

ELKE GURLIT

Verwaltungsvertrag und Gesetz

Jus Publicum

63

Mohr Siebeck

JUS PUBLICUM

Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 63



Elke Gurlit

Verwaltungsvertrag und Gesetz

Eine vergleichende Untersuchung
zum Verhältnis von vertraglicher Bindung
und staatlicher Normsetzungsautorität

Mohr Siebeck

Elke Gurlit, geboren 1959; einstufige Juristenausbildung in Bremen; 1985–1987 Promotionsstipendiatin; 1988 Promotion zum Dr.jur.; 1987–1990 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für Europäische Rechtspolitik an der Universität Bremen; 1990–1992 wissenschaftliche Mitarbeiterin an einem zivilrechtlichen Lehrstuhl an der FU Berlin; 1992–1998 wissenschaftliche Assistentin an einem Lehrstuhl für Öffentliches Recht an der FU Berlin; 2000 Habilitation; Privatdozentin für Öffentliches Recht, Rechtsvergleichung und Europarecht an der FU Berlin.

Als Habilitationsschrift auf Empfehlung des Fachbereichs Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft.

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Gurlit, Elke:

Verwaltungsvertrag und Gesetz: eine vergleichende Untersuchung zum Verhältnis von vertraglicher Bindung und staatlicher Normsetzungsautorität/

Elke Gurlit. – Tübingen: Mohr Siebeck, 2000

(Jus publicum; 63) 978-3-16-158082-6 Unveränderte eBook-Ausgabe 2019
ISBN 3-16-147442-2

© 2000 J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen belichtet, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Großbuchbinderei Heinr. Koch in Tübingen gebunden.

ISSN 0941-0503

Meinen Eltern

Vorwort

Am Ende ist man immer klüger. Am Beginn stand im Jahr 1990 die Nachricht, die DDR habe ihre Energieversorgung an große bundesrepublikanische Unternehmen verkauft. Die Frage nach der vertraglichen Verpflichtungsfähigkeit des Staates führte schnell zum Interesse an einer genaueren Untersuchung zum Verhältnis von vertraglicher Bindung und staatlicher Gemeinwohlverwirklichung. Die Contract Clause der US-amerikanischen Verfassung schien eine interessante Perspektivenerweiterung zu versprechen und gesellte sich als Untersuchungsgegenstand hinzu. Und schließlich dämmerte die Einsicht, daß die Fortentwicklung einer auf die öffentliche Hand bezogenen Vertragsdogmatik die Anforderungen des Europäischen Gemeinschaftsrechts nicht ausblenden darf. Weitere vielversprechende Fragen hätten gewiß das Habilitationsprojekt zu einer unendlichen Geschichte machen können. Späte Einsicht und Kräfteverschleiß führten zu einem im Dialog mit dem eigenen *forum internum* und wohlmeinenden Dritten zäh errungenen Abschluß der Untersuchung und verhinderten, daß die Studie über den nun erreichten Umfang hinaus wuchs.

Die vorliegende Untersuchung wurde vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin im Wintersemester 1999/2000 als Habilitationsschrift angenommen. Sie ist auf dem Stand von Juni 2000 aktualisiert worden. Hierdurch konnte auch noch die ebenfalls in der Reihe *Jus Publicum* erschienene Schrift von Volker Schlette berücksichtigt werden. Spätere Erscheinungen fanden teilweise in den Fußnoten Aufnahme.

Ich schulde vielen Personen Dank. An erster Stelle gebührt er meinem Lehrer und Erstgutachter Professor Philip Kunig. Er nahm mich als Quereinsteigerin an der Freien Universität großzügig und vorbehaltlos als Habilitandin an und gab mir jeden erdenklichen Freiraum und Rückhalt für die Anfertigung der Arbeit. Professor Walter Krebs erstattete nicht nur ein zügiges, sondern auch anregendes Zweitgutachten. Professor Christian Graf Pestalozza danke ich für die umsichtige Leitung des Habilitationsverfahrens. Daß nach den langen Jahren der Anfertigung der Arbeit das Habilitationsverfahren in nahezu rasantem Tempo durchgeführt und am 16. Februar 2000 abgeschlossen wurde, ist schließlich auch das Verdienst des damaligen Dekans, Professor Jürgen Prölss, und des Mitarbeiters des Dekanats, Mario Schönwälder. Nicht zuletzt danke ich Professor Johann W. Gerlach. Er holte mich im Jahr 1990 nicht nur in die aufregendste Stadt Deutschlands, sondern gab auch in einem Gespräch über Fragen der deut-

schon Einigung den eigentlichen Anstoß zum Thema der Untersuchung. Zudem gewährte er mir als Mitarbeiterin an seinem zivilrechtlichen Lehrstuhl die Möglichkeit, mich wieder mit der feinziselierten Dogmatik des Vertragsrechts vertraut zu machen. Die Untersuchung hat hiervon enorm profitiert.

Freunde und Freundinnen, Kollegen und Kolleginnen trugen durch freundschaftliche Aufmunterung und fachlichen Rat zum guten Ende bei. Besonderer Dank gebührt Professor Christian Armbrüster, Dr. Matthias Boehme, Dr. Anke Engelbert, Sabine Klein-Schonefeld, Dr. Dietrich Mohme und Dierk Weisenborn.

Dem Lektor des Mohr Siebeck Verlags, Dr. Franz-Peter Gillig, danke ich für die Aufnahme des Werks in die Reihe *Jus Publicum*, der Deutschen Forschungsgemeinschaft für die großzügige Förderung der Drucklegung.

Meine Eltern mußten in den vergangenen Jahren eine Tochter ertragen, deren Stimmung zwischen Euphorie, Übellaunigkeit und Niedergeschlagenheit oszillierte. Sie haben sich dieser Zumutung mit äußerster Contenance und liebevoller Nachsicht gestellt. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

Berlin, im September 2000

Elke Gurlit

Inhaltsübersicht

Vorwort	VII
Inhaltsverzeichnis	XI
§ 1 Einführung in die Fragestellungen	1
 <i>Erster Teil: Vertragliches Handeln des Staates und gesetzgeberische Souveränität</i>	
§ 2 Erscheinungsformen und Bedeutung vertraglichen Handelns von Regierung und Verwaltung	17
§ 3 Verfassungsrechtliche Ausprägungen gesetzgeberischer Normsetzungsautorität	63
§ 4 Das Verhältnis von Vertrag und Gesetzgebung nach der U.S.-amerikanischen Verfassung – ein Überblick	181
 <i>Zweiter Teil: Der Einfluß parlamentarischer Normsetzungs- autorität auf das Zustandekommen und die Wirksamkeit von Verträgen</i>	
§ 5 Abschlußfreiheit der Verwaltung	245
§ 6 Verfahrenssicherungen im Vorfeld des Vertragsschlusses	320
§ 7 Inhaltsfreiheit der Verwaltung	333
§ 8 Rechtsfolgen fehlender Abschluß- oder Inhaltsfreiheit	407
§ 9 Zustandekommen und Wirksamkeit von public contracts nach dem U.S.-amerikanischen Verfassungsrecht	476
 <i>Dritter Teil: Die Bestandskraft von Verträgen – Möglichkeiten und Grenzen gesetzgeberischen Einwirkens</i>	
§ 10 Schranken gesetzgeberischen Eingreifens	539
§ 11 Rechtsfolgen der Lösung vom Vertrag	565

§ 12 Die Bestandskraft von Verträgen nach dem U.S.-amerikanischen Recht	572
§ 13 Resümee der vergleichenden Betrachtung	623
Literaturverzeichnis	644
Sachregister	680

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Inhaltsübersicht	IX
<i>§1 Einführung in die Fragestellungen</i>	1
I. Staatliche Verträge als Form kooperativen Handelns	1
II. Vertragshandeln als Prozeß	7
III. Der bereichsspezifische Blick	10
IV. Die rechtsvergleichende Perspektive	11
V. Gang der Untersuchung	14

Erster Teil

Vertragliches Handeln des Staates und gesetzgeberische Souveränität

<i>§2 Erscheinungsformen und Bedeutung vertraglichen Handelns von Regierung und Verwaltung</i>	17
I. Kategorien staatlicher Verträge	17
1. Völkerrechtliche Verträge, Staatsverträge, Verwaltungsabkommen ..	17
2. Internationale Wirtschaftsverträge (State Contracts)	19
II. Insbesondere: Verwaltungsverträge	20
1. Rechtsnatur	20
a) Wahlfreiheit der Verwaltung	21
b) Bestimmung der Rechtsnatur	24
2. Subordinationsrechtliche und koordinationsrechtliche Verträge	27
3. Normumsetzende und norm(er-)setzende Verträge	32
III. Anwendungsfelder von Verwaltungsverträgen	36
1. Städtebaurecht	36
2. Umweltschutzrecht	42
3. Abgabenrecht	44
4. Subventionsverträge	46

5. Öffentliche Auftragsvergabe	52
6. Weitere Anwendungsfelder	58
§ 3 <i>Verfassungsrechtliche Ausprägungen gesetzgeberischer Normsetzungsautorität</i>	63
I. Verfassungsgeschichtliche Entwicklung „gesetzgeberischer Souveränität“ gegenüber vertraglichen Bindungen	63
1. Vertragliches Handeln im Ständestaat und im Absolutismus	63
2. Bewährungsfall gesetzgeberischer Souveränität: Die Ablösung erworbener Rechte	67
3. Gesetzgebung im Konstitutionalismus	69
4. Vertragliches Handeln als Rechtmäßigkeitsproblem	72
5. Gesetzgebung und Verfassung: „Gesetzgeberische Souveränität“ als Normsetzungsautorität	76
II. Der Vorrang des Gesetzes als ausgeübte Normsetzungsautorität	79
1. Verfassungsrechtliche Bedeutung und Funktion	79
a) Bindung an Gesetz und Recht	79
b) Vorrang des Gesetzes als Rangordnungsregel	80
c) Vorrang des Gesetzes und Kompetenzzuordnung	85
2. Inhalt des Vorrangprinzips: Abweichungsverbot und Anwendungsgebot	87
a) Grundsätze	87
b) Nichtanwendung gesetzwidrigen Ordnungsrechts	88
c) Nichtanwendung gemeinschaftsrechtswidrigen Rechts	90
3. Grenzen des Vorrangs des Gesetzes	94
a) Vorrang der Verfassung	94
aa) Bedeutung für die Gesetzgebung	95
bb) Bedeutung für die Verwaltung	97
b) Vorrang des Gemeinschaftsrechts und Verfassungsrecht	101
c) Allgemeine Regeln des Völkerrechts	103
III. Die grundrechtlichen Gesetzesvorbehalte als vorbehaltene Normsetzungsautorität des Parlaments	105
1. Die Funktionen der grundrechtlichen Gesetzesvorbehalte	106
a) Rechtsstaatliche Sicherungsfunktion	106
b) Kompetenzzuordnungsfunktion	107
2. Die Grundrechte als Eingriffsabwehrrechte und die grundrechtlichen Gesetzesvorbehalte	108
a) Weiterungen des klassischen Eingriffsschutzes	108
b) Mittelbare Grundrechtseingriffe	113
3. Objektive Grundrechtsfunktionen und Gesetzesvorbehalt	120
a) Leistungsverwaltung und Gesetzesvorbehalt	120
b) Staatliche Schutzpflichten und Gesetzesvorbehalt	127
c) Verfahren und Gesetzesvorbehalt	131
4. Konsequenzen für die Gesetzgebung	134

a) Begründung eines grundrechtlichen Parlamentsvorbehalts	134
b) Grundrechtlicher Parlamentsvorbehalt als Delegationsverbot	136
c) Grundrechtlicher Parlamentsvorbehalt als Formvorbehalt	139
IV. Der „allgemeine Gesetzesvorbehalt“ als demokratischer Vorbehalt des Parlaments	141
1. Verhältnis zu den grundrechtlichen Gesetzesvorbehalten	141
2. Begründung eines demokratischen Parlamentsvorbehalts	143
3. Sachvorbehalte des Parlaments	146
4. Formvorbehalt: Parlamentsgesetz und schlichter Parlamentsbeschluß	148
V. Gesetzesvorbehalt und Gemeinschaftsrecht	151
1. Grundrechtliche Gesetzesvorbehalte und unmittelbar anwendbares Gemeinschaftsrecht	151
2. Gesetzesvorbehalt aus Gemeinschaftsrecht	155
a) Der Umsetzungsvorbehalt als Rechtssatzvorbehalt	156
b) Umsetzungsvorbehalt und verfassungsrechtliche Gesetzesvorbehalte .	161
VI. Der Vorbehalt künftiger Gesetzgebung	164
1. Das legislative Zugriffsrecht des Parlaments	164
a) Grundsatz der freien Zugriffskompetenz	164
b) Verfassungskräftiger Verwaltungsvorbehalt?	167
c) Insbesondere: Rechtsetzungskompetenz der Verwaltung	171
2. Umfang und Grenzen der Bindung des Parlaments	172
a) Vorrang des parlamentarischen Gesetzgebers	172
b) Bindung des künftigen Parlaments?	173
c) Demokratische Letztverantwortung des Gesetzgebers	175
 <i>§ 4 Das Verhältnis von Vertrag und Gesetzgebung</i> <i>nach der U.S.-amerikanischen Verfassung – ein Überblick</i>	 181
I. Die Entstehung der Contract Clause: Versuch einer Rekonstruktion	182
II. Die Bedeutung der Contract Clause im 19. Jahrhundert: <i>Supremacy of Contract</i>	187
1. Der Schutz privater Verträge	188
2. Der Schutz öffentlicher Verträge (<i>public contracts</i>)	191
III. Der Bedeutungsverlust der Contract Clause im 20. Jahrhundert	200
1. <i>Vested rights</i> und gewandelter Eigentumsbegriff	200
2. Die Ablösung der Contract Clause durch die Due Process Clause	204
3. <i>Property</i> nach der Due Process Clause	205
4. Die heutige Bedeutung der Due Process Clause	208
5. Die Due Process Clause als Maßstabsnorm für Vertragseingriffe der Bundesgesetzgebung	215
IV. Die Renaissance der Contract Clause	218
1. Der Schutz privater Verträge	220
2. Der Schutz von <i>public contracts</i>	220

V. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	222
1. Das Verwaltungshandeln im System staatlicher Gewaltausübung	223
2. Vertragliches Handeln der Verwaltung	225
3. Der Vorrang des Gesetzes	228
4. Der Vorbehalt des Gesetzes: Die <i>nondelegation doctrine</i>	237

Zweiter Teil

Der Einfluß parlamentarischer Normsetzungsautorität auf das Zustandekommen und die Wirksamkeit von Verträgen

§5 <i>Abschlußfreiheit der Verwaltung</i>	245
I. Abschlußfreiheit als Vertragsschlußkompetenz	245
1. Abschlußfreiheit der Verwaltung und Privatautonomie	245
2. Abschlußfreiheit durch Kompetenzzuweisung	246
3. Maßgeblichkeit der Kompetenzordnung für privatrechtliches Vertragshandeln	249
II. Der Vorrang des Gesetzes als Schranke der Abschlußfreiheit	251
1. Vertragsformverbote als entgegenstehende Rechtsvorschriften	251
2. Vertragsformverbote für subordinationsrechtliche Verträge	254
a) Abgabenrecht	254
b) Beamtenrecht	258
c) Ordnungsrecht	259
d) Umweltrecht	260
e) Leistungsverwaltung	260
f) Zwischenergebnis	261
3. Vertragsformverbote für Normsetzungsverträge	262
a) Zulässigkeitsvoraussetzungen	262
b) Naturschutzrecht	266
c) Städtebaurecht	268
4. Vertragsformverbote für privatrechtliches Vertragshandeln der Verwaltung	271
5. Gebot zum vertragsförmigen Verwaltungshandeln?	272
a) Städtebaurecht	273
b) Naturschutzrecht	274
c) Verfassungsgebote Reduktion des Auswahlermessens?	275
III. Der Vorbehalt des Gesetzes als Schranke der Abschlußfreiheit	277
1. Der Parlamentsvorbehalt beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge	277
a) Funktion und Wirkung der Zustimmung	278
b) Gegenstand und Umfang des Zustimmungsvorbehalts	281
c) Zustimmungsfreie Akte	289

