaltungsrecht

Besprechung vom 28.8.2014

1. Teil: Klage auf Aufhebung des Bescheides vom 5.6.2014

A. Zulässigkeit der Klage

- I. Mangels aufdrängender Sonderzuweisung richtet sich die Eröffnung des **Verwaltungsrechtswegs** nach § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO. Die allein fragliche öffentlich-rechtliche Streitigkeit ergibt sich daraus, dass streitentscheidend die öffentlich-rechtlichen Vorschriften des § 48 HmbVwVfG und der BSE-UVO sind.
- II. Mit seiner Klage begehrt K die Aufhebung des Bescheides vom 5.6.2014 und damit eines Verwaltungsakts im Sinne des § 35 S. 1 HmbVwVfG. Damit ist statthafte Klageart nach § 42 Abs. 1 Var. 1 VwGO die **Anfechtungsklage**.
- III. Die **Klagebefugnis** des K nach § 42 Abs. 2 VwGO folgt aus Art. 12 Abs. 1 GG. Als Adressat eines Aufhebungsbescheides kann K geltend machen, zumindest in seinem Grundrecht auf Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) möglicherweise verletzt zu sein.
- IV. Das nach § 68 Abs. 1 S. 1 VwGO erforderliche **Vorverfahren** hat K erfolglos durchgeführt.

Von der Zulässigkeit zur Begründetheit

- V. Anhaltspunkte dafür, dass die **Klagefrist** nach § 74 Abs. 1 S. 1 VwGO (ein Monat ab Zustellung des Widerspruchsbescheides) nicht gewahrt ist, sind nicht ersichtlich.
- VI. **Richtiger Klagegegner** ist gemäß § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO die Freie und Hansestadt Hamburg als Trägern der zuständigen Veterinärbehörde.

Zwischenergebnis: Die Anfechtungsklage ist damit zulässig.

B. Begründetheit

Die Anfechtungsklage ist begründet, soweit der Aufhebungsbescheid vom 5.6.2014 rechtswidrig und K dadurch in seinen Rechten verletzt ist, § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO.

- I. Als belastender Verwaltungsakt bedarf die Rücknahme nach dem Grundsatz des Vorbehalt des Gesetzes (Art. 20 Abs. 3 GG) einer **Ermächtigungsgrundlage**. Mangels spezialgesetzlicher Vorschriften kommt hierfür § 48 Abs. 1 S. 1 HmbVwVfG in Betracht.

§ 48 Abs. 1 S. 1 HmbVwVfG

- I. Ermächtigungsgrundlage: § 48 Abs. 1 S. 1 HmbVwVfG
- II. Der formell ordnungsgemäß erlassene Bescheid müsste **materiell rechtmäßig** sein.

1. Voraussetzung für die Rücknahme nach § 48 Abs. 1 S. 1 VwVfG ist, dass der aufzuhebende Verwaltungsakt **rechtswidrig** ist. Vorliegend waren die Tauglichkeitsbescheinigungen fehlerhaft, weil sie sich auf ein nicht zugelassenes Labor stützten. Sie hätten nicht erteilt werden dürfen und waren somit rechtswidrig.

2. Da es sich um einen **begünstigenden** Verwaltungsakt im Sinne des § 48 Abs. 1 S. 2 HmbVwVfG handelt, ist die Rücknahme nur unter den Voraussetzungen des § 48 Abs. 2 bis 4 HmbVwVfG zulässig. Die Einschränkungen des § 48 Abs. 2 VwVfG greifen nicht, da die Tauglichkeitsbescheinigungen keine Geld- oder teilbare Sachleistung zum Gegenstand haben oder dafür Voraussetzung sind, sondern die Verkehrsfähigkeit des Schlachtfleisches bescheinigen. Einschlägig ist deshalb **§ 48 Abs. 3 HmbVwVfG**.

