

CHRISTOPH ENGEL

Planungssicherheit für Unternehmen durch Verwaltungsakt

Mohr Siebeck

Planungssicherheit für Unternehmen durch Verwaltungsakt

von

Christoph Engel



J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Engel, Christoph:

Planungssicherheit für Unternehmen durch Verwaltungsakt / Christoph Engel. –
Tübingen: Mohr, 1992

ISBN 3-16-145901-6 / eISBN 978-3-16-163046-0 unveränderte eBook-Ausgabe 2024

© 1992 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 ScreenArt in Wannweil aus der Times-Antiqua belichtet, von Gulde-Druck in Tübingen auf säurefreies Werkdruckpapier der Papierfabrik Niefern gedruckt und von der Großbuchbinderei Heinr. Koch in Tübingen gebunden.

Vorwort

Der kodifizierende Gesetzgeber lebt gefährlich. Er kann nicht nur alsbald vom Zeitgeist überrollt werden, sondern sich auch noch von vornherein ein zu enges Bild von der Rechtswirklichkeit machen. Beides Ungemach ist dem Gesetzgeber des Verwaltungsverfahrensgesetzes widerfahren, und zwar gerade bei einem scheinbar so abgeklärten Gegenstand wie dem Verwaltungsakt. Der Gesetzgeber hatte seine Anschauung etwa vom privaten Hausbauer oder vom BAföG-Empfänger bezogen, denen er weitgehenden Vertrauens- und Bestandsschutz gegen nachträgliche Eingriffe der Exekutive zusichert. Das besondere Wirtschaftsrecht sah die Dinge schon damals zum Teil recht anders. Inzwischen hat vor allem der Umweltschutz dem intervenierenden Staat so viel Auftrieb gegeben, daß es keinen Sinn mehr macht, all das als abweichende Sonderregelungen beiseite zu schieben: die Ausnahmen sind bedeutsamer als das Prinzip geworden. Deshalb wird hier versucht, aus der Fülle des Besonderen das Allgemeine wiederzugewinnen, zugleich den richtigen Kern des Verwaltungsverfahrensgesetzes aber auch als Kritikpotential für das wuchernde besondere Wirtschaftsrecht zu nutzen.

Prof. Mestmäcker hat mir die Freiheit gelassen, diesen Fragen monographisch nachzugehen. Frau Moomen hat mit diesem Manuskript ihren Erstling am ungewohnten Computer aus der Taufe gehoben. Meine Frau hat mich vor stilistischer wie grammatischer Unbill bewahrt und unermüdlich dem Druckfehlerteufel aufgelaert. Ihnen allen sei Dank.

Hamburg, im Januar 1992

Christoph Engel

Inhalt

A. Einleitung	1
B. Schutzpotential eines begünstigenden Verwaltungsakts ..	4
I. Aufhebungsverbot	4
1. Der Befund im allgemeinen Verwaltungsrecht	4
2. Innere Rechtfertigung	7
a) Aufhebung von Verwaltungsakten im allgemeinen	8
aa) Widerspruchsfreiheit staatlichen Verhaltens	8
bb) Klarstellungs- und Konkretisierungsfunktion des Verwaltungsakts	8
cc) Sachgerechte Verfahrensgestaltung	9
b) Aufhebung begünstigender Verwaltungsakte im besonderen	9
II. Besondere Verwaltungsakte	10
1. Varianten des begünstigenden Verwaltungsakts	10
2. Feststellender Verwaltungsakt	13
III. Gestattender und feststellender Teil von Genehmigungen	14
IV. Präjudizielle Wirkung in Verwaltungsverfahren mit anderem Gegenstand	18
1. Grundlagen	18
2. Parallele Genehmigungen	20
3. Parallele Eingriffsbefugnisse – Legalisierungswirkung	27
V. Wirkung gegenüber Dritten	31
1. Öffentlich-rechtliche Wirkungen	31
2. Privatrechtliche Wirkungen	33

VI. Schutzkern	37
1. Behördliche Veränderung der Umweltbedingungen	37
2. (Legalisierungs-)Wirkung der Genehmigung nach ihrem Erlöschen	39
3. Fortentwicklung genehmigter Vorhaben	42
a) Überwirkender Bestandsschutz	43
b) Feststellender Teil der alten Genehmigung als Sockel	43
VII. Neue Tatsachen, neue normative Anforderungen	45
1. Rücknahme nach § 48 VwVfG	45
2. Widerruf nach § 49 VwVfG	46
a) Neue Tatsachen	46
b) Neue normative Anforderungen	48
3. Nichtigwerden	50
4. Wiederaufgreifen auf Antrag eines Drittbetroffenen	51
5. Bedeutung fürungsverfahren mit anderem Gegenstand	52
6. Verbot der reformatio in peius im übrigen	57
C. Verminderung des Schutzes im besonderen Wirtschaftsrecht	59
I. Eingriffstechniken	60
1. Betroffener Aspekt des Schutzpotentials	60
2. Dogmatische Natur des Eingriffs	62
a) Eingriff ohne vorherige Öffnung	62
b) Öffnung und Eingriff durch Gesetz	63
aa) Befristung	63
bb) Einschränkung des Regelungsgehalts	63
c) Öffnung durch Gesetz, Eingriff durch die Verwaltung	65
aa) Sonderregeln für die Aufhebung	65
bb) Nachträgliche Anordnungen	66
cc) Befugnis zu Eingriffen trotz Genehmigung	67
dd) Neuverteilung beschränkter Ressourcen	67
d) Öffnung und Eingriff durch die Verwaltung	68
aa) Nebenbestimmungen	68
bb) Einschränkung des Regelungsgehalts	70