2. Parlamentsvorbehalt für den Abschluß von Verwaltungsverträgen? ..	293
a) Grundrechtlicher Vertragsformvorbehalt	294
b) Demokratischer Parlamentsvorbehalt	295
3. Gesetzesvorbehalt für den Abschluß privatrechtlicher Verträge?	299
IV. Der Vorbehalt künftiger Normsetzung als Schranke	
der Abschlußfreiheit	302
1. Parlamentarische Bindungsfreiheit	302
a) Unzulässigkeit der Fremdbindung	302
b) Vertragliche Bindungen der Haushaltshoheit	304
c) Normsetzungsbindungen aus völkerrechtlichen Verträgen?	307
d) Parlamentarische Kompetenz zur Bindung des Gesetzgebungsrechts?	312
2. Freiheit exekutiver Normsetzung	315
 § 6 <i>Verfahrenssicherungen im Vorfeld des Vertragsschlusses</i>	320
I. Vorrang des Gesetzes	321
1. Sicherungen des VwVfG bei öffentlichrechtlichen Verwaltungsverträgen	321
2. Verfahrenssicherungen bei privatrechtlichen Verwaltungsverträgen ..	322
3. Gemeinschaftsrechtliche Verfahrensanforderungen	324
a) Vertragliche Subventionsvergabe	324
b) Vergabe öffentlicher Aufträge	325
II. Vorbehalt des Gesetzes für Verfahrensanforderungen?	332
 § 7 <i>Inhaltsfreiheit der Verwaltung</i>	333
I. Der Vorrang des Gesetzes als Schranke der Inhaltsfreiheit	333
1. Entgegenstehende Rechtsvorschriften nach § 54 S. 1 VwVfG	333
a) Die Gesetzesbindung der Verwaltung beim vertraglichen Handeln ...	333
b) Besondere Rechtmäßigkeitsmaßstäbe für Austauschverträge	336
c) Der Vergleich als Ausnahme von der Gesetzesbindung?	340
2. Inhaltsgrenzen für subordinationsrechtliche Verträge	344
a) Abgabenrecht	345
b) Beamtenrecht	351
c) Bauordnungsrecht	353
d) Bauplanungsrecht	357
e) Umweltrecht	365
f) Zwischenergebnis	368
3. Vorrang des Gesetzes für den Inhalt von Normsetzungsverträgen	369
a) Bauplanungsabreden	370
b) Durchführungsvertrag zum Vorhaben- und Erschließungsplan	373
c) Bauplanungsgarantievertrag	375
4. Geltung des Gesetzesvorrangs für privatrechtliche Verwaltungsverträge	377

5. Die Maßgeblichkeit des Gemeinschaftsrechts für den Vertragsinhalt .	382
a) Vertragliche Subventionsvergabe	382
b) Öffentliche Auftragsvergabe	384
II. Die grundrechtlichen Gesetzesvorbehalte	
als Schranken der Inhaltsfreiheit	388
1. Fragestellung und Problemabschichtung	388
2. Grundrechtseingriff durch Vertragsschluß?	389
a) Grundrechte des Vertragspartners	389
b) Grundrechte Dritter	393
3. Eingriffsgrundlage	394
4. Grundrechtsgeltung bei privatrechtlichen Verwaltungsverträgen	398
5. Objektive Grundrechtsfunktionen, Grundrechtswesentlichkeit und Gesetzesvorbehalt	403
§8 Rechtsfolgen fehlender Abschluß- oder Inhaltsfreiheit	407
I. Wirksamkeit des Vertrages	407
1. Rechtswidrigkeit und Nichtigkeit	407
2. Rechtsfolgen fehlender Abschlußfreiheit	413
a) Verstoß gegen die Kompetenzordnung (Verbandskompetenz)	413
b) Verstoß gegen den Vorrang des Gesetzes (Vertragsformverbote)	416
c) Verstoß gegen den Vorbehalt des Gesetzes (demokratischer Parlamentsvorbehalt)	419
d) Verstoß gegen das Verbot der Vorabbindung des Gesetzgebers	420
3. Verstoß gegen Verfahrensvorschriften	421
a) Relevanz von Verfahrensverstößen für den Vertragsinhalt	421
b) Verstoß gegen gemeinschaftsrechtliche Verfahrensgebote	423
aa) Vertragliche Subventionsvergabe	423
bb) Öffentliche Auftragsvergabe	430
4. Rechtsfolgen fehlender Inhaltsfreiheit	431
a) Verstoß gegen den Vorrang des Gesetzes	431
aa) Nichtigkeit subordinationsrechtlicher Verwaltungsverträge	431
bb) Nichtigkeit von Normsetzungsverträgen	436
cc) Nichtigkeit privatrechtlicher Verträge	438
dd) Nichtigkeit gemeinschaftsrechtswidriger Subventionsverträge	438
b) Verstoß gegen die grundrechtlichen Gesetzesvorbehalte	441
aa) Grundrechte des Vertragspartners	442
bb) Grundrechte Dritter	443
cc) Grundrechte bei privatrechtlichen Verwaltungsverträgen	445
II. Rückabwicklung und Sekundäransprüche	446
1. Rückabwicklung nichtiger Verträge	446
a) Berücksichtigung vertraglichen Vertrauensschutzes	447
b) Vertrauensschutz und Gemeinschaftsrechtswidrigkeit	450
2. Sekundäransprüche	457
a) Ansprüche aus Amtshaftung	458
b) Gemeinschaftsrechtlicher Staatshaftungsanspruch	463

c) Anspruch aus culpa in contrahendo	466
aa) Die maßgeblichen Anspruchsgrundlagen	467
bb) Vorvertragliche Verletzung der Sorgfaltspflichten	469
cc) Vorvertragliche Verletzung von Aufklärungspflichten	473
§9 Zustandekommen und Wirksamkeit von public contracts nach dem U.S.-amerikanischen Verfassungsrecht	476
I. Die Begründung von public contracts	477
1. Legislative und administrative Verträge	477
a) Verträge des Gesetzgebers	477
b) Verträge der Verwaltung	481
2. Die Qualifizierung staatlichen Handelns als public	482
a) Die Unterscheidung von Handlungsfunktionen öffentlicher Einheiten	483
b) Verfassungsrechtliche Zurechnung: Die state action doctrine	487
II. Die Abschlußfreiheit der Verwaltung	491
1. Vorrang des Gesetzes als Grenze der Abschlußfreiheit	491
2. Vorbehalt des Gesetzes als Grenze der Abschlußfreiheit	494
a) Der Parlamentsvorbehalt für den Abschluß völkerrechtlicher Verträge	494
b) Gesetzesvorbehalt als Schranke der Abschlußfreiheit der Verwaltung?	501
3. Die Inalienability-Doktrin: Die Unveräußerlichkeit legislativer Kompetenzen als Schranke der Abschlußfreiheit	505
a) Grundlagen der Doktrin	505
aa) Verfassungsrechtliche Begründung	505
bb) Adressaten	507
cc) Mittelbare Bindungen der Normsetzungsautorität	509
b) Abgrenzung von der nondelegation doctrine	512
c) Das staatliche Enteignungsrecht als unveräußerliche Kompetenz	513
d) Die police power als unveräußerliche Kompetenz	514
e) Das staatliche Besteuerungsrecht als unveräußerliche Kompetenz	518
f) Weitere unveräußerliche Kompetenzen?	520
III. Die Inhaltsfreiheit der Verwaltung	522
1. Vorrang des Gesetzes als Grenze der Inhaltsfreiheit	522
2. Vorbehalt des Gesetzes als Grenze der Inhaltsfreiheit	527
IV. Rechtsfolgen unwirksamer Verträge	528
1. Verstoß gegen den Gesetzesvorrang	529
2. Verstoß gegen den Vorbehalt gesetzlicher Ermächtigung	532
3. Verstoß gegen die Unveräußerlichkeit legislativer Kompetenzen	533

Dritter Teil

Die Bestandskraft von Verträgen – Möglichkeiten und Grenzen gesetzgeberischen Einwirkens

<i>§ 10 Schranken gesetzgeberischen Eingreifens</i>	539
I. Verfassungsrechtliche Schranken	539
1. Der Schutz der Eigentumsgarantie	539
a) Wandel des Eigentums	539
b) Der Eigentumsschutz öffentlichrechtlicher Vertragsrechte	541
c) Qualifizierung legislativer Vertragseingriffe	544
d) Eigentumsrechtliches Rückwirkungsverbot	547
2. Weitere verfassungsrechtliche Maßstäbe	549
II. Einfachrechtliche Schranken	553
1. Die völkerrechtliche und die staatsvertragliche <i>clausula rebus sic stantibus</i>	553
a) Die völkerrechtliche <i>clausula</i> -Lehre	553
b) Die staatsvertragliche <i>clausula</i>	554
2. Wegfall der Geschäftsgrundlage im Verwaltungsrecht (§ 60 VwVfG)	556
a) Anwendungsmaßstäbe	556
b) Wesentliche Änderung der Verhältnisse	557
c) Unzumutbarkeit des Festhaltens an der vertraglichen Bindung	561
3. Kündigungsrechte	562
a) Behördliche Kündigung wegen Gemeinwohlgefährdung (§ 60 I 2 VwVfG)	562
b) Vertragliche Kündigungsrechte	563
<i>§ 11 Rechtsfolgen der Lösung vom Vertrag</i>	565
I. Entschädigung des Vertragspartners nach öffentlichem Recht	565
1. Ausgleichsansprüche des Vertragspartners bei einer Kündigung nach § 60 I 2 VwVfG	565
2. Ausgleichsansprüche bei einer Kündigung wegen Wegfalls der Geschäftsgrundlage	566
II. Schadensersatzansprüche nach Amtshaftungsgrundsätzen	566
III. Schadensersatz nach BGB-Leistungsstörungsrecht	568
1. Anwendbarkeit	568
2. Unmöglichkeit der Vertragserfüllung	569
<i>§ 12 Die Bestandskraft von Verträgen nach dem U.S.-amerikanischen Recht</i>	572
I. Verfassungsrechtliche Schranken rückwirkender Gesetzgebung	572
II. Rechtfertigungsfreie Vertragseingriffe?	575

III. Die police power als Eingriffsrechtfertigung	577
1. Die verfassungsrechtliche Konstruktion	578
2. Legitime Eingriffszwecke	580
3. Materielle Rechtfertigungsanforderungen	581
4. Gerichtliche Kontrollmaßstäbe	586
IV. Legislativer Vertragseingriff als <i>breach of contract</i>	593
1. Abgrenzung zu einem <i>impairment of obligation</i>	593
2. Voraussetzungen eines <i>breach of contract</i>	594
3. Die Zurechnung von Vertragseingriffen des Normsetzers (<i>sovereign acts doctrine</i>)	598
a) Zurechnungskriterien	598
b) Anwendung auf Normsetzungsverträge	600
V. Legislativer Vertragseingriff als <i>taking</i>	602
1. Der förmliche Entzug von Vertragsrechten	603
2. Voraussetzungen eines enteignenden Eingriffs (<i>regulatory taking</i>) ...	606
a) Wandel des Enteignungsbegriffs	606
b) Materielle Enteignungskriterien	608
c) Formalisierungstendenzen	611
3. Legislative Vertragseingriffe als <i>regulatory takings</i> ?	613
4. Rechtsfolgen einer Enteignung	616
VI. Neuere Ansätze zur Ökonomisierung von Vertragsrechten	619
1. Kritik am Rechtsfolgenregime der Contract Clause	619
2. Entschädigungsmodelle	620
§ 13 Resümee der vergleichenden Betrachtung	623
I. Vorrang des Gesetzes	623
II. Vorbehalt des Gesetzes	629
III. Vorbehalt künftiger Normsetzung	634
IV. Folgen der Rechtswidrigkeit von Verträgen	636
V. Der Schutz vertraglicher Rechte vor legislativen Zugriffen	638
VI. Die Unterscheidung von privaten und öffentlichen Verträgen	640
Literaturverzeichnis	644
Sachregister	680

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
ABIEG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
AcP	Archiv für die civilistische Praxis
AfP	Archiv für Presserecht
AGBG	Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen
ALR	Preußisches Allgemeines Landrecht von 1794
Am.U.L.Rev.	American University Law Review
Am.Bar.Found.R.J.	American Bar Foundation Research Journal
Anm.	Anmerkung
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APA	Administrative Procedure Act
A.2d	Atlantic Reporter; Sammlung der Entscheidungen ggliedstaatlicher Gerichte, 2. Folge
AtomG	Atomgesetz
AtVfV	Verfahrensverordnung zum Atomgesetz
Aufl.	Auflage
AVR	Archiv des Völkerrechts
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAnz.	Bundesanzeiger
BauGB	Baugesetzbuch
BauGB-MaßnG	Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch
BauR	Baurecht (Zeitschrift)
BayObLG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVGh	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BB	Betriebs-Berater (Zeitschrift)
BBG	Bundesbeamtengesetz
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BBodSchG	Bundes-Bodenschutzgesetz
Bd.	Band
BeamtVG	Beamtenversorgungsgesetz
BerlVerfGH	Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin
BetrVG	Betriebsverfassungsgesetz
BFH	Bundesfinanzhof
BFHE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesfinanzhofs
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Sammlung der Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz

BImSchVO	Verordnung zur Durchführung des BImSchG
BKartA	Bundeskartellamt
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BR-Drs.	Bundesrats-Drucksache
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BStBl.	Bundessteuerblatt
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
Buffalo L.Rev.	Buffalo Law Review
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
Cal.L.Rev.	California Law Review
Case W.Res.L.Rev.	Case Western Reserve Law Review
Cir.	Circuit Court; Bundesappellationsgericht
CMLRev.	Common Market Law Review
Colum.J.Trans.L.	Columbia Journal of Transnational Law
Colum.L.Rev.	Columbia Law Review
Cong.Rec.	Congressional Record; Sitzungsprotokolle des Kongreß
Cornell L.Q.	Cornell Law Quarterly
Cornell L.Rev.	Cornell Law Review
Dall.	Dallas; Reporter des Supreme Court von 1790 bis 1800
Ders.	Derselbe
d.h.	das heißt
Dies.	Dieselbe(n)
Diss.	Dissertation
DJT	Deutscher Juristentag (Tagungsband)
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DtZ	Deutsch-deutsche Rechts-Zeitschrift
Duke L.J.	Duke Law Journal
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
Ecol.L.Q.	Ecology Law Quarterly
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, ehemals EWGV
ESVGH	Sammlung der Entscheidungen des Hessischen und des Baden-Württembergischen Verwaltungsgerichtshofs
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Zeitschrift für Europäisches Wirtschaftsrecht
f./ff.	folgende/fortfolgende
FamRZ	Zeitschrift für das gesamte Familienrecht
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
F.2d, F.3d	Federal Reporter; Sammlung der Entscheidungen der Bundesappellationsgerichte, 2. und 3. Folge
F.Supp.	Federal Supplement; Sammlung der Entscheidungen der erstinstanzlichen Bundesgerichte
GedS	Gedächtnisschrift
GemS-OGB	Gemeinsamer Senat der Obersten Gerichtshöfe des Bundes
Geo.Wash.L.Rev.	George Washington Law Review
GewArch	Gewerbearchiv

GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt der Bundesministerien
GO-BTag	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
Harv.L.Rev.	Harvard Law Review
Hast.Const.L.Q.	Hastings Constitutional Law Quarterly
Hast.L.Rev.	Hastings Law Review
HGrG	Haushaltsgrundsätze-Gesetz
How.	Howard; Reporter des Supreme Court von 1843 bis 1860
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
i.E.	im Ergebnis
insb.	insbesondere
Iowa L.Rev.	Iowa Law Review
i. V.m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
JöR N.F.	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (Neue Folge)
Jura	Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung
KJ	Kritische Justiz (Zeitschrift)
KMK	Kultusministerkonferenz
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
KrW-/AbfG	Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz
KStZ	Kommunale Steuer-Zeitschrift
LBauO	Landesbauordnung
L.Ed.2d	Lawyers Edition; Sammlung der Entscheidungen des Supreme Court, 2. Folge
LG	Landgericht
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
LMBG	Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz
LVerfGE	Sammlung der Entscheidungen der Verfassungsgerichte der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NAFTA	North American Free Trade Agreement
N.C.L.Rev.	North Carolina Law Review
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
N.E.2d	North Eastern Reporter; Sammlung der Entscheidungen gliedstaatlicher Gerichte, 2. Folge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NJW-RR	Rechtsprechungsreport der NJW
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Rechtsprechungsreport der NVwZ
NWVerfGH	Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen
N.Y.U.L.Rev.	New York University Law Review
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Sammlung der Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte Münster und Lüneburg

Pet.	Peters; Reporter des Supreme Court von 1828 bis 1842
Pol.Sci.Q.	Political Science Quarterly
PrOVGE	Sammlung der Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts
P2d	Pacific Reporter; Sammlung der Entscheidungen gliedstaatlicher Gerichte, 2. Folge
PVS	Politische Vierteljahresschrift
Rdnr.	Randnummer
RGarO	Reichsgaragenordnung
RGBI.	Reichsgesetzblatt
RG	Reichsgericht
RGZ	Sammlung der Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RIW	Recht der internationalen Wirtschaft (Zeitschrift)
ROG	Raumordnungsgesetz
Rs.	Rechtssache (Dokumentennummer des EuGH)
S.	Seite
s.	siehe
s.a.	siehe auch
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter
S.Cal.L.Rev.	Southern California Law Review
S.Ct.	Supreme Court Reporter; Sammlung der Entscheidungen des Supreme Court
S.E.2d	South Eastern Reporter; Sammlung der Entscheidungen gliedstaatlicher Gerichte, 2. Folge
SGB-AT	Sozialgesetzbuch-Allgemeiner Teil
SGB-X	Sozialgesetzbuch-Zehnter Teil
Slg.	Sammlung der Entscheidungen des EuGH
sog.	sogenannt
StabG	Stabilitätsgesetz
Stan.L.Rev.	Stanford Law Review
StGB	Strafgesetzbuch
StWissStPr	Staatswissenschaften und Staatspraxis (Jahrbuch)
Sup.Ct.Rev.	Supreme Court Review
S.W.2d	South Western Reporter; Sammlung der Entscheidungen gliedstaatlicher Gerichte, 2. Folge
Tex.L.Rev.	Texas Law Review
ThürVerfGH	Verfassungsgerichtshof von Thüringen
TierKBG	Tierkörperbeseitigungsgesetz
Tz.	Textzahl
U.Chi.L.Rev.	University of Chicago Law Review
U.Cin.L.Rev.	University of Cincinnati Law Review
UCLA L.Rev.	University of California Los Angeles Law Review
UGB-KomE	Entwurf der Unabhängigen Kommission für ein Umweltgesetzbuch
U.Pa.L.Rev.	University of Pennsylvania Law Review
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
Urt.	Urteil
U.S.	United States Reporter; Sammlung der Entscheidungen des Supreme Court
U.S.C.	United States Code; kodifizierte Fassung des Bundesrechts
UTR	Umwelt- und Technikrecht (Jahrbuch)
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
VBlBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VerfGH Rh.-Pf.	Verfassungsgerichtshof von Rheinland-Pfalz

VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen
Vorb.	Vorbemerkung
Vt.L.Rev.	Vermont Law Review
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
Wall.	Wallace; Reporter des Supreme Court von 1863 bis 1874
Wash.L.Rev.	Washington Law Review
Wheat.	Wheaton; Reporter des Supreme Court von 1816 bis 1827
WiR	Wirtschaft und Recht (Zeitschrift)
WissR	Wissenschaftsrecht (Zeitschrift)
WiVerw.	Wirtschaft und Verwaltung (Zeitschrift)
WM	Wertpapier-Mitteilungen
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WTO	World Trade Organisation
WuW	Wirtschaft und Wettbewerb (Zeitschrift)
WVRK	Wiener Konvention über das Recht der Verträge von 1969
Yale L.J.	Yale Law Journal
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Rechtsvergleichung
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZfBR	Zeitschrift für Baurecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht
ZIP	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht und Insolvenzpraxis
ZPO	Zivilprozeßordnung
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
zust.	zustimmend

§ 1 Einführung in die Fragestellungen

I. Staatliche Verträge als Form kooperativen Handelns

Der „kooperative Staat“ ist seit einigen Jahrzehnten vielbeachtetes Phänomen vor allem der Politik- und Verwaltungswissenschaft¹. Kooperatives *Verwaltungshandeln* ist nicht nur technische Variante traditionell einseitig-hoheitlicher Tätigkeit, sondern gilt vor allem auch als Reaktion auf den Steuerungsverlust des Staates im allgemeinen und seines Rechts im besonderen². Der kooperative Staat setzt nicht mehr allein auf sein imperatives Instrumentarium, sondern sucht durch Aushandlungsprozesse im besten Falle Konsens, zumindest aber Folgebereitschaft zu erzielen. Seit der Studie von *Bohne*³ hat sich das Augenmerk der Verwaltungswissenschaft und der Verwaltungsrechtswissenschaft zunehmend auf Formen *informalen* Verwaltungshandelns gerichtet. Es äußert sich vor allem in Kooperationsprozessen zwischen Staat und Bürgern⁴. Sie sind nach Berichten von Verwaltungspraktikern vor allem im Vollzug des Wirtschaftsverwaltungs- und des Umweltrechts, insbesondere des Immissionsschutz- und des Wasserrechts, weithin gebräuchlich⁵. Eine gefestigte Praxis ist auch für das Steu-

¹ *Ritter*, Der kooperative Staat, AöR 104 (1979), S. 389ff.; aus der umfangreichen Literatur der neueren Zeit s. *Benz*, Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen, Baden-Baden 1994, und die Beiträge in *Voigt* (Hrsg.), Der kooperative Staat. Krisenbewältigung durch Verhandlung?, Baden-Baden 1995.

² Die staats- und verwaltungswissenschaftliche Befassung mit den Grenzen staatlicher Steuerung ist immens, s. nur *Schuppert*, Zur Neubelebung der Staatsdiskussion: Entzauberung des Staates oder „Bringing the State back in“?, Der Staat 28 (1989), S. 91 ff.; *Scharpf*, Die Handlungsfähigkeit des Staates, PVS 1991, S. 621 ff. und die Beiträge in *Grimm* (Hrsg.), Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, Baden-Baden 1990.

³ *Bohne*, Der informale Rechtsstaat – eine empirische und rechtliche Untersuchung zum Gesetzesvollzug unter besonderer Berücksichtigung des Immissionsschutzes, Berlin 1981.

⁴ Eine Systematisierung informalen Verwaltungshandelns nach charakteristischen Merkmalen leistet *Benz*, Verhandlungen, Verträge und Absprachen in der öffentlichen Verwaltung, Die Verwaltung 23 (1990), S. 83ff. (84f.).

⁵ *Henneke*, Informelles Verwaltungshandeln im Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrecht, NuR 1991, S. 267ff.; *Bulling*, Kooperatives Verwaltungshandeln (Vorverhandlungen, Arrangements, Agreements und Verträge) in der Verwaltungspraxis, DÖV 1989, S. 277ff.; *ders.* und *Funke*, Umweltschutz und Wirtschaftsüberwachung, in: Hill (Hrsg.), Verwaltungshandeln durch Verträge und Absprachen, Baden-Baden 1990, S. 147ff., 179ff.; *Arnold*, Die Arbeit mit öffentlich-rechtlichen Verträgen im Umweltschutz beim Regierungspräsidium Stuttgart, Verw Arch 80 (1989), S. 125ff.; Bestandsaufnahmen aus wissenschaftlicher Sicht liefern *Bohne*, Infor-

errecht nachgewiesen⁶. Eine anerkannte Sonderform stellen die branchenspezifischen Selbstbeschränkungsabkommen dar, in denen Unternehmens- oder Wirtschaftsverbände mit dem Ziel der Regulierungsvermeidung einseitig die Beachtung bestimmter Standards zusichern, ohne sich hierzu rechtlich zu verpflichten⁷.

Nach einer ersten Phase der Euphorie in den 80er Jahren ist heute in der *verwaltungswissenschaftlichen* Bewertung von informalen Kooperationsformen ein deutlich höheres Maß an Vorsicht festzustellen. Empirische Studien aus den 90er Jahren zeichnen ein differenziertes Bild⁸. Erfolgreiche Kooperationsversuche sind nach wie vor weitgehend beschränkt auf Verhandlungen mit wirtschaftsmächtigen Akteuren und tragen die Gefahr asymmetrischer Interessenberücksichtigung. Auch die Selbstbeschränkungsabkommen der Wirtschaft, denen nach Auffassung jedenfalls der früheren Regierung⁹ und auch der Europäischen Gemeinschaften¹⁰ ein hervorragender Stellenwert für die influenzierende Steuerung zukommt, verfehlen nach einer neueren Studie nur allzu häufig ihr Ziel, weil es den Partnern an ökonomischen Anreizen zu einem konformen Verhalten fehlt¹¹.

Rechtliche Bedenken gegen das informale kooperative Verwaltungshandeln haben die empirische Entdeckung dieser Handlungsform von Beginn an beglei-

males Verwaltungs- und Regierungshandeln als Instrument des Umweltschutzes – Alternativen zu Rechtsnorm, Vertrag, Verwaltungsakt und anderen rechtlich geregelten Handlungsformen?, *VerwArch* 75 (1984), S. 343ff. und *Bauer*, Informelles Verwaltungshandeln im öffentlichen Wirtschaftsrecht, *VerwArch* 78 (1987), S. 241ff.

⁶ Siehe dazu *Seer*, Verständigungen in Steuerverfahren, Köln u.a. 1996.

⁷ Siehe die Auflistung in: Bundesverband der Deutschen Industrie, *Freiwillige Vereinbarungen und Selbstverpflichtungen der Industrie im Bereich des Umweltschutzes*, 1996; s.a. die ausführliche Darstellung bei *Dempfle*, Normvertretende Absprachen, Pfaffenweiler 1994; zu einem frühen Beispiel s. *Biedenkopf*, Zur Selbstbeschränkung auf dem Heizölmarkt, BB 1966, S. 1113ff., zu einem neueren Abkommen s. *Schrader*, Produktverantwortung, Ordnungsrecht und Selbstverpflichtungen am Beispiel der Altkarosentsorgung, NVwZ 1997, S. 943ff.

⁸ *Kippes*, Bargaining. Informales Verwaltungshandeln und Kooperation zwischen Verwaltungen, Bürgern und Unternehmen, Köln u.a. 1995, insb. S. 125ff.; *Dose*, Die verhandelnde Verwaltung. Eine empirische Untersuchung über den Vollzug des Immissionsschutzrechts, Baden-Baden 1997, insb. S. 199ff.; s.a. bereits *Lübbe-Wolff*, Das Kooperationsprinzip im Umweltrecht – Rechtsgrundsatz oder Deckmantel des Vollzugsdefizits?, NuR 1989, S. 295ff.

⁹ Siehe die Koalitionsvereinbarung der alten Regierung vom 11. 11. 1994, in der Selbstbeschränkungsabkommen ein expliziter Vorzug vor ordnungsbehördlichen Maßnahmen eingeräumt wird; s.a. Jahreswirtschaftsbericht 1994 der Bundesregierung, BT-Drs. 11/6676, Tz. 100.

¹⁰ Siehe Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über Umweltvereinbarungen. KOM (96) 561 endg. vom 27. 11. 1996; s.a. Empfehlung 96/733 der Kommission vom 9. 12. 1996 über Umweltvereinbarungen zur Durchführung von Richtlinien der Gemeinschaft, ABIEG L 333/59.

¹¹ Siehe die im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums erarbeitete Studie des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), *Möglichkeiten und Grenzen von freiwilligen Umweltschutzmaßnahmen der Wirtschaft unter ordnungspolitischen Aspekten*, Mannheim 1996.

tet¹². Die enge Abstimmung der Beteiligten birgt die Gefahr, daß normative Standards relativiert werden. Die neuen Handlungsformen werden aber vor allem zu einem Problem der Rechtswissenschaft, wenn sie die herkömmlichen Formen des Verwaltungshandelns *ersetzen*. Es ist vornehmlich das Verdienst von *Schmidt-Aßmann*¹³, die normativ verfaßten Formen des Verwaltungshandelns (Rechtsformen)¹⁴ als „Schlüsselbegriffe“ identifiziert zu haben: Den Rechtsformen des Verwaltungshandelns kommt eine „Speicherfunktion“ zu. Die gewählte Handlungsform steuert die Rechtmäßigkeitsanforderungen, das einzuhaltende Verfahren, die Bestandskraft und nicht zuletzt den Rechtsschutz¹⁵. Eine restriktive Sichtweise will deshalb einen rechtsstaatlich geforderten Regelungsvorbehalt aufstellen, welcher der Verwaltung nur subsidiär informales Handeln gestattet¹⁶. Das überwiegende Schrifttum hat hingegen den Weg beschritten, der informal handelnden Verwaltung sukzessive verfahrensrechtliche Bindungen der normativ verfaßten Handlungsformen aufzuerlegen¹⁷. Die Novelle des VwVfG hat mit § 71c II VwVfG eine vorsichtige Formalisierung der

¹² Siehe aus der umfangreichen Literatur *Beyerlin*, Schutzpflicht der Verwaltung gegenüber dem Bürger außerhalb des formellen Verwaltungsverfahrens?, NJW 1987, S. 2713ff.; *Lübbe-Wolff*, NuR 1989, S. 295ff.; *Kunig/Rublack*, Aushandeln statt Entscheiden?, Jura 1990, S. 1ff.; *Kunig*, Alternativen zum einseitig-hoheitlichen Verwaltungshandeln, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Konfliktbewältigung durch Verhandlungen – Informelle und mittelunterstützte Verhandlungen in Verwaltungsverfahren, Baden-Baden 1990, S. 43ff.; speziell zu Selbstbeschränkungsabkommen: *Oldiges*, Staatlich inspirierte Selbstbeschränkungsabkommen der Privatwirtschaft, WiR 1973, S. 1ff.; v. *Zeitzschwitz*, Wirtschaftsrechtliche Lenkungstechniken: Selbstbeschränkungsabkommen, Gentlemen's Agreement, Moral Suasion, Zwangskartell, JA 1978, S. 497ff.; *Oebbecke*, Die staatliche Mitwirkung an gesetzesabwendenden Vereinbarungen, DVBl. 1986, S. 793ff.; *Baudenbacher*, Kartellrechtliche und verfassungsrechtliche Aspekte gesetzessetzender Vereinbarungen zwischen Staat und Wirtschaft, JZ 1988, S. 689ff.; *Scherer*, Rechtsprobleme normersetzender „Absprachen“ zwischen Staat und Wirtschaft am Beispiel des Umweltrechts, DÖV 1991, S. 1ff.; *Brohm*, Rechtsgrundsätze für normersetzende Absprachen, DÖV 1992, 1025ff.; *Di Fabio*, Selbstverpflichtungen der Wirtschaft – Grenzgänger zwischen Freiheit und Zwang, JZ 1997, S. 969ff.

¹³ *Schmidt-Aßmann*, Die Lehre von den Rechtsformen des Verwaltungshandelns, DVBl. 1989, S. 533ff.

¹⁴ Zur Terminologie s. *Schmidt-Aßmann*, DVBl. 1989, S. 533ff. (533); *Pauly*, Der Regelungsvorbehalt, DVBl. 1991, S. 521ff. (521f.).

¹⁵ *Schmidt-Aßmann*, DVBl. 1989, S. 533ff. (533); s.a. *Bauer*, Verwaltungslehre im Umbruch? – Rechtsformen und Rechtsverhältnisse als Elemente einer zeitgemäßen Verwaltungsrechtsdogmatik, Die Verwaltung 27 (1992), S. 301ff. (310f.).

¹⁶ *Pauly*, DVBl. 1991, S. 521ff. (522f.); restriktiv auch *Lübbe-Wolff*, NuR 1989, S. 295ff. (301f.).

¹⁷ Siehe insbesondere *Bohne*, Der informale Rechtsstaat, S. 150ff.; *Hoffmann-Riem*, Selbstbindung der Verwaltung, VVDStRL 40 (1981), S. 187ff.; *Beyerlin*, NJW 1987, S. 2713ff. (2718ff.); *Kunig*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Konfliktbewältigung, S. 43ff. (54f.); *ders.*, Verträge und Absprachen zwischen Verwaltung und Privaten, DVBl. 1992, S. 1193ff. (1199); *Kunig/Rublack*, Jura 1990, S. 1ff. (6); *Schmidt-Aßmann*, DVBl. 1989, S. 533ff. (541) plädiert für die Erweiterung des Formenkanons durch die Entwicklung neuer (Vor-)Formen.

Informalität eingeleitet¹⁸. Weitergehende Versuche sehen sich in dem Dilemma verfangen, daß die rechtliche Verfassung informalen Handelns automatisch die Suche nach vorgelagerter Informalität provoziert. Der verfahrensrechtlichen Disziplinierung informalen Verwaltungshandelns sind damit strukturelle Grenzen gesetzt.

Vor dem Hintergrund der verwaltungswissenschaftlichen wie rechtlichen Bedenken gegen informale Kooperationsprozesse erlangt der Verwaltungsvertrag besondere Bedeutung: Er stellt sich dar als die rechtlich verfaßte Variante von Kooperation¹⁹. Von den freiwilligen Absprachen zwischen Verwaltung und Bürger und den Selbstbeschränkungsabkommen unterscheidet er sich durch seine *Rechtsverbindlichkeit*. Ist der Vertrag darauf gerichtet, durch übereinstimmende Willenserklärungen Rechte und Pflichten der Vertragspartner zu begründen, so fehlt es der informalen Kooperation gerade am Merkmal des rechtsgeschäftlichen Bindungswillens²⁰. Die vorliegende Untersuchung beschränkt sich im folgenden auf Verträge und klammert – ungeachtet ihrer praktischen Bedeutung – die rechtlich nicht bindenden Absprachen aus. Ihr geht es darum, gerade das Verhältnis von vertraglicher *rechtlicher Bindung* und Normsetzungsautorität zu bestimmen.

Noch die Entwurfsbegründung zum Verwaltungsverfahrensgesetz bezeichnete den Verwaltungsvertrag als atypische Handlungsform²¹. Die lange Zeit skeptische Haltung gegenüber vertragsförmigen Verwaltungshandeln ist sicherlich nicht ohne Auswirkungen auf seine praktische Verbreitung geblieben. Die Diskussion auf der Staatsrechtslehrertagung von 1992 hat gezeigt, daß auch heute noch die Einschätzungen über die Einsatzmöglichkeiten des Verwal-

¹⁸ Eingefügt durch das Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren vom 12. 9. 1996, BGBl. I, S. 1354; s. als weitere Beispiele das Scoping nach § 5 UVPG, § 2a I 9. BImSchVO, § 1b AtVfV. Der Entwurf eines Umweltgesetzbuches der Unabhängigen Kommission (UGB-KomE) unternimmt den vorsichtigen Versuch, die wesentlichen Prinzipien der Selbstverpflichtung rechtlich zu verfassen, Berlin 1998, § 35, Begründung S. 507, 509f.