§ 48 Abs. 3 HmbVwVfG

- § 48 Abs. 3 HmbVwVfG enthält **keine zusätzlichen Tatbestandsvoraussetzungen**. Die Rücknahme steht vielmehr gemäß § 48 Abs. 1 S. 1 VwVfG im Ermessen der Behörde.
- Im Rahmen des **Ermessens** hat eine umfassende Güter- und Interessenabwägung zu erfolgen. Umstritten ist allerdings, inwieweit hierbei auch das Vertrauen auf den Bestand des Verwaltungsakts zu berücksichtigen ist. Teilweise wird aus den unterschiedlichen Regelungen in § 48 Abs. 2 und § 48 Abs. 3 HmbVwVfG geschlossen, dass im Falle des Abs. 3 der Vertrauensschutz des Betroffenen nicht als Bestandsschutz wirke, sondern allenfalls einen Ausgleichsanspruch begründe. Die Gegenansicht verweist demgegenüber darauf, dass im Rahmen des Ermessens sämtliche Interessen des Betroffenen und damit auch der Vertrauensschutz zu berücksichtigen seien. Eine Streitentscheidung kann dahingestellt bleiben, wenn das öffentliche Interesse an der Rücknahme ein etwaiges Vertrauensschutzinteresse in jedem Fall überwiegt. Hier kommt dem öffentlichen Interesse ein erhöhtes Gewicht zu, weil die Rücknahme der Tauglichkeitsbescheinigungen dem **Schutz der Verbraucher vor Gesundheitsgefahren** und die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Rindfleischmarktes diene. Das Vertrauensschutzinteresse des K kann über den Ausgleichsanspruch nach § 48 Abs. 3 HmbVwVfG hinreichend ausgeglichen werden und steht der Rücknahme nicht entgegen.

Einhaltung der Rücknahmefrist: § 48 Abs. 4 HmbVwVfG

Fraglich ist jedoch, ob die **Jahresfrist** des § 48 Abs. 4 HmbVwVfG gewahrt ist. Der Behörde wurde im Mai 2013 bekannt, dass die BSE-Tests von einem Labor durchgeführt wurden, das keine Erlaubnis besaß. Damit war der zuständigen Behörde die Rechtswidrigkeit bereits im Mai 2013 bekannt. Handelt es sich um eine Bearbeitungsfrist, die mit Kenntnis der Rechtswidrigkeit zu laufen beginnt, wäre diese am 5.6.2014 abgelaufen und die Rücknahme verfristet. Handelt es sich demgegenüber um eine Entscheidungsfrist, die erst dann zu laufen beginnt, wenn die Behörde alle für die Rücknahmeentscheidung relevanten Tatsachen einschließlich der für die Ermessensausübung wesentlichen Umstände ermittelt hat, würde der Fristbeginn zu einem späteren Zeitpunkt einsetzen, was eine Rücknahme am 5.6.2014 erlauben würde. Zwar dienen Sinn und Zweck der Rücknahmefrist dem Schutz des Bürgers. Aber die Behörde kann durch die Gefahr des Fristablaufs nicht zur Rücknahme vor dem Eintritt der Entscheidungsreife gezwungen werden. Eine sorgfältige Abwägung aller für und gegen die Rücknahme sprechenden Umstände wird schon deshalb nicht entbehrlich, weil die Behörde mit der Rücknahme eine förmliche Entscheidung als Verwaltungsakt im Sinne des § 35 S. 1 HmbVwVfG zu treffen hat. Deshalb wird der Fristbeginn nicht zu früh angesetzt werden und mit der Qualifizierung der Rücknahmefrist als Entscheidungsfrist die Aufhebung der Tauglichkeitsbescheinigungen nicht als verfristet angesehen werden können.