3. Modifikationen der Bindung durch Verfahrensgestaltung . .	71
a) Vereinfachtes Verfahren	71
b) Gestuftes Verfahren	72
c) Vorbehaltsbescheid	77
d) Einstweilige Gestattung	78
II. Schutztechniken	79
1. Grundrechtlicher Schutz der unternehmerischen Betätigung	80
2. Grundrechtlicher Schutz des unternehmerischen Bestandes – Art. 14 GG	81
a) Eigentumsgegenstände	82
aa) Sächliches Substrat der Genehmigung	82
bb) Eigentum am Betriebsgrundstück	84
cc) Genehmigung als subjektives öffentliches Recht . . .	86
dd) Gewerbebetrieb	87
b) Eigentumsentziehung	88
c) Bestimmung von Inhalt und Schranken	89
d) Institutsgarantie	90
3. Vertrauensschutz	92
a) Verfassungsrechtliche Verankerung	92
b) Anwendungsbereich des rechtsstaatlichen Vertrauens- schutzprinzips	93
c) Öffnung nach Erlaß des Verwaltungsakts	94
d) Öffnung vor oder bei Erlaß des Verwaltungsakts	95
4. Verbot von Einzelfallgesetzen	97
5. Art. 80 I 2 GG	98
6. Gesetzesvorbehalt	99
a) Formaler Vorbehalt einer Eingriffsgrundlage	99
b) Regelungsdichte	102
7. Ermessensschränken	104
8. Antragserfordernis	105
III. Schutzniveaus	107
1. Interessen des Genehmigungsinhabers	109
a) Schutzwürdigkeit	109
b) Maß der Betroffenheit	110
2. Person des Genehmigungsinhabers	111

a) Ausländische juristische Personen und die öffentliche Hand	111
b) Ausländische natürliche Personen	112
c) Unternehmens- und Betriebsgröße?	112
3. Negative öffentliche Interessen	113
a) Art der öffentlichen Interessen	113
b) Grad des Risikos	114
c) Vorhersehbarkeit des Risikos	115
d) Sphäre, aus der das Risiko herrührt	116
4. Positive öffentliche Interessen	117
5. Überobligationsmäßige Leistungen der Verwaltung	118
6. Grad des Einflusses der Verwaltung auf das genehmigte Vorhaben	120
a) Genehmigungstiefe	120
b) Versorgungspflicht	121
c) Investitionslenkung	122
d) Konzessionsabgaben und andere Leistungen des Genehmigungsinhabers	123
e) Zeitlich oder mengenmäßig beschränkte Genehmigungen	124
7. Verfahrensgüte	125
a) Geringere Verfahrensgüte	125
b) Höhere Verfahrensgüte	125
8. Verfahrensstand	126
a) Schwebende Verwaltungsverfahren	126
b) Angefochtene Genehmigungen	126
c) Formelle Illegalität	127
d) Genehmigungen zum Zwecke der Erprobung	127
e) Nicht ausgenutzte Genehmigungen	128
f) Zeitspanne seit Erteilung der Genehmigung	129
g) Wiederholte Eingriffe	129
9. Negative Interessen Dritter	130
a) Nachbarn	130
b) Konkurrenten	131
10. Positive Interessen Dritter	131
a) Arbeitnehmer	132
b) Abnehmer und Zulieferer	132

IV. Lösungen	133
1. Milderung durch vorbeugende Öffnung	134
2. Milderung bei nachträglichem Eingriff und nachträglicher Öffnung	135
a) Übergangsfristen	135
b) Verminderte Anforderungen an Altanlagen	136
c) Zwischenbetriebliche Kompensation	137
d) Härtefallregelung	137
3. Milderung der vorbeugenden Öffnung	137
a) Wahl einer vollstreckungsbedürftigen Öffnungstechnik	137
b) Milderung bei selbstvollstreckender Öffnung	140
aa) Umfang und Vorhersehbarkeit der Beschränkung	140
bb) Einfluß des Antragstellers auf das Ausmaß der Öffnung	142
cc) Besonderer Schutz quantitativ beschränkter Genehmigungen	142
c) Milderung bei vollstreckungsbedürftiger Öffnung	142
aa) Vorhersehbarkeit und Umfang der Öffnung	143
bb) Einfluß des Antragstellers auf das Ausmaß der Öffnung	144
4. Milderung bei der Ausnutzung einer vorbeugenden Öffnung	144
a) Milderung bei vollstreckungsbedürftiger Öffnung	144
aa) Nachträgliche Nebenbestimmungen	144
bb) Suspendierung	145
b) Milderung bei selbstvollstreckender Öffnung	147
aa) Wiedererteilung quantitativ beschränkter Öffnungen	147
bb) Ausweitung qualitativ beschränkter Genehmigungen	148
5. Entschädigung	148
 D. Zugang zum Verwaltungsakt	 150
I. Negativbescheid	150
1. Schutzdefizite beim Fehlen eines Verwaltungsakts	151
a) Nicht genehmigungsbedürftige Vorhaben	151
b) Anzeigepflichtige Altanlagen	153