¹⁹ Nicht umsonst werden Absprachen und Verträge wegen der strukturellen Ähnlichkeit des Verhandlungsprozesses häufig als Paar behandelt, s. nur die Beiträge der Staatsrechtslehrertagung von 1992 von *Burmeister* und *Krebs*, Verträge und Absprachen zwischen der Verwaltung und Privaten VVDStRL 52 (1993), S. 190ff., S. 248ff., und die gleichlautenden Begleitaufsätze von *Kunig*, DVBl. 1992, S. 1193ff. und *Lecheler*, BayVBl. 1992, S. 545ff.; s. a. die Habilitationsschrift von *Spannowsky*, Grenzen des Verwaltungshandelns durch Verträge und Absprachen, Berlin 1994; Beiträge in: *Hill* (Hrsg.), Verwaltungshandeln durch Verträge und Absprachen, Baden-Baden 1990.

²⁰ *Henneke*, NuR 1991, S. 267ff. (270); *Kunig*, DVBl. 1992, S. 1193ff. (1195); *Brohm*, DÖV 1992, S. 1025ff. (1029); *Spannowsky*, Grenzen, S. 45, 78ff.; *Bonk*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG-Kommentar, 5. Aufl. München 1998, § 54 Rdnr. 42. Die rechtliche Unverbindlichkeit ist nicht bereits im Begriff der Absprache angelegt. Auch eine als Absprache deklarierte Vereinbarung kann ein förmlicher Vertrag sein, wenn ihre Auslegung aus der Sicht eines objektiven Betrachters ergibt, daß sich die Partner rechtlich binden wollten, s. BGHZ 56, S. 204ff. (210).

²¹ BT-Drs. 7/910, S. 81.

tungsvertrages weit auseinander gehen: So wird dem Instrument des Verwaltungsvertrages die Tauglichkeit zur Bewältigung der sozialstaatlichen Verfahren der Massenverwaltung ebenso abgesprochen²² wie seine Eignung zur Lösung komplexer ökologischer, ökonomischer oder technologischer Probleme²³. Die Skepsis kulminiert in dem Vorwurf, der Verwaltungsvertrag sei insgesamt eine korrekturbedürftige dogmatische Fehlkonstruktion²⁴. Die Kritik speist sich zum einen aus der Kompliziertheit des öffentlichrechtlichen Vertragsrechts, das diese Handlungsform für die Verwaltung unattraktiv mache²⁵, zum anderen aber aus dem schon von *Otto Mayer* artikulierten Unbehagen am Paktieren der Verwaltung²⁶. Die grundsätzliche Ablehnung geht dabei häufig einher mit einem generellen Mißtrauen gegenüber neuartigen kooperativen Handlungsformen der Verwaltung, die eine Aufweichung gesetzlicher Standards und die Kompetenzbescheidung demokratisch legitimierter Organe befürchten lasse²⁷. Die Befürworter betonen hingegen die Einsatzbreite des Verwaltungsvertrages²⁸ und attestieren ihm „schönste Aussichten für seine weitere Entwicklung“²⁹. Er sei nicht nur zur Lösung hochkomplexer Problemlagen geeignet, sondern könne auch in Massenverfahren zu maßgeschneiderten und vor allem bestandskräftigen Lösungen führen³⁰.

Wenngleich sich der Verwaltungsvertrag als rechtsförmliche Variante kooperativen Verwaltungshandelns vorzüglich in die verwaltungswissenschaftliche und demokratiethoretisch angeleitete Diskussion um den kooperativen Verwaltungsstaat einordnet, ist seine rechtstatsächliche Verbreitung nur schwer einzuschätzen. Für die wissenschaftliche Öffentlichkeit werden Verwaltungsverträge regelmäßig erst sichtbar, wenn sie das kritische Stadium gerichtsförmiger Auseinandersetzung erreicht haben. Die empirische Studie von *Bartscher*³¹ kommt zu dem Ergebnis, daß insbesondere verwaltungsakt ersetzende Verträge der Verwaltung mittlerweile „gewohnheitsmäßig“ zustandekommen, was durch Musterverträge und Textbausteine erleichtert werde. Wegen der sorgfältigen Vorbereitungen komme es in den seltensten Fällen zu gerichtsförmigen Auseinandersetzungen³². Die Habilitationsschrift von *Schlette* kommt in ihrem

²² *Burmeister*, VVDStRL 52 (1993), S. 190ff. (225).

²³ *Lecheler*, BayVBl. 1992, S. 545ff. (546).

²⁴ *Burmeister*, VVDStRL 52 (1993), S. 190ff. (222); *Püttner*, DVBl. 1982, S. 122ff. (125).

²⁵ So *Lecheler*, BayVBl. 1992, S. 545ff. (546).

²⁶ *Burmeister*, VVDStRL 52 (1993), S. 190ff. (227) bezieht sich ausdrücklich auf *Mayer*.

²⁷ Zu den Gefährdungen durch informelles Handeln s. *Bauer*, VerwArch 78 (1987), S. 241ff.

²⁸ *Krebs*, VVDStRL 52 (1993), S. 248ff. (251); *Bulling*, DÖV 1989, S. 277ff. (278).

²⁹ *Krebs*, VVDStRL 52 (1993); S. 248ff. (280).

³⁰ *Bulling*, DÖV 1989, S. 277ff. (282); *Arnold*, VerwArch 80 (1989), S. 125ff. (132ff.).

³¹ *Bartscher*, Der Verwaltungsvertrag in der Behördenpraxis, Konstanz 1996; zur gerichtlichen Entscheidungspraxis s. *Maurer/Bartscher*, Die Praxis des Verwaltungsvertrags im Spiegel der Rechtsprechung, 2. Aufl. Konstanz 1997.

³² *Bartscher*, Verwaltungsvertrag, S. 297ff.

rechtstatsächlichem Teil zu ganz ähnlichen Ergebnissen³³. Daß ganz offenbar ein großes verwaltungspraktisches Bedürfnis nach kooperativen Handlungsformen besteht, erweisen nicht nur die zahlreichen Berichte von Verwaltungspraktikern; auch der Gesetzgeber hat in den letzten Jahren die Einsatzfelder für Verwaltungsverträge durch positivrechtliche Regelung, insbesondere im Städtebaurecht, beträchtlich erweitert. Gleiches strebt der Entwurf der Unabhängigen Kommission für ein Umweltgesetzbuch an³⁴. Die vorliegend weitgehend praktizierte Orientierung am „pathologischen Fall“ darf deshalb nicht den Blick versperren auf die mutmaßlich zahlreichen Verträge, die wegen des Einverständnisses der Vertragspartner nie das Licht der Öffentlichkeit erblicken.

Kooperatives Handeln des Staates beschränkt sich im übrigen nicht auf die Tätigkeit der Verwaltung. Sah noch das Reichsgericht den *Gesetzgeber* als „selbstherrlich und an keine anderen Schranken gebunden als diejenigen, die er sich selbst in der Verfassung oder in anderen Gesetzen gezogen hat“³⁵, so wird diese Selbstherrlichkeit seit geraumer Zeit mit der Feststellung der Einflußnahme von Interessenverbänden auf den Inhalt der Gesetze konfrontiert. Kritiker sehen die Bundesrepublik auf dem Weg in eine „spezifische Vertrags- und diffuse Verhandlungsdemokratie“³⁶, das parlamentarische Gesetz erscheint als „Vertrag pluralistischer Kräfte“³⁷. Wenn der demokratische Gesetzgeber dem mutmaßlichen Willen des Souveräns sein Ohr leiht, bewege er sich auf einem „schmalen Grat zwischen Selbstaufgabe und Friedenswahrung“³⁸. Die politischen Strömungen, die sich eine Einflußnahme auf die Gesetzgebung sichern, sind als egoistische Akteure nicht auf den Gemeinwohlaufrag des Staates verpflichtet. So mag etwa der Ausstieg aus der Atomenergie dem Mehrheitswillen der Bevölkerung entsprechen. Der Konsens für seine legislative Umsetzung wird hingegen vornehmlich mit den Vertretern der Atomindustrie gesucht. Die hier besonders anschaulich zu beobachtende „paktierte Gesetzgebung“ ist geeignet, die Grenzen „zwischen der Heranziehung von Interessen *bei* der staatlichen Willensbildung und ihrer Einbeziehung *in* die staatliche Willensbildung“ zu unterlaufen³⁹.

Als empirisches Phänomen einer – bislang – nicht rechtsverbindlichen Kooperation schließen ausgehandelte Gesetzgebungsverfahren auf ironische Art an das ideale Modell des Sozialvertrages an. Der reizvollen Aufgabe, staatsphilosophische Sozialvertragsmodelle und kooperative Gesetzgebung als Fortset-

³³ Schlette, Die Verwaltung als Vertragspartner, Tübingen 2000, S. 235ff., insbesondere 339ff.

³⁴ Siehe §§ 36–39 UGB-KomE, Begründung S. 500ff.

³⁵ RGZ 139, S. 177ff. (189).

³⁶ Eichenberger, Gesetzgebung im Rechtsstaat, VVDStRL 40 (1982), S. 7ff. (29).

³⁷ Scheuner, Die Aufgabe der Gesetzgebung in unserer Zeit, DÖV 1960, S. 601ff. (605); jüngst v. Bogdandy, Gubernative Rechtsetzung, Tübingen 2000, S. 64ff.

³⁸ Ossenbühl, Gesetz und Recht – Die Rechtsquellen im demokratischen Rechtsstaat, in: Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts Bd. III, Heidelberg 1988, § 61 Rdnr. 60.

³⁹ So die mahnenden Worte von Grimm im Gespräch mit der Süddeutschen Zeitung vom 4. 6. 1999; Hervorhebung durch Verf.

zung des Gesellschaftsvertrags miteinander zu verknüpfen, will diese Untersuchung nicht nachgehen⁴⁰. Wohl aber sollen die verfassungsrechtlichen Möglichkeiten und Grenzen für eine vertragliche Bindung des parlamentarischen und exekutiven Normsetzungsrechts innerhalb einer bestehenden Verfassungsordnung erörtert werden. Während Normsetzungsverträge der Verwaltung ein empirisches Phänomen sind, das durchaus wissenschaftliche Beachtung gefunden hat, sind vertragliche Bindungen des parlamentarischen Gesetzgebers über die Ausübung des Gesetzgebungsrechts bislang kaum untersucht worden⁴¹. Da sich die Kompetenzen und Handlungsgrenzen des parlamentarischen Gesetzgebers allein aus der Verfassung ergeben (Artikel 20 II 2, III GG), stellen sich Vereinbarungen des Parlaments über die Kompetenzwahrnehmung jedenfalls materiell als *verfassungsrechtliche Verträge* dar⁴². In Anbetracht des Vordringens konsentrierter Gesetzgebung sollen auch die Grenzen einer vertraglichen Bindung des parlamentarischen Gesetzgebungsrechts in die Untersuchung einbezogen werden. Der konsensuale Atomausstieg ist ein Beispiel dafür, daß die Aushandlungsgesetzgebung tatsächlich auf dem Weg zu einer Vertragsgesetzgebung ist: Ein „Entwurf einer Verständigung über Eckpunkte zur Beendigung der Nutzung der vorhandenen Kernkraftwerke in Deutschland“ vom Juni 1999⁴³ sieht den Abschluß eines öffentlichrechtlichen Vertrages vor, der – mit Zustimmung des Bundestages – unter anderem die gesetzliche Begrenzung der Restlaufzeiten der Kernkraftwerke festlegt.

II. Vertragshandeln als Prozeß

Der Abschluß eines Verwaltungsvertrages hat ebenso wie die Entscheidung für den Erlaß eines Verwaltungsaktes Speicherfunktion. Vertrag und Verfügung

⁴⁰ Diese Verbindung wird im staatsrechtlichen Schrifttum durchaus gesehen, s. ausführlich *Schulze-Fielitz*, Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung, Berlin 1988, S. 213ff., 231ff. mit zahlreichen Nachweisen zur Renaissance des Sozialvertragsmodells und anschaulichen Überlegungen zu seiner Übertragung auf das Verfahren der parlamentarischen Gesetzgebung; s. a. *Friauf*, Zur Problematik des verfassungsrechtlichen Vertrages, AöR 88 (1963), S. 257ff. (262f.).

⁴¹ Das Verdienst, den Grundsatz der gesetzgeberischen „Selbstherrlichkeit“ gegenüber vertraglichen Bindungen einer ersten vertieften Analyse unterzogen zu haben, gebührt *Frowein*, Die Bindung des Gesetzgebers an Verträge, in: Jakobs/Knobbe-Keuk/Wilhelm (Hrsg.), FS Flume, Köln 1978, S. 301ff.

⁴² Diesen Begriff des verfassungsrechtlichen Vertrages legt auch *Friauf*, AöR 88 (1963), S. 257ff. (267) zugrunde: Ein Vertrag ist verfassungsrechtlich, „dessen Gegenstand zum Verfassungsrecht gehört und der auf den Eintritt verfassungsrechtlicher Rechtswirkungen gerichtet ist.“ Prozessual sind Verträge über die Ausübung des Gesetzgebungsrechts freilich nicht dem Verfassungsrecht zuzuordnen, wenn und soweit die Bindung gegenüber Subjekten eingegangen wird, die selbst nicht Teilnehmer am Verfassungsleben sind, s. a. *Friauf*, AöR 88 (1963), S. 257ff. (267f.); *Bonk*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 54 Rdnr. 70.

⁴³ Abrufbar unter www.umwelt.org/robinwood.

sind allerdings Produkte einer komplexen rechtlichen Beziehung zwischen Verwaltung und Bürger. Das allgemeine Gewaltverhältnis wird durch die aus einer rechtlichen Regelung folgende Beziehung zu einer Sonderverbindung, die mit dem Vertragsabschluß oder dem Erlaß eines Verwaltungsaktes weder erst beginnt noch damit bereits ihr Ende findet. Für ihre begriffliche Erfassung hat sich – handlungsformunabhängig – die Bezeichnung des Verwaltungsrechtsverhältnisses herausgebildet⁴⁴.

Das Verwaltungsrechtsverhältnis ist als begriffliche Neuschöpfung nicht allein rechtstheoretisches Spielmaterial, sondern Ausdruck tatsächlich gewandelter Beziehungsstrukturen im modernen Staat der Daseinsvorsorge und der Leistungsbeziehungen⁴⁵. Mit seiner Entwicklung im öffentlichen Recht wurde Anschluß gewonnen an das Privatrechtsdenken, das sich – sichtbar in der Bedeutungsverschiebung vom Sachenrecht zum Schuldrecht – im Übergang zur freien Marktgesellschaft als Bewegung *from status to contract* deuten läßt. Die spezifische Verspätung des öffentlichen Rechts erklärt sich vornehmlich aus seiner Betonung des hoheitlichen Moments, das den belastenden Verwaltungsakt als punktuelle Maßnahme und als Endpunkt des Verfahrens in den Vordergrund stellte⁴⁶. Nicht zufällig ist die Figur des Verwaltungsrechtsverhältnisses vornehmlich im Recht der Daseinsvorsorge und der Leistungsbeziehungen entwickelt worden, die in stärkerem Maße durch Dauerhaftigkeit und Kooperation gekennzeichnet sind⁴⁷, und hat von dort aus ihren Siegeszug angetreten⁴⁸.

⁴⁴ Die Durchsetzung des Begriffs verdankt sich vor allem *Henke* und *Achterberg*, s. *W. Henke*, Die Rechtsformen der sozialen Sicherung und das allgemeine Verwaltungsrecht, VVDStRL 28 (1970), S. 149ff. (156ff.); *ders.*, Allgemeines Verwaltungsrecht als Rechtsverhältnisordnung, NVwZ 1983, S. 534f.; *Achterberg*, Rechtsverhältnisse als Strukturelemente der Rechtsordnung, Rechtstheorie 9 (1978), S. 385ff.; s. a. *Bauer*, Die Verwaltung 25 (1992), S. 301ff. (315ff.); *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht Bd. I, 10. Aufl. München 1994, § 32 Rdnrn. 33ff.; *Erichsen*, in: *Erichsen* (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl. Berlin/New York 1998, § 11 II, Rdnrn. 3ff.; *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Aufl. München 1999, § 8 Rdnrn. 16ff.

⁴⁵ Während dieser Befund im wesentlichen unstreitig ist, wird der konkrete dogmatische Gewinn des Verwaltungsrechtsverhältnisses im Schrifttum gelegentlich bezweifelt, skeptisch *Erichsen*, in: *Erichsen*, AllgVerwR, § 11 II Rdnr. 7; *Maurer*, AllgVerwR, § 8 Rdnr. 24; *Schmidt-Aßmann*, DVBl. 1989, S. 533ff. (539f.).

⁴⁶ Siehe zur Überwindung dieses Denkens die wegbereitenden Darstellungen von *Bachof* und *Brohm*, Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung, VVDStRL 30 (1972), S. 193ff. (231f.), S. 245ff. (253ff.).