Rücknahmefrist

Allerdings kann es nicht auf die Kenntnis des S ankommen. Auf das Innenverhältnis kann es für die **Kenntniserlangung** nicht ankommen. Insoweit überzeugt die Kritik an der Handhabung der Fristenregelung. Der Behördenbegriff ist auf das Außenverhältnis gerichtet. K muss nicht die behördeninternen Zuständigkeiten durchschauen können. Für die Kenntniserlangung kommt es nicht auf den zuständigen Amtswalter, sondern auf die nach außen allein maßgebliche Behörde an. Umfassende Kenntnis von den Tatsachen, die zur Rücknahme berechtigen, hat die Behörde vorliegend erst im Verlauf des Jahres 2013, spätestens mit der dienstlichen Weisung im November 2013 erlangt, weshalb die Rücknahme am 5.6.2014 nicht verfristet war.

Ergebnis: Die Rücknahme der Tauglichkeitsbescheinigungen ist rechtmäßig. Die Klage des K ist unbegründet.

2. Teil: Klage auf Ausgleich des Vermögensnachteils

Gefragt wird nach der Begründetheit der Klage!

- I. Weil der Ausgleichsanspruch nach § 48 Abs. 3 S. 1 HmbVwVfG auf Antrag durch Verwaltungsakt festgesetzt wird (§ 48 Abs. 3 S. 4 HmbVwVfG), muss K **Verpflichtungsklage** gemäß § 42 Abs. 1 Var. 2 VwGO erheben.

Die Verpflichtungsklage ist gemäß § 113 Abs. 5 S. 1 VwGO begründet, soweit K einen Ausgleichsanspruch nach § 48 Abs. 3 S. 1 HmbVwVfG hat.

- II. Die **formellen Voraussetzungen** für den begehrten Festsetzungsverwaltungsakt (§ 48 Abs. 3 S. 4 HmbVwVfG) liegen vor. K hat zuvor erfolglos den nach § 48 Abs. 3 S. 1 HmbVwVfG erforderlichen Antrag auf Festsetzung des auszugleichenden Betrags bei der zuständigen Behörde gestellt.
- III. Fraglich ist jedoch das Vorliegen der **materiellen Voraussetzungen**.

Anspruchsvoraussetzungen nach § 48 Abs. 3 HmbVwVfG

1. Der Ausgleichsanspruch nach § 48 Abs. 3 HmbVwVfG setzt voraus, dass eine **Rücknahme durch die Behörde** erfolgt ist. Hier sind die Tauglichkeitsbescheinigungen mit Bescheid vom 5.6.2014 zurückgenommen worden (siehe oben).
2. Dabei handelte es sich um die Rücknahme eines rechtswidrigen begünstigenden Verwaltungsakt, der keine Geld- oder teilbare Sachleistung im Sinne des § 48 Abs. 2, sondern eine **sonstige Leistung im Sinne des § 48 Abs. 3 HmbVwVfG** betrifft.
3. K hat auch einen **Vermögensnachteil** in Höhe von 7.807.413, 29 € erlitten.
4. Weiter setzt § 48 Abs. 3 S. 1 HmbVwVfG voraus, dass der Betroffene auf den Bestand des Verwaltungsakts vertraut hat und sein Vertrauen unter Abwägung mit dem öffentlichen Interesse **schutzwürdig** ist.

Schutzwürdigkeit des Vertrauens

- Auf Vertrauen kann sich der Betroffene aufgrund der Verweisung in § 48 Abs. 3 S. 2 HmbVwVfG in den Fällen des § 48 Abs. 2 S. 3 HmbVwVfG nicht berufen, insbesondere wenn er die **Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes kannte** oder infolge grober Fahrlässigkeit nicht kannte (§ 48 Abs. 2 S. 3 Nr. 1 HmbVwVfG). Zwar wusste K, dass die BSE-Tests im Zweitlabor in W durchgeführt wurden. Es ist jedoch nicht nachweisbar, dass K von der fehlenden Erlaubnis Kenntnis hatte oder dies grob fahrlässig verkannt hat. Ein Ausschlussgrund nach § 48 Abs. 3 S. 2 iVm § 48 Abs. 2 S. 3 HmbVwVfG liegt nicht vor.
- Entscheidend ist deshalb, ob das Vertrauen des K nach dem allgemeinen Abwägungsgebot des **§ 48 Abs. 3 S. 1 HmbVwVfG** schutzwürdig ist. Die Schutzwürdigkeit des Vertrauens des K könnte sich aus dem Rechtsgedanken des § 48 Abs. 2 S. 2 HmbVwVfG ergeben, da K im Vertrauen auf den Bestand der Tauglichkeitsbescheinigungen **Vermögensdispositionen** getroffen hat. Zwar verweist § 48 Abs. 3 S. 2 HmbVwVfG nur auf die Ausschlussgründe, nicht aber die Regelvermutung der Schutzwürdigkeit nach § 48 Abs. 2 S. 2 HmbVwVfG. Gleichwohl gelten die dort niedergelegten Grundsätze als Ausdruck des Rechtsstaatsgedankens im Fall des § 48 Abs. 3 VwVfG entsprechend.