2. Abhilfe auf niedrigerem Niveau	154
a) Mißbrauchsaufsicht nach Nichthandeln auf angemeldete Vorhaben	155
b) Schutz des Inhabers durch Ermessensausübung	155
3. Gebrauch des Negativbescheids in der Praxis	156
a) Begründung von Wohnungseigentum in Fremdenverkehrsgebieten	156
b) Vorbeugende Fusionskontrolle	157
c) Investitionskontrolle über Energieversorgungsunternehmen	159
4. Rechtsnatur	160
a) Duldung?	160
b) Auskunft?	161
c) Zusicherung und Zusage?	162
d) Verzicht?	162
e) Genehmigung?	163
f) Feststellender Verwaltungsakt	163
5. Anspruch auf Erteilung	164
a) Anspruch auf Zugang zu einem bestehenden Genehmigungsverfahren	165
b) Anspruch auf Schaffung eines neuen Verfahrens	167
6. Grenzen der Bindungswirkung	170
a) Grenzen bestehender Genehmigungsverfahren	170
b) Grenzen neu einzurichtender Genehmigungsverfahren ..	172
II. Zwischenfeststellungsverwaltungsakt	174
1. Bedarf	174
2. Verwendung in der Praxis	175
3. Rechtsnatur	176
4. Anspruch auf Erlaß	176
5. Grenzen	177
E. Resümee	179
Literaturverzeichnis	182
Normenregister	189
Sachregister	191

A. Einleitung

Die offensichtliche Überlegenheit der Marktwirtschaften über die Planwirtschaften wird wesentlich damit erklärt, daß Unternehmen im Wettbewerb beweglicher sind als eine planende Bürokratie, daß sie mit anderen Worten besser mit Unsicherheit fertig werden¹. Ist es deshalb nicht systemwidrig, in einer Rechtsordnung wie der deutschen, die von der Entscheidung für eine marktwirtschaftliche Wirtschaftsordnung geprägt ist², einem Rechtsinstitut, dem Verwaltungsakt, nachzuspüren, das den Unternehmen mehr Sicherheit verschaffen soll? Droht gar die gesamtwirtschaftliche Effizienz Schaden zu nehmen, so daß das Unterfangen selbst aus rein ökonomischer Sicht in die Irre ginge?

Wohl kaum. Denn Wettbewerb bedeutet zwar notwendig Unsicherheit. Mit dem Vertrags- und Organisationsrecht haben die Unternehmen aber zwei kraftvolle Werkzeuge zur Hand, um diese Unsicherheit ganz wesentlich zu reduzieren³. Die Kunst des Unternehmers besteht also nicht darin, gegenüber allgegenwärtiger Unsicherheit zu bestehen, sondern durch Vertrag und Organisation das Maß an Sicherheit zu schaffen, das seiner selbst gewählten unternehmerischen Aufgabe angemessen ist.

Diese Werkzeuge fehlen ihm gegenüber Unsicherheit, die aus der regulierenden und administrierenden Tätigkeit des Staats erwächst. Gewiß gehört der Vertrag längst zum festen Repertoire von Verwaltungsrecht und -praxis. Konsensuale Verfahren mit geringerer Bindungswirkung dringen zunehmend in die Drehbücher der Ver-

¹ Mestmäcker, RabelsZ 54, 1990, 409–430.

² Die Zusammenhänge, bis hinein in das institutionelle Verfassungsrecht werden an einem Vergleich mit Frankreich deutlich gemacht von *Veelken*, RabelsZ 55, 1991, 463–503.

³ Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Vertrags- und des Gesellschaftsrechts arbeitet vor allem *Williamson* (1990) heraus.

waltung vor. All das sind aber nur andere Instrumente zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Dem Staat gelingt die konsensuale Lösung nur, weil er mit dem einseitigen Eingriff drohen kann. Daß manche der Eingriffsbefugnisse, wie etwa die Möglichkeit des § 17 BImSchG zu nachträglichen Anordnungen trotz Vorliegens einer immissionsrechtlichen Anlagengenehmigung, selten genutzt werden⁴, besagt für sich allein deshalb wenig; wirkungslos wären sie erst, wenn sie auch zu keinen einvernehmlichen Lösungen und zu keinem vorausseilenden Gehorsam geführt hätten⁵.