⁴⁷ Das Thema war Gegenstand der Staatsrechtslehrertagung 1986, s. das Referat von *Krause*, Rechtsverhältnisse in der Leistungsverwaltung, VVDStRL 45 (1987), S. 212ff. und die Begleitaufsätze unter demselben Titel von *Ehlers*, DVBl. 1986, S. 912ff.; *Hill*, NJW 1986, S. 2602ff.; *Löwer*, NVwZ 1986, S. 793ff.; *Schnapp*, DÖV 1986, S. 811ff.; zur staatlichen Subventionierung als Rechtsverhältnis s. bereits *Ipsen* und *Zacher*, Verwaltung durch Subventionen, VVDStRL 25 (1967), S. 257ff. (300), 308ff. (325ff.); *W. Henke*, Das Recht der Wirtschaftssubventionen als öffentliches Vertragsrecht, Tübingen 1979, S. 5ff.; zum Sozialrecht *W. Henke*, VVDStRL 28 (1970), S. 149ff. (156ff.).

⁴⁸ Insbesondere zur Erfassung multipolarer Beziehungen wie etwa im Umwelt- und Bau-

Für Verwaltungsverträge als Rechte und Pflichten begründende *Verwaltungsrechtsschuldverhältnisse* liegt die kooperative und prozeßhafte Struktur auf der Hand. Sie ist gerade das Wesen des Vertrages, wie es sich in den phasenspezifischen Regelungsstrukturen des Bürgerlichen Gesetzbuches widerspiegelt: Das Recht unterscheidet die Regeln für das Zustandekommen von Verträgen von denen über ihre Wirksamkeit und Bestandskraft. Die Stufenform ist nicht nur notwendige rechtliche Fiktion, sondern kann auch den tatsächlichen Verfahrensablauf in seiner zeitlichen Chronologie erfassen⁴⁹. § 54 VwVfG selbst verwendet den Begriff des Rechtsverhältnisses, das durch einen Vertrag begründet werde. Eine phasenspezifische Betrachtung hat sich folgerichtig auch in neueren Darstellungen des öffentlichen Vertragsrechts durchgesetzt⁵⁰.

Diese Untersuchung wird den prozeßhaften Charakter des öffentlichrechtlichen Vertrages zugrunde legen und dem Vertrag phasenspezifisch von seinem Abschluß zur Wirksamkeit und zur Bestandskraft folgen. Das Verhältnis von Vertrag und Gesetz wird also von der Seite des Vertrages kommend bestimmt. Dieses Vorgehen trägt zum einen der tatsächlichen Bedeutung des Verwaltungsvertrages Rechnung: In Frage steht nicht seine abstrakte „Zulässigkeit“; vielmehr treten Gesetz und Gesetzmäßigkeit im Verfahren der Vertragsbeziehung disziplinierend, aber phasenspezifisch unterschiedlich an Abschluß und Inhalt des zu Vereinbarenden heran. Zum anderen ermöglicht die phasenspezifische Betrachtung eine präzisere dogmatische Erfassung der Wirksamkeitsvoraussetzungen und -hindernisse des Verwaltungsvertrages unter Einschluß der Sekundärrechtsfolgen. Der hier unternommene Versuch, von den Konstruktionsleistungen des Bürgerlichen Rechts der Schuldverhältnisse zu lernen, schließt freilich einen gelegentlichen Pragmatismus im Umgang mit den im Zivilrecht paßgenau verfügbaren Bausteinen nicht aus. Hierfür streiten nicht nur Besonderheiten des öffentlichen Vertragsrechts, sondern auch Anforderungen an die Lesbarkeit und Nachvollziehbarkeit dieser Untersuchung.

recht, s. *Bauer*, Die Verwaltung 25 (1992), S. 301ff. (323ff.); zum Verständnis informalen Verwaltungshandelns als Rechtsverhältnis s. *Bauer*, VerwArch 78 (1987), S. 241ff. (259ff.); *Schulte*, Informales Verwaltungshandeln als Mittel staatlicher Umwelt- und Gesundheitspflege, DVBl. 1988, S. 512ff. (513ff.). Das Verwaltungsrechtsverhältnis findet aber inzwischen auch normativ anerkannte Verwendung in klassisch hoheitlichen Beziehungen: § 37 AO 1977 spricht vom „Steuerschuldverhältnis“.

⁴⁹ Illustrativ *Leenen*, Abschluß, Zustandekommen und Wirksamkeit von Verträgen, AcP 188 (1988), S. 381ff.

⁵⁰ *Krebs*, VVDStRL 52 (1993), S. 248ff. (252, 258f.); *Bauer*, Anpassungsflexibilität im öffentlich-rechtlichen Vertrag, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns, Baden-Baden 1994, S. 245ff. (254ff.); *Keller*, Vorvertragliche Schuldverhältnisse im Verwaltungsrecht. Zugleich ein Beitrag zur Rechtsverhältnislehre, Berlin 1997, S. 21ff., 27ff., 33ff.

III. Der bereichsspezifische Blick

Mit den §§ 54ff. VwVfG ist das Gerüst eines allgemeinen Verwaltungsvertragsrechts normiert worden. Von einer ausgebauten Lehre kann gleichwohl bis heute nicht die Rede sein. Zu Recht hat *Schmidt-Aßmann* einerseits den fragmentarischen Charakter der Regelungen beklagt⁵¹ und andererseits auf die Neigung des öffentlichrechtlichen Schrifttums verwiesen, vorzugsweise abstrakte Zulässigkeitsfragen zu erörtern⁵².

Im folgenden sollen Verwaltungsverträge ohne Anspruch auf Vollständigkeit nach ihrem *bereichsspezifischen* Vorkommen beschrieben werden. Dieser sehr konkrete Ansatz erreicht noch nicht das mittlere Theorieniveau einer Typologisierung⁵³, die etwa nach der Art der staatlichen Verwaltung⁵⁴ oder nach der Verknüpfung mit normativen Handlungsprogrammen⁵⁵ differenziert. Die Formenlehre des Verwaltungsrechts bedarf der Ergänzung um eine „Maßstabslehre“⁵⁶. Der Ruf nach „dogmatischer Auslotung des Besonderen“⁵⁷ sollte befolgt werden. Auch eine Typologisierung stellt als „dogmatische Zwischenebene“ bereits das Ergebnis einer Befassung mit dem Besonderen dar⁵⁸. Das allgemeine Verwaltungsvertragsrecht der §§ 54ff. VwVfG verweist selbst auf entgegenstehende Rechtsvorschriften, die zuvörderst den Referenzgebieten des besonderen Verwaltungsrechts zu entnehmen sind. Diese bilden das Material, von dem sowohl eine Typologisierung als auch ein darüber hinausgehendes allgemeines Vertragsrecht auszugehen haben⁵⁹.

Die getroffene Auswahl orientiert sich nicht allein an der vermuteten Häufigkeit vertraglichen Handelns, etwa im Städtebaurecht und im Umweltrecht, die sich frühzeitig kooperativen Handlungsformen geöffnet haben. Sie bezieht gerade auch Materien ein, die nach ihrer Tradition und ihren rechtlichen Leitprinzipien zunächst als „natürliche Feinde“ eines öffentlichen Vertragsrechts erscheinen. Hierfür steht insbesondere das Abgabenrecht. Die öffentliche Auftragsvergabe und das vertragliche Subventionsrecht wiederum sind nicht nur Exponenten für marktwirtschaftliches Verwaltungshandeln und die kooperati-

⁵¹ *Schmidt-Aßmann*, DVBl. 1989, S. 533ff. (535).

⁵² *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungsverträge im Städtebaurecht, in: Lenz (Hrsg.), FS Gelzer, Düsseldorf 1991, S. 117ff. (119).

⁵³ Zu Funktionen und Ansätzen einer Vertragstypologie s. *Krebs*, VVDStRL 52 (1993), S. 248ff. (277ff.); s. a. *Spannowsky*, Grenzen, S. 195ff.

⁵⁴ So differenziert *Bullinger*, Vertrag und Verwaltungsakt, 2. und 3. Abschnitt, nach Verträgen im Bereich der Eingriffs- und Leistungsverwaltung.

⁵⁵ *Lerche*, Die verwaltungsgerichtliche Klage aus öffentlich-rechtlichen Verträgen, in: Külz/Naumann (Hrsg.), Staatsbürger und Staatsgewalt Bd. II, Karlsruhe 1963, S. 59ff. (61ff.).

⁵⁶ *Schmidt-Aßmann*, DVBl. 1989, S. 533ff. (537).

⁵⁷ *Kunig*, DVBl. 1992, S. 1193ff. (1201).

⁵⁸ *Krebs*, VVDStRL 52 (1993), S. 248ff. (279); *Schmidt-Aßmann*, FS Gelzer, S. 117ff. (122).

⁵⁹ *Schmidt-Aßmann*, DVBl. 1989, S. 533ff. (535); *Kunig*, DVBl. 1992, S. 1193ff. (1201); *Krebs*, VVDStRL 52 (1993), S. 248ff. (277ff.); s. a. bereits *Bullinger*, GedS Peters, S. 667ff. (680f.).

Sachverzeichnis

- Abgabenrecht 354f., 357f., 362ff., 369, 432f., 625
 - Maßgeblichkeit für Geldleistungspflichten der Bürger 369, 625
 - als Maßstab für Erschließungsverträge 357f.
 - als Maßstab für Fehlerfolgen 432f.
 - als Maßstab für Folgekostenverträge 362f.
 - als Maßstab für die Stellplatzablösung 354f.
 - als Maßstab für Zwischenerwerbsverträge 364f.
- Abgabenrechtlicher Vertrag 44ff., 254ff., 296f., 345ff., 431ff.
 - Erscheinungsformen 44ff.
 - Fehlerfolgen 431ff.
 - inhaltliche Rechtmäßigkeitsspielräume 345ff.
 - Koppelungsverbot 346
 - als Vergleichsvertrag 346f., 350f.
 - Vertragsformverbote 254ff.
 - Vertragsformvorbehalt 296f.
- Ablösungsvertrag 37f., 349ff., 353ff., 432, 561
 - für den Erschließungsbeitrag 37, 349ff., 432, 561
 - für die Stellplatzpflicht 38, 353ff.
- Abschlußfreiheit der Verwaltung 245ff., 251ff., 277ff., 413ff., 491ff., 623
 - Rechtsfolgen fehlender Abschlußfreiheit 413ff.
 - resümierend 623
 - Verbandskompetenz als Voraussetzung 246ff., 413ff.
 - bei völkerrechtlichen Verträgen 277ff.
 - in den Vereinigten Staaten *s. public contract*
 - Vorbehalt des Gesetzes als Schranke 277ff.
 - Vorrang des Gesetzes als Schranke 251ff.
- Adjudication 225, 229f.
 - Verfahrenssicherungen 229f.
 - Vertragshandeln als informal adjudication 225
- Allgemeine Handlungsfreiheit 108ff., 245f., 550ff.
 - Abgrenzung zum Eigentumsschutz 551ff.
 - Erweiterung des grundrechtlichen Schutzes 108ff.
 - als Grundlage der Vertragsfreiheit 108, 245f., 550
 - als Grundlage einer Vertragseingriffsfreiheit 550ff.
- Amtshaftung 458ff., 566f.
 - Amtspflichten bei vertraglichem Verwaltungshandeln 458f., 566f.
 - und Leistungsstörungsrecht 458, 566f.
 - bei privatrechtlichem Vertragshandeln 461ff.
 - Verletzung vertragsbezogener Amtspflichten 459f., 567
 - Verstoß gegen die Kompetenzordnung 459
 - Verstoß gegen Verfahrensvorschriften 460f.
 - Verstoß gegen Vergabevorschriften 462ff.
 - Verstoß gegen Vertragsformverbote 459
 - Verstoß gegen Vertragspflichten 567
- Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrecht 81ff., 90ff., 101ff., 151ff., 324f., 382f., 453ff.
 - im Beihilfenrecht 324f., 382f., 455ff
 - gemeinschaftskonforme Auslegung 91
 - und grundrechtliche Gesetzesvorbehalte 151ff.
 - indirekte Kollisionslagen 92ff., 453ff.
 - und Verfassungsrecht 101ff.
 - und Vorrang des Gesetzes 81ff., 90ff.
- Aufgabentheorie 25
- Auftragsvergabe 52ff., 159f., 250f., 325ff., 380ff., 384ff., 398ff., 403, 430f., 462f., 471ff., 624, 630, 641
 - Amtshaftung 462f.
 - Culpa in contrahendo 471ff.
 - Erscheinungsformen 52ff.

- Fehlerfolgen 430f., 462f., 471ff.
- gemeinschaftsrechtlicher Rechtssatzvorbehalt 159f.
- gemeinschaftsrechtlicher Staatshaftungsanspruch 465
- gemeinschaftsrechtliche Vorgaben 55ff., 384ff.
- Grundrechtsbindung 398ff.
- inhaltliche Rechtmäßigkeitsspielräume 380ff., 384ff.
- Koppelungsverbot 380f.
- Rechtsnatur 53f., 331
- Rechtsschutz 56f., 159f., 329ff.
- resümierend 624, 630, 641
- Verbandskompetenz 250f.
- Verfahrensanforderungen 325ff.
- Vertragsschluß durch Zuschlagserteilung 330f.
- vergabefremde Zwecke 54f., 57, 250f., 384ff., 400f., 405
- Ausbildungsförderungsvertrag 59f., 258f., 352f.
- Erscheinungsformen 59f.
- Inhaltliche Rechtmäßigkeitsspielräume 352f.
- Koppelungsverbot 352f.
- Vertragsformverbote 258f.
- Austauschvertrag 25f., 336ff., 379, 543f.
- Angemessenheit 338
- Anwendungsbereich von § 56 VwVfG 336
- Eigentumsschutz 543f.
- Gegenleistung der Verwaltung 337f.
- hinkender Austauschvertrag 26, 339f.
- Koppelungsverbot 337ff.
- privatrechtliche Austauschverträge 379
- Zweckbestimmung 337

- Bauplanungsabreden *s. Städtebaurechtlicher Vertrag und Normsetzungsvertrag*
- Bauplanungsgarantievertrag 374ff., 437f.
- Fehlerfolgen 437f.
- inhaltliche Rechtmäßigkeitsspielräume 374ff.
- als Normsetzungsvertrag 376f., 437f.
- Beamtenrechtlicher Vertrag 59f., 258f., 297, 351ff.
- Erscheinungsformen 59f.
- inhaltliche Rechtmäßigkeitsspielräume 351ff.
- Vertragsformverbote 258f.
- Vertragsformvorbehalt 297
- Beihilfenaufsicht 50ff., 324ff., 382ff., 423ff., 438ff., 450ff., 464f., 624f., 637, 641
- Fehlerfolgen 423ff., 438ff.
- gemeinschaftsrechtliche Regelungsstruktur 50ff.
- gemeinschaftsrechtlicher Staatshaftungsanspruch 464f.
- materielles Beihilfenverbot 382f., 438ff., 452ff.
- Durchführungsverbot 324f., 423ff., 451f., 464
- inhaltliche Rechtmäßigkeitsspielräume 382ff.
- Notifizierungsgebot 324, 427
- resümierend 624f., 637, 641
- Rückerstattung gemeinschaftsrechtswidriger Beihilfen 450ff.
- Rückerstattungsgrundsätze als allgemeine Rechtsgrundsätze 455ff.
- Vergabeformneutralität des Beihilfenrechts 426, 457
- Verfahrensanforderungen für Subventionsverträge 324ff.
- Vertrauensschutz des Beihilfenempfängers 454f.
- Bereichsspezifische Betrachtung 10ff., 254ff., 344ff., 431ff.
- als Ansatz 10ff.
- von Fehlerfolgen 431ff.
- von inhaltlichen Rechtmäßigkeitsspielräumen 344ff., 368f., 431ff.
- von Vertragsformverboten 254ff., 261
- Berufungsvereinbarungen 60f., 549f.
- Bestandskraft 549f.
- Erscheinungsformen 60f.
- Besonderes Gewaltverhältnis 110ff.
- Bestandskraft von Verwaltungsverträgen 537ff.
- Clausula-Lehre 553ff.
- einfachrechtliche Eingriffsschranken 553ff.
- grundrechtliche Eingriffsschranken 539ff.
- Kündigung des Vertrages 562ff.
- vergleichend 638ff.
- Wegfall der Geschäftsgrundlage 555
- Breach of contract 593ff., 619ff.
- Abgrenzung zu einem impairment 593f., 619ff.
- Sovereign acts doctrine 598ff.
- Zurechnung legislativer Vertragseingriffe 597ff.