BVerwG, Urt. v. 28.1.2010, 3 C 17/09 Rn. 15

„Bei der Abwägung ist zu berücksichtigen, dass die Klägerin im Vertrauen auf den Bestand der Tauglichkeitsbescheinigungen Vermögensdispositionen getroffen hat, die nicht mehr oder nur unter unzumutbaren Nachteilen rückgängig gemacht werden können. In einem solchen Fall ist das Vertrauen schutzwürdig. Die in § 48 Abs. 2 S. 2 VwVfG zum Ausdruck kommende Wertung gilt gleichermaßen für die nach § 48 Abs. 3 S. 1 VwVfG erforderliche Abwägung. Letztere setzt gerade voraus, dass dem Betroffenen im Vertrauen auf den Bestand des Verwaltungsakts ein Vermögensnachteil entstanden ist. Die irreversible Vermögensdisposition bildet ein Kriterium für die Schutzwürdigkeit, das sich bei Geldleistungsverwaltungsakten und sonstigen begünstigenden Verwaltungsakten nur in der Rechtsfolge, nicht aber in seiner Bedeutung für die Abwägung unterscheidet. Es begründet eine Regel, die nur durch besondere Umstände erschüttert werden kann.“

Subsumtion

- K hat hier im Vertrauen auf den Bestand der erteilten Tauglichkeitsbescheinigungen Vermögensdispositionen getroffen, indem er das Fleisch als zum menschlichen Verzehr geeignet an seine Abnehmer **verkauft** hat. Soweit diese Vermarktung überhaupt noch rückgängig gemacht werden kann, ist er zivilrechtlichen Regressansprüchen seiner Abnehmer ausgesetzt.
- Außerdem ist bei der Interessenabwägung zu berücksichtigen, in wessen Verantwortungsbereich der zur Rechtswidrigkeit und Rücknahme des Verwaltungsaktes führende Fehler liegt. Die Zulassung der Labors liegt nicht im Verantwortungsbereich des M oder K, sondern **allein im Verantwortungsbereich der Behörde**, deren Aufgabe die Fleischuntersuchung ist. Das BVerwG (3 C 17/09 Rn. 17) führt aus:

„Weist das Gesetz einer bestimmten Behörde die amtliche Fleischuntersuchung und damit die Entscheidung darüber zu, ob das Fleisch zum menschlichen Verzehr geeignet ist, so hat die Behörde für die Gesetzmäßigkeit der Untersuchung einzustehen. Denn eine solche Aufgabenübertragung begründet nicht nur eine formale Zuständigkeit, sondern auch die Verantwortung des in die Pflicht genommenen Hoheitsträgers für die ordnungsgemäße Erfüllung dieser Aufgabe.“

Zwischenergebnis

Die Fleischuntersuchung ist Aufgabe der zuständigen Behörde. Als für die Durchführung der BSE-Tests verantwortliche Stelle trägt die Behörde auch die Verantwortung für eingeschaltete Dritte, derer sie sich zur Aufgabenerfüllung bedient. Die Behörde trägt deshalb die Verantwortung für Mängel, die das Labor betreffen. Ob die Firma M mit der Durchführung der BSE-Tests beauftragt worden ist, spielt dafür keine Rolle. Es reicht aus, dass die Behörde bzw. die amtlichen Tierärzte sich dieses Labors bedienen, indem sie die dort ermittelten Testergebnisse für die ihnen obliegende amtliche Fleischuntersuchung verwenden haben.