Auch wo in der Verwaltungspraxis Vertrag und Absprache dominieren, ist deshalb entscheidend, wieviel Planungssicherheit dem Unternehmen ohne sie geschuldet ist. In der Praxis stellt sich diese Frage vor allem dann, wenn ein bestimmtes unternehmerisches Handeln in der Vergangenheit einmal Gegenstand eines begünstigenden Verwaltungsakts war. Prototyp ist die Anlagengenehmigung. Die gleiche Frage stellt sich auch bei allen Stoffgenehmigungen⁶. Vielfach bedürfen auch einzelne unternehmerische Handlungen einer Genehmigung, etwa Bauten, die Verwahrung von Kernbrennstoffen⁷, die Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen⁸, der Transport gefährlicher Güter auf der Straße⁹, die Beeinträchtigung eines Biotops¹⁰ oder die Rodung von Wald¹¹.

Legt man die Meßlatte des klassischen allgemeinen Verwaltungsrechts an, haben Verwaltungsakte ein hohes Schutzpotehtial (B). Insbesondere im Umweltrecht ist dieser Schutz in den letzten 10, 20 Jahren aber immer weiter abgebaut worden¹². Hier wie in anderen

⁴ Jarass, Wirtschaftsverwaltungsrecht § 17, R 44.

⁵ Die Schwierigkeiten mit der Anwendung des Tatbestandsmerkmals »wirtschaftlich vertretbar« bei § 17 a.F. BImSchG haben die Verwaltung anscheinend allerdings zu einvernehmlichen Lösungen zu schlechteren Konditionen gezwungen, Jarass (vorige FN) R 44. Seit dieses Tatbestandsmerkmal durch den allgemeinen Hinweis auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ersetzt ist, scheint sich die Verhandlungsposition der Verwaltung dagegen deutlich verbessert zu haben, vgl. Klopfer, Umweltrecht § 4, R 107.

⁶ Zwischen beiden steht etwa die Züchtungsgenehmigung nach § 3 Nr. 14 PflSchG.

⁷ § 6 AtG.

⁸ § 14 I Nr. 1 GenTG.

⁹ § 3 GefahrgutVO Straße.

¹⁰ § 20 c II BNatSchG.

¹¹ § 9 I BWaldG.

¹² Die Entwicklung ist nachgezeichnet bei Sandler, UPR 1990, 41–47.

Materien haben Gesetzgebung und Verwaltung eine auf den ersten Blick verwirrende Fülle von Instrumenten entwickelt, um dem ursprünglichen Verwaltungsakt seine Zähne zu ziehen. Dieses Buch will nicht einzelnen dieser Instrumente oder Materien nachgehen, sondern es versucht, die Entwicklung als ganze in den Blick zu nehmen. Das Ziel ist, Kategorien zu entwickeln, mit deren Hilfe die einzelnen Erscheinungen vergleichbar gemacht, zugleich aber auch kritisch beleuchtet werden können (C). Dabei wird sich zeigen, daß der ursprüngliche Verwaltungsakt auch in den sensibelsten Materien und Situationen doch noch einen Mindestschutz vermittelt. Deshalb wird abschließend untersucht, unter welchen Voraussetzungen die Unternehmen auch dort den Schutz eines Verwaltungsakts erringen können, wo an und für sich keine Genehmigung erforderlich wäre (D).

B. Schutzpotential eines begünstigenden Verwaltungsakts

Das Schutzpotential eines begünstigenden Verwaltungsakts ist erheblich. Die erlassende Behörde darf den Verwaltungsakt nach allgemeinem Verwaltungsrecht nur unter relativ engen Voraussetzungen wieder aufheben (I). Das gilt auch für eine Reihe besonderer Verfahrensarten (II). Genehmigungen, um die es hier geht, haben außer einer gestattenden auch eine feststellende Wirkung (III). Die feststellende Wirkung ist Grundlage für die Bindung an den Verwaltungsakt in anderen Verwaltungsverfahren, ob sie nun vor derselben oder einer dritten Behörde stattfinden (IV). Die feststellende Wirkung kann auch die Basis für die Bindung Privater (V) und für Ausstrahlungen über die Geltungsdauer und über den Geltungsgegenstand des Verwaltungsakts hinaus bilden (VI). Auch neue Tatsachen oder neue normative Anforderungen lassen die Bindung nicht entfallen, sondern erlauben der zuständigen Behörde nur, den Verwaltungsakt unter besonderen Kautelen aufzuheben (VII).

I. Aufhebungsverbot

1. Der Befund im allgemeinen Verwaltungsrecht

Um die Bindungswirkung des Verwaltungsakts herrscht babylonische Sprachverwirrung¹³. Um die Verwirrung nicht noch zu vergrößern, folgen die weiteren Überlegungen, so irgend möglich, der Terminologie des Verwaltungsverfahrensgesetzes. Für den Bestand des begünstigenden Verwaltungsakts selbst verwendet es in § 43

¹³ S. insbesondere *Ipsen*, Verw 1984, 169–195; zusammenfassend zur Bindungswirkung jetzt auch *Randak*, JuS 1992, 33–39.

VwVfG den Begriff der Wirksamkeit. Sie tritt nach § 43 I 1 VwVfG mit Erlaß und Bekanntgabe ein. Daß der Verwaltungsakt zu diesem Zeitpunkt noch anfechtbar ist¹⁴, ändert an der Wirksamkeit nichts¹⁵. Sie wird nur für den Fall der Nichtigkeit durchbrochen¹⁶, die auch bei begünstigenden Verwaltungsakten möglich ist.