- Clausula rebus sic stantibus 553ff.
- Abgrenzung zum Wegfall der Geschäftsgrundlage 555, 556

- im Staatsvertragsrecht 554f.
- im Völkerrecht 553f.
- Commerce clause 185, 215f.
- Funktion 185
- Als Eingriffsrechtfertigung für die Bundesgesetzgebung 215f.
- Constructional rule 195f., 502f., 509ff.
- Entstehung und Funktion 195f., 509ff.
- faktische Bindungen des Normsetzungsrechts 502f., 509ff.
- Zusammenwirken mit inalienability doctrine 510f.
- Contract clause 11ff., 181ff., 204ff., 505ff., 572ff., 604
- und due process clause 204ff., 214ff., 218ff.
- Eingriffsrechtfertigung 575ff. s.a. *Impairment of contract* und *Police power*
- Entstehungsgeschichte 182ff.
- Funktionen 184ff.
- als Gegenstand der Rechtsvergleichung 11ff.
- gerichtliche Kontrolle 218ff., 586ff. s.a. *Judicial review*
- öffentliche Verträge als Schutzobjekt s. *Public contract*
- private Verträge als Schutzobjekt s. *Private contract*
- Rechtsfolgen eines Verstoßes 619ff. s.a. *Specific performance*
- und taking clause 602ff., 604
- Verpflichtungsfähigkeit des Staates 196ff., 505ff. s.a. *Inalienability doctrine* und *Constructional rule*
- Vertragseingriff 189, 576ff., 593ff., 602ff. s.a. *Breach of contract*, *Impairment of contract* und *Taking clause*
- Vertragspflichten 188f., 505ff., 575f. s.a. *Obligation of contract* und *Constructional rule*
- Wortlaut 181
- Contract zoning 480f., 517f., 524ff., 531f., 584f.
- Bestandskraft 584f.
- Development agreements 481, 518, 526f., 584f.
- Fehlerfolgen 531f.
- Rezoning agreements 480f., 517f., 524f.
- Verfahrenssicherungen 525ff.
- Vorbehalt legislativer Ermächtigung 517f.
- Vorrang des Gesetzes 524ff.
- Culpa in contrahendo 466ff.
- Anspruchsgrundlagen 467ff.
- Anspruchsinhalt 470f., 474f.
- Anwendung auf Verwaltungsverträge 466f.
- Rechtsweg 466f.
- Verletzung von Aufklärungspflichten 473ff.
- Verletzung von Sorgfaltspflichten 469ff.
- Demokratieprinzip 134ff., 143ff., 173ff., 275f., 304f., 315
- zur Begründung des Parlamentsvorbehalts 134ff., 143ff., 165f.
- und Gebot vertraglichen Handelns 275f.
- Letztentscheidungsverantwortung 175ff., 304
- parlamentarische Diskontinuität 173f., 304f., 315
- Drittschutz beim vertraglichen Handeln 321, 332, 422f., 427ff., 435, 439, 443ff.
- bei gemeinschaftsrechtswidrigen Subventionsverträgen 427ff., 439
- grundrechtlicher Schutz 393f., 397f., 443ff.
- Schutzkonstellationen 332
- Verbotsgesetze zugunsten Dritter 422f., 435, 443f.
- Zustimmungsvorbehalt nach § 58 I VwVfG 321
- Due process clause 204ff., 585, 588f.
- Entstehung 204
- gerichtliche Kontrolle 207f., 209ff.
- als Maßstabnorm der Gesetzgebung des Bundes 214ff., 585, 588f.
- substantive due process 204f., 206ff.
- Verfahrensschutz 211ff.
- Eigentumsschutz für Verträge 539ff., 551ff., 638ff.
- Abgrenzung zur allgemeinen Handlungsfreiheit 551ff.
- Eigentumsbegriff 539ff.
- Eigentumseingriffe durch Normsetzung 544ff.
- öffentlichrechtliche Vertragsrechte als Eigentum 541ff.
- vergleichend 638ff.
- Rückwirkungsverbot 547ff.
- in den Vereinigten Staaten s. *Property*, *Regulatory taking* und *Taking clause*
- Vertragseingriff als Enteignung 545f.
- Vertragseingriff als Inhalts- und Schrankenbestimmung 546f.
- Einheimischensicherungsvertrag 360, 372f.

- inhaltliche Rechtmäßigkeitsspielräume 360, 372f.
- vertragspezifischer Rechtmäßigkeitsspielraum 360
- Einheitsvertragsrecht 23, 377ff., 438, 465, 640f.
- Angleichung der Rechtmäßigkeitsmaßstäbe 23, 377ff., 438
- Rechtsformneutralität gemeinschaftsrechtlicher Gebote 465
- resümierend 640f.
- Enteignung vertraglicher Rechte 68f., 545f.
- Anforderungen an Gemeinwohlbegründung 545f.
- historisch 68f.
- in den Vereinigten Staaten 602ff. *s. a. Regulatory taking und Taking clause*
- Entwicklungsträgervertrag 37
- Erschließungsbeitragsablösungsvertrag 37f., 349ff., 432, 561
- Erscheinungsformen 37f.
- Fehlerfolgen 432
- inhaltliche Rechtmäßigkeitsspielräume 349ff.
- Wegfall der Geschäftsgrundlage 561
- Erschließungsvertrag 36f., 273f., 357ff., 433f.
- Erscheinungsformen 36f.
- Fehlerfolgen 433f.
- inhaltliche Rechtmäßigkeitsspielräume 357ff.
- Koppelungsverbot 358
- Vertragsformgebote 273f.
- Erworbene Rechte 67ff., 539, 550
- Berufungszusagen als wohlerworbenes Recht 550
- historisch in Deutschland 67ff., 539
- in den Vereinigten Staaten *s. Vested rights*
- Executive agreement 495ff., 632f.
- Congressional-executive agreement 496ff.
- als Ersatz für Treaties 497
- Kritik 498f., 501, 632f.
- Sole executive agreements 500
- Verfassungspraxis 495ff.
- vergleichend 632f.
- Zulässigkeit 497ff.

- Folgekostenvertrag 38f., 361 ff., 370ff., 433, 436ff.
- Erscheinungsformen 38f.
- Fehlerfolgen 433, 436ff.
- inhaltliche Rechtmäßigkeitsspielräume 361 ff., 370ff.
- Koppelungsverbot 361 ff.
- als Normsetzungsvertrag 370ff., 436ff.
- Forbearance agreement 227f., 492f., 502f., 510f., 523f., 530ff., 596f., 601f.
- Abschlußfreiheit der Verwaltung 492f., 502f.
- Bestandskraft 596f., 601f., 614f.
- Fehlerfolgen 530f., 532f.
- als Garantievertrag 510f., 531, 535
- als Normverzichtsvertrag 227f., 530f.
- Vertragsauslegung 502f., 510f.
- Vorbehalt legislativer Ermächtigung 502f.
- Vorrang des Gesetzes 523f.
- Forschungsförderungsvertrag 49f., 124ff., 381, 406, 442f.
- Erscheinungsformen 49f.
- Fehlerfolgen 442f.
- Koppelungsverbot 381
- Vorbehalt des Gesetzes 124ff., 406, 442f.

- Gemeinschaftskonforme Auslegung 91
- Gemeinschaftsrechtliche Beihilfenaufsicht *s. Beihilfenaufsicht*
- Gemeinschaftsrechtliche Richtlinien *s. Richtlinien*
- Gemeinschaftsrechtlicher Staatshaftungsanspruch *s. Staatshaftungsanspruch*
- Gesetzesvorrang *s. Vorrang des Gesetzes*
- Gesetzesvorbehalt *s. Vorbehalt des Gesetzes*
- Gesetzgeberische Souveränität 63ff.
- Gesetzgebungsvertrag 6ff., 63ff., 302ff., 420f., 477ff.
- Erscheinungsformen 6ff.
- historische Entwicklung 63ff.
- konsensualer Atomausstieg 6, 312, 315
- vertragliche Bindung der Haushaltshoheit 304ff.
- vertragliche Bindung durch völkerrechtlichen Vertrag 307ff.
- parlamentarische Zustimmung zur Selbstbindung 312ff.
- Rechtsfolgen unzulässiger Bindung 420f.
- in den Vereinigten Staaten 477ff.
- Gesetzmäßigkeitssprinzip *s. Vorrang des Gesetzes und Vorbehalt des Gesetzes*
- Grundrechtseingriff 108ff., 113ff., 389ff., 441ff.
- beim Begünstigten 115f., 389ff., 442f.
- durch drittbelastendes Handeln 114f., 393f., 443ff.
- Fehlerfolgen 441 ff.
- und Grundrechtsverzicht 389f.
- klassischer Grundrechtseingriff 108ff.

- mittelbarer Grundrechtseingriff 113ff., 389ff.
- durch Vertrag(sinhalt) 389ff., 441ff.
- Vorbehalt des Gesetzes 116ff., 394ff.
- Grundstücksnutzungsvertrag 271f., 360
- Einheimischensicherungsvertrag 360
- inhaltliche Rechtmäßigkeitsspielräume 271f., 360
- vertragsspezifischer Rechtmäßigkeitsspielraum 360

- Hochschulvertrag 61f., 297f., 306f., 393f., 405f., 444f.
- Erscheinungsformen 61f.
- Fehlerfolgen 444f.
- Grundrechte Dritter 393f., 444f.
- Parlamentsvorbehalt für den Vertragsabschluß 297f.
- Parlamentsvorbehalt für den Vertragsinhalt 405f.
- Vorbehalt künftiger Normsetzung 306f.

- Immissionsschutzrechtlicher Vertrag *s. Umweltrechtlicher Vertrag*
- Impairment of contract 189, 576ff., 593f.
- Abgrenzung zu einem breach of contract 593f.
- Auslegung im 19. Jahrhundert 189
- heutige Qualifizierung eines Vertragseingriffs 576ff.
- Inalienability doctrine 196ff., 505ff., 532ff., 634ff.
- Abgrenzung von der nondelegation doctrine 512f.
- Adressaten der Doktrin 507ff.
- Enteignungsrecht als unveräußerliche Kompetenz 513f., 604
- Entstehung 196ff.
- Rechtsfolgen eines Verstoßes 532ff.
- resümierend 634ff.
- als Grundsatz staatlicher Verpflichtungsunfähigkeit 507
- Haushaltshoheit als unveräußerliche Kompetenz 520ff.
- police power als unveräußerliche Kompetenz 514ff.
- Steuererhebungsrecht als unveräußerliche Kompetenz 518ff.
- verfassungsrechtliche Begründung 505ff.
- Inhaltsfreiheit 333ff., 344ff., 387ff., 403ff., 431ff., 469f., 624f.
- bei Austauschverträgen 336ff.
- dispositives Recht 335f.
- Gesetzesbindung 333ff., 341ff.
- Grundrechtsbindung 387ff.
- Rechtsfolgen fehlender Inhaltsfreiheit 403ff., 431ff., 469f.
- resümierend 624f.
- in den Vereinigten Staaten *s. public contract*
- bei Vergleichsverträgen 340ff., 346f., 350f.
- vertragsspezifische Rechtmäßigkeitsspielräume 335, 359, 360, 365, 367f.
- Vorbehalt des Gesetzes 394ff.

- Judicial review 207ff, 218ff., 231ff., 494, 522ff., 586ff.
- bei Ablehnung eines Vertragsschlusses 494
- Begründung unterschiedlicher Kontrollstandards 589ff.
- zur Durchsetzung des Gesetzesvorrangs 231ff., 522ff.
- zur Durchsetzung rechtmäßiger Verträge 522ff.
- nach der due process clause 207f., 209ff.
- nach der contract clause 218ff, 221, 586ff.

- Kommunen 172, 247ff., 300, 316
- kommunales Selbstverwaltungsrecht als Zuweisung von Verbandskompetenz 247, 249
- kommunale Rechtsetzung als exekutive Rechtsetzung 172, 316
- Kompetenz für privatrechtliches Vertragshandeln 300
- in den Vereinigten Staaten *s. Municipality*
- Kooperatives Handeln 1ff.
- formal 4ff.
- informal 1ff.
- Koordinationsrechtlicher Vertrag 30ff.
- Koppelungsverbot 337ff., 346, 352f., 354ff., 358, 361 ff., 380ff., 402f.
- für abgabenrechtliche Verträge 346
- für Ausbildungsförderungsverträge 352f.
- für Erschließungsverträge 358
- für Folgekostenverträge 361 ff.
- für öffentliche Aufträge 380ff.
- für privatrechtliche Verwaltungsverträge 379, 402f.
- als Sachzusammenhangsgebot nach § 56 VwVfG 338ff.
- für Stellplatzablösungsverträge 354, 356
- für Zwischenerwerbsverträge 364f.
- Kündigung von Verwaltungsverträgen 562ff.

- wegen Gemeinwohlgefährdung nach § 60 I 2 VwVfG 562f.
 - Rechtsfolgen der Lösung vom Vertrag 565f.
 - vertragliches Kündigungsrecht 563f.
 - Verzicht auf gesetzliches Kündigungsrecht 564
- Legislative contract 477ff., 517f., 524ff., 531f., 584f., 596f., 601f.
- Bestandskraft 584f., 596f., 601f.
 - contract zoning 480f., 517f., 524ff., 531f., 584f.
 - als Einzelbewilligung durch den Gesetzgeber 477f.
 - Leistungsgesetz als vertragliche Grundlage 479f.
 - Zustandekommen 477
- Legislatives Zugriffsrecht 164ff., 304, 314f.
- und Verwaltungsvorbehalt 167ff.
 - und Rechtsetzungskompetenz der Verwaltung 171ff.
 - und vertragliche Bindung des Parlaments 304, 314f.
- Leistungsstörungenrecht 458, 566f., 568ff.
- und Amtshaftung 458, 566f., 568f.
 - Unmöglichkeit der Vertragserfüllung 569ff.
 - und Wegfall der Geschäftsgrundlage 568, 570
- Letztentscheidungsverantwortung 175ff., 275f., 304, 313
- des parlamentarischen Gesetzgebers 180, 304, 313
 - und private Teilhabe am Vertragsschluß 275f., 313
- Modernisierungskostenvertrag 37
- Municipality 482ff., 503ff., 508, 513ff., 524
- als Adressat der inalienability doctrine 508, 513, 515ff.
 - erwerbswirtschaftliches Handeln 485ff.
 - Kompetenz zur Enteignung 513
 - Kompetenz zur Gemeinwohlregulierung 514
 - Kompetenz zur Kreditaufnahme 482
 - Kompetenz zur Steuererhebung 519, 521
 - Ultra vires-Handeln 532ff.
 - verfassungsrechtlicher Status 503f., 483
 - Vertragsschlußkompetenz 504f., 524
- Naturschutzrechtlicher Vertrag 34f., 43, 266ff., 274, 367f.
- Erscheinungsformen 34f., 43
 - inhaltliche Rechtmäßigkeitsspielräume 367f.
 - Vertragsformgebote 274
 - Vertragsformverbote 266ff.
 - vertragspezifischer Rechtmäßigkeitsspielraum 367f.
- Nichtanwendung s. *Normverwerfung*
- Nichtigkeit des Vertrages s. *Wirksamkeit des Vertrages*
- Nondelegation doctrine 237ff., 501ff., 512f., 527f., 631f.
- Abgrenzung von der inalienability doctrine 512f.
 - Abschlußfreiheit der Verwaltung 501ff.
 - Entstehung und Begründung 237f.
 - heutige Bedeutung 239ff.
 - Inhaltsfreiheit der Verwaltung 527f.
 - Kritik 241f., 631f.
- Normfiktionslehre 25
- Normsetzungsautorität 63ff., 79ff., 105ff.
- ausgeübte Normsetzungsautorität 79ff.
 - Begriff 63ff.
 - vorbehaltene Normsetzungsautorität 105ff.
- Normsetzungsvertrag 32ff. 227f., 262ff., 299, 302ff., 315ff., 369ff., 420f., 436ff., 559f., 570f.
- Begriff 32
 - Bestandskraft 559f., 570f.
 - Fehlerfolgen 436ff.
 - und Gemeinschaftsrecht 265ff.
 - inhaltliche Rechtmäßigkeitsspielräume 369ff.
 - im Naturschutzrecht 34f., 266ff.
 - über parlamentarische Gesetzgebung 302ff., 420f.
 - im Städtebaurecht 33f., 263, 268ff., 370ff., 436ff.
 - im UGB-Entwurf 264, 317ff.
 - in den Vereinigten Staaten s. *Forbearance agreement* und *Legislative contract*
 - Vertragsformverbote 262ff.
 - Vertragsformvorbehalt 299
 - Vertragsinhaltsvorbehalt 397
 - und Vorbehalt künftiger Normsetzung 315ff.
- Normverwerfung 88ff., 97ff.
- gemeinschaftsrechtswidriges Recht 90ff.
 - gesetzwidriges Verordnungsrecht 88ff.
 - verfassungswidriges Gesetzesrecht 97ff.