Abwägung

- Allerdings muss das Vertrauen des K auch „**unter Berücksichtigung des öffentlichen Interesses**“ schutzwürdig sein. Fraglich ist, was an dieser Stelle das öffentliche Interesse ausmacht. Dem Schutz von Gesundheitsgefahren kommt besonderes Gewicht zu, was die Rücknahme der Bescheinigungen nach § 48 Abs. 1 S. 1 HmbVwVfG rechtfertigt, im Rahmen des § 48 Abs. 3 S. 1 HmbVwVfG indes keine Rolle mehr spielt, gewissermaßen „verbraucht“ ist. Das BVerwG (3 C 17/09 Rn. 25) sieht das öffentliche Interesse allein im **fiskalischen Interesse** und führt aus:

„Das öffentliche Interesse im Sinne des § 48 Abs. 3 S. 1 VwVfG unterscheidet sich vom Rücknahmeinteresse; es bezieht sich nicht auf die Beseitigung des rechtswidrigen Verwaltungsakts als solchen, sondern nur noch auf eine Vermeidung der Pflicht zum Nachteilsausgleich. Da begünstigende Verwaltungsakte, die nicht unter § 48 Abs. 2 VwVfG fallen, ohne Rücksicht auf Vertrauensschutzgesichtspunkte zurückgenommen werden können, sich das öffentliche Interesse also ohne Weiteres durchzusetzen vermag, ist dieses Interesse auf der Stufe des Nachteilsausgleichs nicht mehr relevant. Der Konflikt zwischen Rechtssicherheit und Rechtmäßigkeit ist bereits zugunsten der Rechtmäßigkeit aufgelöst. Die Ausgleichsverpflichtung bildet demgemäß das Äquivalent der freien Rücknehmbarkeit (...). Dem Interesse des Betroffenen an einer Kompensation des Vertrauensschadens kann nur das öffentliche Interesse entgegengehalten werden, die Wiederherstellung rechtmäßiger Zustände ohne Ausgleich des Vertrauensschadens herbeiführen zu können.“

Ergebnis

- Vorliegend überwiegt das allein maßgebende fiskalische Interesse nicht das Vertrauen des K. Da die Verantwortung für die Rechtswidrigkeit der Verwaltungsakte allein in der **Sphäre der Behörde** liegt und K sich auf die Schutzwürdigkeit seines Vertrauens berufen kann, ist kein Grund ersichtlich, warum er die Rücknahme der Tauglichkeitsbescheinigungen ohne Kompensation hinnehmen müsste.

Da auch ein **Mitverschulden** des K nach dem Rechtsgedanken des § 254 BGB betreffend die Einschaltung der Firma M bei der Abwägung im Rahmen des § 48 Abs. 3 S. 1 HmbVwVfG keine Rolle spielt, sind die (tatbestandlichen) Voraussetzungen des Ausgleichsanspruchs nach § 48 Abs. 3 HmbVwVfG erfüllt.

- **Rechtsfolge** des § 48 Abs. 3 S. 1 HmbVwVfG ist der Ersatz der Nachteile, die der Betroffene im Vertrauen auf den Bestand des Verwaltungsakts erlitten hat (Vertrauensschaden, sog. negatives Interesse, jedoch begrenzt durch das positive Interesse, vgl. § 48 Abs. 3 S. 3 HmbVwVfG).
- **Ergebnis:** Die Verpflichtungsklage auf Festsetzung des geltend gemachten Vermögensnachteils ist begründet. Das Verwaltungsgericht verpflichtet die Behörde, den beantragten Verwaltungsakt zu erlassen (§ 113 Abs. 5 S. 1 VwGO).