Von Wirksamkeit kann vernünftig nur bei gleichem Verfahrensgegenstand gesprochen werden; bei anderem Verfahrensgegenstand kann es nur darum gehen, ob die Entscheidung im ersten Verfahren dafür präjudiziell ist¹⁷. Der Begriff des Verfahrensgegenstands kommt im Verwaltungsverfahrensgesetz nicht vor. Er ist vom Begriff des Verwaltungsverfahrens in § 9 VwVfG zu unterscheiden. Dieses endet mit dem Erlaß des Verwaltungsakts. Die Entscheidung über seine Aufhebung ergeht in einem neuen Verwaltungsverfahren. Das Verwaltungsverfahrensgesetz setzt das Konzept des Verfahrensgegenstands aber voraus. Denn nach §§ 48 V, 49 IV VwVfG entscheidet nach Unanfechtbarkeit eines Verwaltungsakts über seine Aufhebung die Behörde, die jetzt für den Erlaß zuständig wäre. Damit ist der entscheidende Gesichtspunkt benannt: Wirksamkeit eines Verwaltungsakts bedeutet, daß über denselben Gegenstand nicht erneut entschieden werden kann, ohne daß zuvor die alte Entscheidung beseitigt wird¹⁸. Daraus folgt zugleich, daß auch gegenüber der erlassenden Behörde Fragen der Präjudizialität auftreten können, wenn diese zugleich für Entscheidungen mit anderem Verfahrensgegenstand zuständig ist. Umgekehrt kann die Wirksamkeit auch einer anderen als der erlassenden Behörde entgegengehalten werden, wenn zwischenzeitlich die Zuständigkeit für den Verfahrensgegenstand gewechselt hat¹⁹.

Die Wirksamkeit kann durch einen weiteren Verwaltungsakt beseitigt werden. Dem ziehen §§ 48 und 49 VwVfG aber relativ enge

¹⁴ Den Begriff verwenden §§ 48 I und 49 I sowie II VwVfG.

¹⁵ Daß in den in der vorigen Fußnote genannten Vorschriften die Unanfechtbarkeit erwähnt ist, soll nur klarstellen, daß auch danach noch zurückgenommen bzw. widerrufen werden kann.

¹⁶ §§ 43 III, 44 VwVfG.

¹⁷ Dazu unten IV.

¹⁸ Den wiederholenden Zweitbescheid muß man deshalb richtig als Unterform des Wiederaufgreifens verstehen, begrenzt auf die Eröffnung von Widerspruch und Klage; ob das mit den VwVfG vereinbar ist, steht auf einem anderen Blatt.

¹⁹ Vgl. die bereits erwähnten §§ 48 V, 49 IV VwVfG.

Grenzen²⁰. Die Einzelheiten gehören in den Abschnitt über die Wirkung neuer Tatsachen und neuer normativer Anforderungen²¹. An dieser Stelle genügt es, die Grundstrukturen zu umreißen. § 48 VwVfG ist mit Verwaltungsakten befaßt, die bereits bei ihrem Erlaß rechtswidrig waren. Daß Verwaltungsakte, die erst später durch neue Tatsachen oder Rechtsänderungen rechtswidrig werden, nur nach den strengeren Voraussetzungen von § 49 VwVfG aufgehoben werden können, folgt aus § 49 II Nrn. 3 und 4 VwVfG²². § 49 VwVfG gilt außerdem und vor allem für Verwaltungsakte, die auch im Zeitpunkt der Aufhebung noch rechtmäßig sind.

§ 49 VwVfG schützt in erster Linie das Interesse des Begünstigten am Bestand des Verwaltungsakts. Denn der Widerruf ist bei Tatsachenänderungen nur möglich, wenn andernfalls das öffentliche Interesse gefährdet würde (§ 49 II 1 Nr. 3 VwVfG), bei Rechtsänderungen muß hinzukommen, daß der Begünstigte von der Vergünstigung noch keinen Gebrauch gemacht hat (§ 49 II 1 Nr. 4 VwVfG), bei unveränderter Sach- und Rechtslage darf die Wirksamkeit schließlich nur angetastet werden, um schwere Nachteile für das Gemeinwohl zu verhüten oder zu beseitigen (§ 49 II 1 Nr. 5 VwVfG).

²⁰ Zu den weiteren in § 43 II VwVfG genannten Wegen für die Beendigung der Wirksamkeit s. *Stelkens/Bonk/Sachs-Stelkens/Sachs*, § 43 VwVfG, R 144–150. Sie spielen für diese Untersuchung nur eine begrenzte Rolle. Zur Befristung s. unten C I 2 b aa; zu Beschränkungen des Genehmigungsgegenstands, die zu seiner frühzeitigen Erledigung führen, s. unten C I 2 b bb und C I 2 d bb.

²¹ S. unten VII.