- Obligation of contract 188f., 575f.
- Abgrenzung zu remedies im 19. Jahrhundert 188f.
 - heutige Qualifizierung der Vertragspflichten 575f.
- Öffentlicher Auftrag *s. Auftragsvergabe*
- Öffentlichrechtlicher Erstattungsanspruch 446ff. *s.a. Rückabwicklung*
- Öffentlichrechtlicher Vertrag *s. Verwaltungsvertrag*
- Pacta sunt servanda 308f., 310, 537, 553, 594f.
- als Grundlage der Bindungswirkung des Verwaltungsvertrags 537
 - in den Vereinigten Staaten 594f.
 - im Völkerrecht 308f., 310, 553
- Parlamentarvorbehalt 134ff., 143ff., 277ff., 293ff., 419f.
- für den Abschluß von Verträgen 293ff., 295ff., 299ff.
 - Begriff 134
 - Begründung 134ff., 143ff.
 - für den Bundeswehreinsetz 146f., 285f.
 - als Delegationsverbot 136ff.
 - demokratischer Parlamentarvorbehalt 141ff., 295ff., 419f.
 - als Formvorbehalt 139ff., 148ff.
 - grundrechtlicher Parlamentarvorbehalt 134ff., 294f.
 - für das Haushaltsrecht 147f., 283
 - Rechtsfolgen eines Verstoßes 419f.
 - für völkerrechtliche Verträge 277ff.
- Pflegesatzvereinbarungen 59
- Phasenspezifische Betrachtung 9, 320ff.
- Police power 191, 198, 514ff., 578ff., 616ff.
- als Eingriffsrechtfertigung 198, 579
 - Eingriffszwecke 514f., 580ff.
 - Entstehung und Begründung 191, 198
 - Rechtfertigungsanforderungen 581ff.
 - Rechtsfolgen einer Überschreitung der police power 616ff.
 - als reserved power 578f.
 - als unveräußerliche Kompetenz 514ff., 579
 - verfassungsrechtliche Konstruktion 578ff.
- Private contract 188ff., 218ff., 578, 581f., 586
- Eingriffsrechtfertigung 581f.
 - gerichtliche Kontrolle 218ff., 586
 - Konstruktion der police power 578
 - Schutz im 19. Jahrhundert 188ff.
 - Schutz im 20. Jahrhundert 218ff.
- Privatrechtlicher Verwaltungsvertrag 21ff., 249ff., 271f., 299ff., 322ff., 377ff., 415f., 438, 445f., 461ff.
- Amtshaftung 461ff.
 - Bestimmung der Rechtsnatur 24ff.
 - Fehlerfolgen 415f., 438, 445f., 461ff.
 - Grundrechtsgeltung 398ff.
 - inhaltliche Rechtmäßigkeitsspielräume 377ff.
 - Terminologie 23f.
 - Verbandskompetenz 249ff., 415f.
 - in den Vereinigten Staaten *s. private contract*
 - Verfahrenssicherungen 322ff.
 - Vertragsformverbote 271ff.
 - Vertragsformvorbehalt 299ff.
 - Wahlfreiheit der Verwaltung 21ff.
- Privatrechtsfähigkeit der Verwaltung 21f., 299ff.
- Property 182, 192ff., 200f., 205ff., 212ff., 608ff.
- als Grund der Verfassung 182
 - Property nach der due process clause 205ff., 212ff.
 - Property nach der taking clause 608ff.
 - Schutz von statutory entitlements 212ff.
 - Vertragsrechte als Eigentum 192ff.
 - Wandel des Eigentumsbegriffs 200ff.
- Public contract 191ff., 220ff., 225ff., 477ff., 522ff., 528ff., 579, 582ff., 587ff., 641f.
- Abschlußfreiheit 491ff.
 - Begründung des gerichtlichen Kontrollstandards 589ff.
 - Eingriffsrechtfertigung 582ff.
 - Fehlerfolgen 528ff.
 - gerichtliche Kontrolle 221f., 587f.
 - Inhaltsfreiheit 522ff.
 - Konstruktion der police power 579
 - Legislative und administrative Verträge 477ff.
 - Qualifizierung als public 482ff., 641f.
 - resümierend 641f.
 - Schutz im 19. Jahrhundert 191ff.
 - Schutz im 20. Jahrhundert 220ff.
 - Verpflichtungsfähigkeit des Staates *s. Inalienability doctrine*
 - Vertragsauslegung 529f. *s.a. Constructional rule*
 - Verträge der Verwaltung 225ff.
- Public/private-dichotomy 482ff., 640ff.
- Differenzierung von Handlungsfunktionen öffentlicher Einheiten 483ff.
 - resümierend 640ff.

- State action doctrine 487ff.
- Zurechnung zur öffentlichen Hand 487ff.
- Publizierung 26f., 41, 58, 462f.
- bei der Bestimmung der Rechtsnatur 26f., 41
- der Vergabe öffentlicher Aufträge 58, 462f.

- Rechtsetzung der Exekutive 88ff., 171ff., 262ff., 315ff.
- als funktionelle Gesetzgebung 172
- kommunale Rechtsetzung 172, 316
- und legislatives Zugriffsrecht 171ff.
- und Normsetzung durch Vertrag 262ff., 315ff.
- und Normverwerfung 88ff.
- in den Vereinigten Staaten s. *Rulemaking*
- Rechtsfortbildung 79f., 99f.
- durch die Verwaltung 99f.
- und Vorrang des Gesetzes 79f.
- Rechtsnatur 20ff.
- Bestimmung der Rechtsnatur 24ff.
- Wahlfreiheit der Verwaltung 21ff.
- Zusammengesetzter Vertrag 26
- Rechtsstaatsprinzip 106, 135, 142, 154f., 161
- als Begründung und Grundlage des Gesetzesvorbehalts 106, 135, 142
- und Gemeinschaftsrecht 154, 161
- Rechtsvergleichende Betrachtung 11ff., 181ff., 476ff., 572ff., 623ff.
- Methodisches Vorgehen 11ff.
- Öffentliche Verträge im Vergleich 181ff., 476ff., 572ff., 623ff.
- Resümee 623ff.
- Regulatory taking 606ff.
- Enteignungskriterien 608ff.
- Formalisierungstendenzen 611ff.
- partial taking 609f.
- Rechtsfolgen eines regulatory taking 616ff.
- temporary taking 609f., 617f.
- Vertragseingriffe als regulatory taking 613ff.
- Richtlinien 82ff., 152ff., 420
- Umsetzungsvorbehalt 155ff., 420
- unmittelbare Anwendung 82f.
- und Vorbehalt des Gesetzes 152ff.
- und Vorrang des Gesetzes 82f.
- Rückabwicklung nichtiger Verträge 446ff.
- Grundlagen des Erstattungsanspruchs 446f.
- Modifizierung des Erstattungsanspruchs bei der Rückabwicklung von Verträgen 449f.
- Rückabwicklung von gemeinschaftsrechtswidrigen Subventionsverträgen 450ff., 456f.
- Vertrauensschutz bei der Rückabwicklung 447ff.
- Rückwirkungsverbot 187, 189, 547ff., 572ff.
- eigentumsrechtliches Rückwirkungsverbot 547ff.
- Qualifizierung rückwirkender Vertragseingriffe 548f.
- in den Vereinigten Staaten 187, 189, 572ff.
- Rulemaking 224ff., 492f.
- Formenwahlfreiheit 492
- negotiated rulemaking 226f.
- im System des Verwaltungshandelns 224f.
- Vertrag statt rulemaking 227f., 492f.

- Sanierungsvertrag 37, 42
- im Bodenschutzrecht 42
- als Sanierungsträgervertrag im Städtebaurecht 37
- Schadensersatzansprüche s. *Sekundäransprüche*
- Schutzpflichten 127ff., 162f., 404
- Inhalt 127ff.
- Vorbehalt des Gesetzes 130ff., 404
- und Gemeinschaftsrecht 162f.
- Sekundäransprüche 457ff., 566ff.
- Amtshaftung 458ff., 566f.
- Culpa in contrahendo 466ff.
- Leistungsstörungenrecht 458, 566f., 568ff.
- in den Vereinigten Staaten 528ff., 619ff.
- s. a. *Specific performance*
- Selbstbeschränkungsabkommen 2
- Sonderrechtstheorie 22, 24ff.
- Souveränität 63ff., 76ff.
- gesetzgeberische Souveränität 63ff.
- historische Entwicklung 63ff.
- staatliche Souveränität 76ff.
- Sovereign acts doctrine 598ff.
- Sozialrechtlicher Vertrag 59, 260f.
- Erscheinungsformen 59
- Vertragsformverbote 260f.
- Specific performance 593f., 604, 619ff.
- Rechtsfolgen eines breach of contract 593f.
- Rechtsfolgen eines Verstoßes gegen die contract clause 593f., 619ff.
- Rechtsfolgen der taking clause 604
- Staatshaftung 458ff., 463ff.

- Amtshaftung 458ff.
- gemeinschaftsrechtlicher Staatshaftungsanspruch 463ff.
- Rechtsformneutralität des gemeinschaftsrechtlichen Anspruchs 465
- bei Verstoß gegen das gemeinschaftsrechtliche Beihilfenrecht 464f.
- bei Verstoß gegen gemeinschaftsrechtliche Vergabevorschriften 465
- Staatliche Schutzpflichten *s. Schutzpflichten*
- Staatsvertrag 17ff., 554ff.
 - Anwendung der *clausula*-Lehre 554ff.
 - Parlamentsvorbehalt 17ff.
- Städtebaurechtlicher Vertrag 33f., 36ff., 263, 268ff., 273f., 356ff., 370ff., 433f., 436ff.
 - Bauplanungsgarantievertrag 374ff.
 - Durchführungsvertrag zum Vorhaben- und Erschließungsplan 373ff.
 - Einheimischensicherungsvertrag 360, 372f.
 - Erscheinungsformen 36ff.
 - Erschließungsvertrag 36f., 273f., 357ff., 433f.
 - Folgekostenvertrag 38f., 361ff., 370ff., 433, 436ff.
 - Grundstücksnutzungsvertrag 360
 - als Normsetzungsvertrag 33f., 370ff., 436ff.
 - Umlageungsvertrag 359f.
 - in den Vereinigten Staaten *s. Contract zoning*
 - Vertragsformgebote 273f.
 - Vertragsformverbote 263, 268ff.
 - Zwischenerwerbsvertrag 364f.
- State action doctrine 487ff., 643
 - als Maßstab der Grundrechtsbindung 487ff.
 - als Maßstab für die Qualifizierung von Verträgen 490f.
 - private Rechtsträger in public functions 489f.
 - Staat als joint participant 489
 - verfassungsrechtliche Grundlage 488
 - vergleichend 643
- State Contract 19f.
- Statutory entitlement 212f., 235f., 479f., 493f., 541
 - als subjektiv-öffentliches Recht 541
 - als Schutzgut der contract clause 479f.
 - einfachrechtlicher Schutz 235f.
 - Verfahrensanforderungen nach der due process clause 212f.
- Verfahrenssicherung beim Vertragsschluß 493f.
- Stellplatzablösungsvertrag 38, 353ff.
 - Erscheinungsformen 38
 - Inhaltliche Rechtmäßigkeitsspielräume 353ff.
 - Koppelungsverbot 356
- Steuerrechtlicher Vertrag *s. Abgabenrechtlicher Vertrag*
- Subjektiv-öffentliches Recht 541ff.
 - als Eigentumsrecht 541ff.
 - in den Vereinigten Staaten *s. Statutory entitlement*
 - Vertragsrecht als subjektiv-öffentliches Recht 541ff.
- Subordinationsrechtlicher Vertrag 27ff., 254ff., 344ff., 409ff., 431ff.
 - Begriff 29f.
 - Fehlerfolgen 409, 431ff.
 - Inhaltliche Rechtmäßigkeitsspielräume 344ff.
 - Kritik 28f., 73ff.
 - Vertragsformverbote 254ff.
- Subventionsvertrag 46ff., 324ff., 382ff., 423ff., 438ff., 450ff., 544
 - Eigentumsschutz 544
 - Erscheinungsformen 46ff.
 - gemeinschaftsrechtliche Vorgaben 50ff., 324ff., 382ff., 423ff., 438ff., 450ff.
 - Grundrechtseingriff 393
 - Rückabwicklung gemeinschaftsrechtswidriger Verträge 450ff.
 - Vorbehalt des Gesetzes 396f., 406
- Taking clause 193, 217, 513, 602ff.
 - Enteignungsbegriff 606ff.
 - Enteignungsrecht als unveräußerliche Kompetenz 513, 604
 - Entwertung von Vertragsrechten als taking 606ff., 613ff. *s.a. Regulatory taking*
 - Formalisierungstendenzen 611ff.
 - förmlicher Entzug von Vertragsrechten 603ff.
 - als Maßstabsnorm für Vertragseingriffe 193, 217, 602ff.
 - mißbräuchliche Eigentumsnutzungen 610ff., 615f.
 - power of eminent domain 513
 - public use als Enteignungsvoraussetzung 604f.
 - Rechtsfolgen einer Enteignung 616ff.
- Treaty 494ff., 605f., 632f.

- Austauschbarkeit mit executive agreements 497ff.
- Indian Treaties 605f.
- Parlamentsvorbehalt 494ff.
- resümierend 632f.
- Verfassungspraxis 495ff.

- Ultra vires-Handeln 247ff., 414, 478, 637f.
 - als Problem fehlender Verbandskompetenz 247ff., 414
 - in den Vereinigten Staaten 478, 528ff.
 - vergleichend 637f.
 - beim Verstoß gegen Vertragsformverbote 416f.
- Umlegungsvertrag 359
 - inhaltliche Rechtmäßigkeitsspielräume 359
 - vertragspezifische Rechtmäßigkeitsspielräume 359
- Umsetzungsvorbehalt aus Gemeinschaftsrecht 155ff., 420, 630f.
- Umweltrechtlicher Vertrag 34f., 42ff., 260, 312, 315, 317ff., 365ff., 434ff.
 - im Anlagengenehmigungsrecht 42f., 366f.
 - im Bodenschutzrecht 42
 - Erscheinungsformen 42ff.
 - Fehlerfolgen 434ff.
 - inhaltliche Rechtmäßigkeitsspielräume 365ff.
 - konsensualer Atomausstieg 6, 312, 315
 - im Naturschutzrecht 34f., 43f., 266f., 367f.
 - als Normsetzungsvertrag 317ff., 266ff.
 - nach UGB-Entwurf 317ff., 365f.
 - Vertragsformverbote 260
 - vertragspezifischer Rechtmäßigkeitsspielraum 365
- Unveräußerlichkeit des Gesetzgebungsrechts s. *Vorbehalt künftiger Gesetzgebung* und *Inalienability doctrine*

- Verbandskompetenz 246ff., 413ff., 459, 469
 - Amtshaftung 459
 - Culpa in contrahendo 469
 - Rechtsfolgen fehlender Verbandskompetenz 413ff., 459, 469
 - als Voraussetzung der Abschlußfreiheit 246ff.
 - als Voraussetzung privatrechtlichen Vertragshandelns 249ff.
 - als Voraussetzung der öffentlichen Auftragsvergabe 250f.
- Verbotsgesetze 410ff., 431ff.
 - für abgabenrechtliche Verträge 431ff.
 - für Erschließungsbeitragablösungsverträge 432
 - für Erschließungsverträge 433f.
 - für Folgekostenverträge 433
 - für Normsetzungsverträge 436ff.
 - für privatrechtliche Verwaltungsverträge 445f.
 - für umweltrechtlichen Verträge 434ff.
 - Verstoß gegen das gemeinschaftsrechtliche Beihilfenverbot 438ff.
 - Verstoß gegen gemeinschaftsrechtliche Verfahrensgebote 427f.
 - Verstoß gegen Grundrechte 441ff.
 - Verstoß gegen die Kompetenzordnung 414
 - Verstoß gegen den Parlamentsvorbehalt 419f.
 - Verstoß gegen Verfahrenssicherungen 422f.
 - Verstoß gegen Vergabevorschriften 430f.
 - Verstoß gegen Vertragsformverbote 417ff.
 - Voraussetzungen eines Verbotsgesetzes bei Verwaltungsverträgen 410ff.
- Verfahrenssicherungen beim Vertragsschluß 321ff., 421ff., 460f., 471, 624, 627ff.
 - Amtshaftung 460f.
 - anwendbare Regelungen des VwVfG 321ff.
 - Culpa in contrahendo 471
 - gemeinschaftsrechtliche Verfahrensanforderungen 324ff., 423ff.
 - Fehlerfolgen 421ff., 460f., 471
 - resümierend 624
 - Schutz Dritter 321ff., 332, 422f.
 - in den Vereinigten Staaten 229ff.
 - vergleichend 627ff.
 - Vorbehalt des Gesetzes für Verfahrensanforderungen 332
- Verfassungsrechtlicher Vertrag 7, 302ff.
 - Begriff 7
 - vertragliche Bindung der Normsetzung 302ff.
- Vergleichsvertrag 340ff., 346f., 350f.
 - im Abgabenrecht 346f., 350f.
 - und Gesetzesbindung 341ff.
 - privatrechtliche Vergleichsverträge 378
 - Vergleich über die Rechtslage 343
 - Vergleich über Tatsachen 342
 - Voraussetzungen nach § 55 VwVfG 340ff.
- Vertragsformgebote 272ff.
 - im Naturschutzrecht 274
 - im Städtebaurecht 273f.