²² Diese bisher ganz herrschende Ansicht ist jüngst von *Schenke* in Zweifel gezogen worden. Er will der Behörde bei rechtswidrig gewordenen Verwaltungsakten die Wahl zwischen einem Vorgehen nach §§ 48 und 49 VwVfG lassen (DVBl. 1989, 434). Richtig ist allerdings, daß Verwaltungsakte nachträglich rechtswidrig werden können (434). Auch würde § 49 II 1 Nrn. 3 und 4 VwVfG durch *Schenkes* Ansicht nicht gegenstandslos, weil eine Änderung der Sach- oder Rechtslage einen Verwaltungsakt nicht notwendig rechtswidrig macht. Die Behörde kann Ermessen haben, oder die Veränderung kann aus rechtlichen Gründen unbeachtlich sein (436). Entgegen *Schenke* kann und muß man § 49 II 1 Nrn. 3 und 4 VwVfG aber als vom Gesetzgeber gewollte Ausnahme vom Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung begreifen (437), die ihre Grundlage im Vertrauensschutz hat (vgl. 437). Beim begünstigenden und drittbelastenden Verwaltungsakt ergibt sich die erforderliche Flexibilität aus § 51 VwVfG, s. dazu unten VII 4. Eine Ausnahme kommt allenfalls dann in Betracht, wenn der Erlaß eines begünstigenden Verwaltungsakts von einer Voraussetzung abhängt, die nachträglich mit Rückwirkung auf einen Zeitpunkt vor dem Erlaß des Verwaltungsakts beseitigt wird, s. dazu *Schenke/Baumeister*, JuS 1991, 547–551.

Daß der Betroffene außerdem in all diesen Fällen eine Entschädigung verlangen kann, wenn der Verwaltungsakt dennoch widerrufen wird (§ 49 V VwVfG), nimmt den Schutz nicht auf das Wertinteresse zurück, sondern macht den ausnahmsweise zugelassenen Eingriff in den Bestand erst verhältnismäßig.

Bei ursprünglich rechtswidrigen Verwaltungsakten deuten Systematik und Entstehungsgeschichte²³ dagegen auf die gegenteilige Lösung: Der Bestand ist nach § 48 II VwVfG nur bei Geld- und Sachleistungsverwaltungsakten geschützt, bei anderen begünstigenden Verwaltungsakten dagegen nach § 48 III VwVfG nur das Wertinteresse. Diese Lösung ist vielfach kritisiert worden²⁴. Man wird zunächst für solche Verwaltungsakte eine Ausnahme machen müssen, an denen gar kein oder nur ein untergeordnetes Wertinteresse besteht²⁵. Im übrigen spielt die Frage für wirtschaftsrechtliche Genehmigungen, um die es hier geht, kaum eine Rolle. Sobald der Begünstigte das genehmigte Vorhaben ins Werk gesetzt, also die erforderlichen Investitionen getätigt hat, ist sein Wertinteresse regelmäßig so hoch, daß die Entschädigungspflicht aus fiskalischen Gründen einen faktischen Bestandsschutz bewirkt.

2. Innere Rechtfertigung

Verwaltungsakte genießen nach allgemeinem Verwaltungsrecht somit einen erheblichen Schutz gegen die einseitige Aufhebung durch die Verwaltung. Worin dieser Schutz seine Rechtfertigung findet, wird erstaunlich selten gefragt²⁶. Da die §§ 48 und 49 VwVfG nicht nach Regelungsgegenständen unterscheiden, darf die Erklärung hierauf ebenfalls nicht abstellen. Dagegen muß sie herausarbeiten, warum die Aufhebung begünstigender Verwaltungsakte zusätzlich erschwert ist.

²³ Berichtet bei *Stelkens/Bonk/Sachs-Stelkens/Sachs* § 48 VwVfG, R 134 f.

²⁴ Zusammenfassend *Kopp*, *GewArch* 1986, 181 f.; *Stelkens/Bonk/Sachs-Stelkens/Sachs* § 48 VwVfG, R 136 f.

²⁵ So auch die inzwischen herrschende Meinung, Nachweise bei *Stelkens/Bonk/Sachs-Stelkens/Sachs* § 48 VwVfG, R 137.

²⁶ Besonders auffällig ist das bei der ansonsten äußerst gründlichen Untersuchung von *Seibert* (1989).

- a) *Aufhebung von Verwaltungsakten im allgemeinen*
- aa) *Widerspruchsfreiheit staatlichen Verhaltens*

Der wichtigste Grund für Aufhebungsbeschränkungen ganz allgemein ist das Gebot der Widerspruchsfreiheit staatlichen Verhaltens²⁷. Der Bürger darf keinem staatlichen Dezisionismus und Revisionismus ausgesetzt sein nach dem Motto: »tel est notre plaisir«²⁸. Man kann das auch als Ausfluß eines Gebots der Systemgerechtigkeit²⁹ oder einer »Pflicht der Verwaltung zu programmgeleitetem Handeln«³⁰ oder des auch im öffentlichen Recht geltenden Grundsatzes von Treu und Glauben begreifen³¹. Die Ausgestaltung des vorangehenden Verfahrens, das der Behörde die Gelegenheit zur gründlichen Erforschung des Sachverhalts und zu seiner eingehenden rechtlichen Würdigung gibt, sowie die Festsetzung von Anfechtungsfristen verlören sonst weitgehend ihren Sinn³². Darin mag man zugleich die Waffengleichheit zwischen Behörde und Betroffenen ausgeprägt sehen: wenn die Behörde schon ein Verfahren mit weitreichenden Befugnissen und strengen Fristen zur Verfügung hat, soll der Betroffene auch sicher sein, danach keinen weiteren Anforderungen mehr ausgesetzt zu sein.

- bb) *Klarstellungs- und Konkretisierungsfunktion des Verwaltungsakts*

Der zweite Grund, warum Verwaltungsakte ganz allgemein nur unter erschwerten Bedingungen wieder aufgehoben werden können, hängt mit dem ersten eng zusammen. Verwaltungsakte haben eine Konkretisierungs- und Klarstellungsfunktion³³. Sie legen verbindlich fest, welche Rechte und Pflichten der Betroffene hat. Damit beseitigen sie Unsicherheiten über die Auslegung gesetzlicher Pflichten oder üben ein Entschließungs- und Auswahlmessen der Behör-

²⁷ Domke, 94; Peine, JZ 1990, 210.

²⁸ Merten, NJW 1983, 1994.

²⁹ Vgl. Degenhart (1976).

³⁰ Scheuing, VVDStRL 40, 157.

³¹ BVerfG 16. 12. 1981, BVerfGE 59, 128, 167.

³² Kopp, DVBl. 1983, 397.

³³ Schenke, NVwZ 1986, 528; Fluck, VwArch 79, 1988, 430 f.; vgl. schon Wolff/Bachof, 443.

de aus³⁴. Verwaltungsakte gestalten deshalb zumindest potentiell die Rechtslage. Diese Konkretisierung oder Klarstellung verlöre weitgehend ihren Sinn, wenn sich die Behörde jederzeit ohne weiteres von dem Verwaltungsakt lösen könnte. Auch aus diesem Grunde dienen §§ 48 und 49 VwVfG der Widerspruchsfreiheit staatlichen Verhaltens.

cc) Sachgerechte Verfahrensgestaltung

Schließlich entsprechen §§ 48 und 49 VwVfG dem Postulat sachgerechter Verfahrensgestaltung. Verwaltung wie Betroffener werden entlastet, wenn die Rechtslage mit Wirksamkeit bzw. Unanfechtbarkeit des Verwaltungsakts grundsätzlich endgültig feststeht³⁵. Ein Verwaltungsverfahren als *perpetuum mobile* wird vermieden³⁶. Zugleich kann man die Aufhebungsbeschränkungen als Kompensation für die Belastung des Betroffenen mit dem Verfahren begreifen. Schließlich wird die Behörde dadurch gezwungen, den Sachverhalt gleich beim ersten Mal tatsächlich und rechtlich auszuschöpfen; der Betroffene kann und muß seine Kräfte auf dieses eine Verfahren konzentrieren.

b) Aufhebung begünstigender Verwaltungsakte im besonderen

All diese Gesichtspunkte verdichten sich bei der Aufhebung begünstigender Verwaltungsakte zum Gebot des Vertrauensschutzes³⁷. Das Gebot der Widerspruchsfreiheit staatlichen Handelns bedeutet auch, daß der Staat nicht mit der einen Hand geben darf, was er mit der anderen wieder nimmt³⁸. Man kann den Gedanken auch in die Formulierung kleiden, die Behörde solle die einmal durch Verwaltungsakt gewährte Position nicht jederzeit durch *actus contrarius*

³⁴ BVerfG 20. 4. 1986, BVerfGE 60, 253, 270: »Gibt die Rechtsordnung der Verwaltung die Möglichkeit, durch Hoheitsakt für ihren Bereich das im Einzelfall rechtlich Verbindliche festzustellen, zu begründen oder zu verändern, so besteht auch ein verfassungsrechtliches Interesse daran, seine Bestandskraft herbeizuführen«.

³⁵ Vgl. Merten, NJW 1983, 1994: Bestandskraft schaffe Rechtsfrieden und mache dadurch das Gewaltmonopol erträglicher.

³⁶ Sandler, UPR 1990, 42.

³⁷ Zu seiner verfassungsrechtlichen Grundlage s. unten C II 3 a.

³⁸ Vgl. Peine, JZ 1990, 210.

wieder entwerten können³⁹. Die Konkretisierungs- und Klarstellungsfunktion bedeutet beim begünstigenden Verwaltungsakt zugleich, daß der Adressat eine Richtschnur erhält, um die Rechtmäßigkeit seines Handelns zu ermessen⁴⁰. Die Bindungswirkung läßt sich beim präventiven Verbot mit Erlaubnisvorbehalt zugleich als Kompensation für diese ursprüngliche Einschränkung im Grundrechtsgenuß begreifen. Besondere Bedeutung hat beim begünstigenden Verwaltungsakt schließlich die Kompensation für die Verfahrensbelastung. Der Genehmigung großtechnischer Vorhaben gehen in der Regel jahrelange, für die Unternehmen kostspielige Genehmigungsverfahren voraus. Diese Verfahrenslast ist die entscheidende »Tauschmasse«, die es der Verwaltung und betroffenen Dritten ermöglicht, von den Unternehmen Zugeständnisse zu erreichen, für die im Genehmigungsverfahren eigentlich kein Raum wäre⁴¹. Wenn man die Bindungswirkung der einmal erteilten Genehmigung zurücknimmt, verschiebt man damit zugleich die Gewichte zum Nachteil der Unternehmen.