- für völkerrechtliche Verträge 291 f.
- Vertragsformverbote 251 ff., 262 ff., 416 ff., 459, 469
- im Abgabenrecht 254 ff.
- Amtshaftung 459
- im Beamtenrecht 258 f.
- culpa in contrahendo 469
- als entgegenstehende Rechtsvorschriften 251 ff.
- im Naturschutzrecht 266 ff.
- im Ordnungsrecht 259 f.
- für privatrechtliches Vertragshandeln 271 f.
- Rechtsfolgen eines Verstoßes 416 ff., 459, 469
- im Sozialrecht 260 f.
- im Städtebaurecht 263, 268 ff.
- im Umweltrecht 260
- für Normsetzungsverträge 262 ff.
- Vertragsfreiheit 108, 245 f., 333 ff.
- grundrechtlicher Schutz 108, 333
- der Verwaltung 245 f., 333 ff.
- Vertragsschlußkompetenz 245 ff.
- Vertragsspezifischer Rechtmäßigkeitsspielraum 335, 359, 360, 365, 367 f., 369, 636 f.
- als Bestandteil der Gesetzesbindung 335
- bei Einheimischensicherungsverträgen 360
- Einschätzung 369, 636 f.
- bei Grundstücksnutzungsverträgen 360
- bei immissionsschutzrechtlichen Verträgen 365
- bei naturschutzrechtlichen Verträgen 367 f.
- bei Umlegungsverträgen 359
- Vertrauensschutz 414 ff., 447 ff., 450 ff., 561
- bei der Anwendung der culpa in contrahendo 467 ff.
- bei der Anwendung der Lehre vom Wegfall der Geschäftsgrundlage 561
- bei behördlichen Kompetenzverstößen 414 ff.
- bei der Rückabwicklung gemeinschaftsrechtswidriger Subventionsverträge 450 ff.
- bei der Rückabwicklung nichtiger Verwaltungsverträge 447 ff.
- Verwaltungsabkommen 17 ff., 289 ff.
- Verwaltungsprivatrecht 22 f., 322 ff., 377 ff., 438, 445 f., 461 ff., 640 ff.
- Auslegung von § 134 BGB im öffentlichen Recht 438, 445 f.
- Geltung des Amtshaftungsrechts 461 ff.
- Geltung der Grundrechte 398 ff.
- Geltung des VwVfG 323
- normbezogener Ansatz 22 f., 377 f., 438
- Rechtsformneutralität gemeinschaftsrechtlicher Gebote 465, 640
- in den Vereinigten Staaten 482 ff.
- vergleichend 640 ff.
- Verwaltungsrechtsverhältnis 8 ff.
- Verwaltungsvertrag
- Abgrenzung zur Absprache 4
- Abschlußfreiheit 245 ff., 277 ff.
- Austauschvertrag 336 ff.
- in bereicherspezifischer Perspektive 10 ff., 254 ff., 261, 344 ff., 368 f.
- Bestandskraft 537 ff.
- historische Entwicklung
- Inhaltsfreiheit 333 ff., 344 ff., 369 ff.
- als kooperatives Verwaltungshandeln 4 ff.
- koordinationsrechtlicher Vertrag 30 ff.
- als Prozeß 9, 320 ff.
- Rechtsnatur 20 ff.
- rechtstatsächlich 5 f.
- Rückabwicklung nichtiger Verträge 446 ff.
- Schutz Dritter s. *Drittschutz beim vertraglichen Handeln*
- Sekundäransprüche 457 ff.
- subordinationsrechtlicher Vertrag 27 ff., 254 ff., 344 ff., 409 ff., 431 ff.
- Terminologie 23 f.
- in den Vereinigten Staaten s. *public contract*
- Verfahrenssicherungen 320 ff., 421 ff., 460 f., 471
- Vergleichsvertrag 340 ff., 346 f., 350 f.
- Vertragsformgebote 272 ff.
- Vertragsformverbote 251 ff., 262 ff., 416 ff., 459, 469
- als Verwaltungsrechtsverhältnis 9
- Vorrang des Gesetzes 251 ff., 321 ff., 333 ff., 344 ff., 369 ff.
- Vorbehalt des Gesetzes 277 ff., 293 ff., 332, 394 ff.
- Vorbehalt künftiger Gesetzgebung 315 ff., 420 f.
- Wirksamkeit 407 ff.
- Verwaltungsvorbehalt 167 ff.
- Vested rights 183 f., 190, 200 ff.
- Entstehungsgeschichte 183 f.
- gerichtliche Zuständigkeit 190
- und Wandel des Eigentumsbegriffs 200 ff.
- Völkerrechtlicher Vertrag 17 ff., 277 ff., 307 ff., 553 f.
- Bestandskraft 553 f.
- Bindung des Gesetzgebungsrechts 307 ff.
- Parlamentsvorbehalt 277 ff.

- unmittelbare Anwendung 280, 282, 286ff.
- in den Vereinigten Staaten s. *Treaty and Executive agreement*
- Vorbehalt des Gesetzes 48ff., 69ff., 105ff., 141ff., 151ff., 277ff., 293ff., 299ff., 387ff., 419ff., 441ff., 629ff.
- Abschlußfreiheit der Verwaltung 277ff., 293ff., 299ff.
- Eingriffsvorbehalt 108ff.
- bei der Forschungsförderung 49f., 124ff.
- Funktionen 106ff.
- aus Gemeinschaftsrecht 155ff., 420
- grundrechtliche Vorbehalte 105ff., 387ff., 441ff.
- grundrechtlicher Vertragsformvorbehalt 294f.
- grundrechtlicher Vertragsinhaltsvorbehalt 387ff.
- historische Entwicklung 69ff.
- Inhaltsfreiheit 394ff., 403ff.
- und legislatives Zugriffsrecht 164ff.
- bei Leistungsverhältnissen 121ff.
- als Parlamentsvorbehalt 134
- Rechtsfolgen eines Verstoßes 419ff., 441ff.
- als Rechtssatzvorbehalt 109, 134, 156ff.
- in den Vereinigten Staaten s. *Nondelegation doctrine*
- vergleichend 629ff.
- und Verwaltungsvorbehalt 167ff.
- zur Verwirklichung staatlicher Schutzpflichten 127ff.
- bei der Subventionsvergabe 48ff., 123ff., 139, 148
- und unmittelbar anwendbares Gemeinschaftsrecht 151ff.
- zum Verfahrensschutz 133f., 332
- Vorbehalt künftiger Gesetzgebung 164ff., 173ff., 302ff., 315ff., 420f., 634ff.
- Bindungsfreiheit des Parlaments 173ff.
- Legislatives Zugriffsrecht 164ff.
- vergleichend 634ff.
- vertragliche Bindung des Parlaments 302ff.
- vertragliche Bindung der Exekutive 315ff.
- vertragliche Bindung des Haushaltsrechts 304ff.
- in den Vereinigten Staaten s. *Inalienability doctrine*
- Verstoß gegen den Vorbehalt künftiger Gesetzgebung 420f.
- völkerrechtsvertragliche Bindung der Gesetzgebung 307ff.
- Vorhaben- und Erschließungsplan 40f., 373ff.
- Durchführungsvertrag 373ff.
- inhaltliche Rechtmäßigkeitsspielräume 373ff.
- vertragliche Erscheinungsformen 40f.
- Vorrang des Gesetzes 79ff., 172ff., 251ff., 302f., 317, 321ff., 333ff., 623ff.
- Abschlußfreiheit der Verwaltung 251ff.
- und allgemeine Regeln des Völkerrechts 103ff.
- Funktionen 79ff., 85ff.
- und Gemeinschaftsrecht 81ff., 86f., 90ff.
- und gesetzwidriges Ordnungsrecht 88ff.
- Inhalt des Vorrangprinzips 87ff.
- Inhaltsfreiheit der Verwaltung 333ff.
- in den Vereinigten Staaten 228ff., 491ff., s. a. *Judicial review*
- für Verfahrenssicherungen beim Vertragsschluß 321ff.
- vergleichend 623ff.
- als Vorrang des Gesetzgebers 63, 85, 172ff., 302f., 317
- und Vorrang der Verfassung 94ff.
- Vorrang des Gesetzgebers 63, 85, 172ff., 302f., 317
- Vorrang der Verfassung 76ff., 94ff.
- historische Entwicklung 76ff.
- und Vorrang des Gesetzes 94ff.
- Wahlfreiheit der Verwaltung 21ff., 252, 272ff., 492
- Handlungsform 252, 272ff.
- Rechtsform 21ff.
- in den Vereinigten Staaten 492
- Wegfall der Geschäftsgrundlage 555, 556ff., 568f., 596f.
- Änderung der Rechtslage 558ff.
- Änderung tatsächlicher Verhältnisse 555, 559
- Anwendungsmaßstäbe im Verwaltungsrecht 556
- und *clausula*-Lehre 555f.
- und Eigentumseingriff 558
- und Leistungsstörungsrecht 568f.
- Rechtsfolgen der Lösung vom Vertrag 566
- Unzumutbarkeit des Festhaltens am Vertrag 561f.
- in den Vereinigten Staaten 596f.
- Wesentlichkeitstheorie 111f., 122ff., 133f., 134ff., 143ff., 295ff., 303, 314, 403ff., 630ff.

- und Grundrechtsschutz durch Verfahren 133f.
- in Leistungsverhältnissen 122, 124, 148, 405
- Parlamentsvorbehalt für Grundrechtswesentliches 134ff.
- Parlamentsvorbehalt für politisch Wesentliches 143ff., 146ff.
- im Schulrecht und in besonderen Gewaltverhältnissen 111f.
- Parlamentsvorbehalt für den Vertragsabschluß 295ff.
- Parlamentsvorbehalt für den Vertragsinhalt 403ff.
- vergleichend 630ff.
- und Vorbehalt künftiger Gesetzgebung 303, 314
- Wirksamkeit des Vertrages 407ff., 636ff.
- Anwendbarkeit von § 134 BGB 409
- Nichtigkeitsgründe für subordinationsrechtliche Verträge 409, 431ff.
- Rechtswidrigkeit und Nichtigkeit 407ff., 636f.
- vergleichend 636ff.
- Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht 423ff.
- Verstoß gegen Grundrechte 441 ff.
- Verstoß gegen die Kompetenzordnung 413ff.
- Verstoß gegen den Parlamentsvorbehalt 419f.
- Verstoß gegen Verfahrenssicherungen 421ff.
- Verstoß gegen Verfahrenssicherungen der Auftragsvergabe 430f.
- Verstoß gegen Vertragsformverbote 416ff.
- Verstoß gegen den Vorbehalt künftiger Gesetzgebung 420f.
- Voraussetzungen von Verbotsgesetzen 410ff.
- Zustimmungsvorbehalt 277ff., 310ff.
- bei völkerrechtlichen Verträgen 277ff.
- Funktion und Wirkung 278ff.
- Gegenstand und Umfang 281ff.
- als Erfüllungsgarantie für völkerrechtliche Verträge 282, 310ff.
- als Ermächtigung zu parlamentarischer Gesetzgebung 312ff.
- Zweistufentheorie 47f.
- Zwischenerwerbsvertrag 364

Jus Publicum

Beiträge zum Öffentlichen Recht

Alphabetisches Verzeichnis

- Axer, Peter*: Normsetzung der Exekutive in der Sozialversicherung. 2000. *Band 49*.
- Bauer, Hartmut*: Die Bundestreue. 1992. *Band 3*.
- Blanke, Hermann-Josef*: Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht. 2000. *Band 57*.
- Böhm, Monika*: Der Normmensch. 1996. *Band 16*.
- Bogdandy, Armin von*: Gubernative Rechtsetzung. 2000. *Band 48*.
- Brenner, Michael*: Der Gestaltungsauftrag der Verwaltung in der Europäischen Union. 1996. *Band 14*
- Britz, Gabriele*: Kulturelle Rechte und Verfassung. 2000. *Band 60*.
- Burgi, Martin*: Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe. 1999. *Band 37*.
- Claasen, Claus Dieter*: Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1996. *Band 13*.
- Danwitz, Thomas von*: Verwaltungsrechtliches System und Europäische Integration. 1996. *Band 17*.
- Detterbeck, Steffen*: Streitgegenstand und Entscheidungswirkungen im Öffentlichen Recht. 1995. *Band 11*.
- Di Fabio, Udo*: Risikoentscheidungen im Rechtsstaat. 1994. *Band 8*.
- Enders, Christoph*: Die Menschenwürde in der Verfassungsordnung. 1997. *Band 27*.
- Epping, Volker*: Die Außenwirtschaftsfreiheit. 1998. *Band 32*.
- Felix, Dagmar*: Einheit der Rechtsordnung. 1998. *Band 34*.
- Gellermann, Martin*: Grundrechte im einfachgesetzlichen Gewand. 2000. *Band 61*.
- Gröschner, Rolf*: Das Überwachungsrechtsverhältnis. 1992. *Band 4*.
- Groß, Thomas*: Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation. 1999. *Band 45*.
- Gurlit, Elke*: Verwaltungsvertrag und Gesetz. 2000. *Band 63*.
- Häde, Ulrich*: Finanzausgleich. 1996. *Band 19*.
- Heckmann, Dirk*: Geltungskraft und Geltungsverlust von Rechtsnormen. 1997. *Band 28*.
- Hellermann, Johannes*: Örtliche Daseinsvorsorge und gemeindliche Selbstverwaltung. 2000. *Band 54*.
- Hermes, Georg*: Staatliche Infrastrukturverantwortung. 1998. *Band 29*.
- Hösch, Ulrich*: Eigentum und Freiheit. 2000. *Band 56*.
- Holznapel, Bernd*: Rundfunkrecht in Europa. 1996. *Band 18*.
- Horn, Hans-Detlef*: Die grundrechtsunmittelbare Verwaltung. 1999. *Band 42*.
- Huber, Peter-Michael*: Konkurrenzschutz im Verwaltungsrecht. 1991. *Band 1*.
- Ibler, Martin*: Rechtspflegender Rechtsschutz im Verwaltungsrecht. 1999. *Band 43*.
- Jestaedt, Matthias*: Grundrechtsentfaltung im Gesetz. 1999. *Band 50*.
- Kadelbach, Stefan*: Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß. 1999. *Band 36*.
- Kahl, Wolfgang*: Die Staatsaufsicht. 2000. *Band 59*.
- Koch, Thorsten*: Der Grundrechtsschutz des Drittbetroffenen. 2000. *Band 62*.

Jus Publicum

- Korioth, Stefan*: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern. 1997. *Band 23*.
- Kluth, Winfried*: Funktionale Selbstverwaltung. 1997. *Band 26*.
- Lehner, Moris*: Einkommensteuerrecht und Sozialhilferecht. 1993. *Band 5*.
- Lücke, Jörg*: Vorläufige Staatsakte. 1991. *Band 2*.
- Manssen, Gerrit*: Privatrechtsgestaltung durch Hoheitsakt. 1994. *Band 9*.
- Masing, Johannes*: Parlamentarische Untersuchungen privater Sachverhalte. 1998. *Band 30*.
- Morgenthaler, Gerd*: Freiheit durch Gesetz. 1999. *Band 40*.
- Morlok, Martin*: Selbstverständnis als Rechtskriterium. 1993. *Band 6*.
- Oeter, Stefan*: Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht. 1998. *Band 33*.
- Pauly, Walter*: Der Methodenwandel im deutschen Spätkonstitutionalismus. 1993. *Band 7*.
- Pielow, Johann-Christian*: Grundstrukturen öffentlicher Versorgung. 2000. *Band 58*.
- Puhl, Thomas*: Budgetflucht und Haushaltsverfassung. 1996. *Band 15*.
- Reinhardt, Michael*: Konsistente Jurisdiktion. 1997. *Band 24*.
- Rodi, Michael*: Die Subventionsrechtsordnung. 2000. *Band 52*.
- Rossen, Helge*: Vollzug und Verhandlung. 1999. *Band 39*.
- Rozeck, Jochen*: Die Unterscheidung von Eigentumsbindung und Enteignung. 1998. *Band 31*.
- Sacksofsky, Ute*: Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. 2000. *Band 53*.
- Šarčević, Edin*: Das Bundesstaatsprinzip. 2000. *Band 55*.
- Schlette, Volker*: Die Verwaltung als Vertragspartner. 2000. *Band 51*.
- Schmidt-De Caluwe, Reimund*: Der Verwaltungsakt in der Lehre Otto Mayers. 1999. *Band 38*.
- Schulte, Martin*: Schlichtes Verwaltungshandeln. 1995. *Band 12*.
- Sobota, Katharina*: Das Prinzip Rechtsstaat. 1997. *Band 22*.
- Sodan, Helge*: Freie Berufe als Leistungserbringer im Recht der gesetzlichen Krankenversicherung. 1997. *Band 20*.
- Sommermann, Karl-Peter*: Staatsziele und Staatszielbestimmungen. 1997. *Band 25*.
- Trute, Hans-Heinrich*: Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung. 1994. *Band 10*.
- Uerpmann, Robert*: Das öffentliche Interesse. 1999. *Band 47*.
- Wall, Heinrich de*: Die Anwendbarkeit privatrechtlicher Vorschriften im Verwaltungsrecht. 1999. *Band 46*.
- Wolff, Henrich Amadeus*: Ungeschriebenes Verfassungsrecht unter dem Grundgesetz. 2000. *Band 44*.
- Volkman, Uwe*: Solidarität – Programm und Prinzip der Verfassung. 1998. *Band 35*.
- Vofßkuhle, Andreas*: Das Kompensationsprinzip. 1999. *Band 41*.
- Ziekow, Jan*: Über Freizügigkeit und Aufenthalt. 1997. *Band 21*.

*Einen Gesamtkatalog erhalten Sie gerne vom Verlag
Mohr Siebeck, Postfach 2040, D-72010 Tübingen.
Aktuelle Informationen im Internet unter <http://www.mohr.de>*