II. Besondere Verwaltungsakte

Die Aufhebungsbeschränkungen der §§ 48 und 49 VwVfG gelten auch bei einer Reihe von Varianten des begünstigenden Verwaltungsakts (1) und bei feststellenden, insbesondere streitentscheidenden Verwaltungsakten (2).

1. Varianten des begünstigenden Verwaltungsakts

Wenn der Verwaltungsakt einmal erlassen und bekanntgegeben ist, kann die Behörde grundsätzlich nur noch nach §§ 48 und 49 VwVfG über ihn disponieren. Wird der Verwaltungsakt angefoch-

³⁹ Ipsen, Verw 1984, 187.

⁴⁰ Fluck, VwArch 79, 1988, 430.

⁴¹ Vgl. dazu das Referat von Holznagel auf der 31. Tagung der wissenschaftlichen Mitarbeiter der Fachrichtung Öffentliches Recht im März 1991 in Bremen (erscheint 1992 im Boorberg Verlag).

Normenregister

Besonders wichtige Verweise sind durch *kursive* Zahlen hervorgehoben

<i>AbfG</i>		§§ 22–25	152 f., 154, 160, 166, 174
§ 7a	78	§ 33	21
<i>AMG</i>		§ 52 II	174
§ 4	83	§ 67	135, 154
<i>AtG</i>		<i>4. BImSchV</i>	
§ 7a	75 f.		165
§ 7b	32		
§ 17	61, 70	<i>BNatSchG</i>	
§ 18	61, 118, 148, 149	§ 8	151, 168, 170
<i>BauGB</i>		<i>BTMG</i>	
§ 21	72, 76	§§ 39–40	62, 136
§ 22	156 f., 164		
§ 23	164	<i>BWaldG</i>	
<i>BGB</i>		§ 9	84
§ 906	34	<i>EnWiG</i>	
§ 1004	34	§ 4	121, 159 f., 162, 169 f.
<i>BImSchG</i>		§ 5	64, 121
§ 4	63	§ 6	121
§ 5	67, 90, 108, 138, 161	§ 7	121
§ 7	61, 62, 67, 94, 98, 136, 137	<i>GastG</i>	
§ 8	72, 106	§ 11	79
§ 9	72, 106	<i>GenTG</i>	
§ 10	105	§ 8	64, 120, 175
§ 11	32	§ 20	146
§ 12	68, 127	§ 26	28, 67
§ 14	33–37	<i>GewO</i>	
§ 15a	44, 78 f., 106	§ 34c	175 f. und FN 762
§ 17	2, 61, 66, 67, 110 und FN 490, 115, 138, 139, 143, 145, 154	§ 51	151
§ 19	36 f., 71 f., 102, 103, 139, 141, 166	<i>GG</i>	
§ 20	28, 61	Art. 2 I	80, 94
§ 21	65 FN 270, 143, 148, 154		

Art. 3 I	97 f., 167	<i>TA Luft</i>	
Art. 5 III	20, 132		94, 136
Art. 12	80 f., 119, 132, 180		
Art. 14	82–92, 124, 135, 149, 180	<i>3. VerstromungsG</i>	
Art. 19 I 1	97, 134	§ 12	63
Art. 28 II	19 f.		
Art. 33 I	20, 55 f.	<i>VwVfG</i>	
Art. 80 I 2	98, 134	§ 9	5
Art. 92	13 f., 178	§ 10	100, 103, 107
		§ 13	39, 147
<i>GroßfeuerungsanlagenVO</i>		§ 32	56
§§ 17–20	136	§ 36	68, 71, 99, 128, 145
§ 33	137	§ 38	75 und FN 311 und FN 312, 119, 126, 129, 162, 163, 171
<i>GrVG</i>			
91		§ 44	50
<i>GüKG</i>		§ 45	106
§ 11	63	§ 48	5–58, 61, 96, 120, 173, 178, 180
§ 102b	65	§ 49	5–58, 61, 64, 66, 69 f., 96, 128, 157 f., 173, 178, 180
<i>GWB</i>		§ 50	32, 53, 57, 126
§§ 2–8	155	§ 51	25 und FN 107, 51 f., 56, 57
§ 3	155 f.		
§ 5	83	§ 74	77
§ 5a	47, 155	§ 75	32
§ 5c	151		
§ 8	126	<i>VwGO</i>	
§ 12	47, 117 f., 155	§ 43	176
§ 24	126, 172	§ 80	78, 173
§ 24a	117 f., 128, 157 f.		
§ 26	122	<i>WaffG</i>	
§ 31	65	§ 10	70
§ 103a	63	§ 47	65
<i>KWG</i>			
§ 4	175	<i>WHG</i>	
§ 35	60	§ 7	68, 91
<i>KWKG</i>		§ 8	68, 91
§ 9	148 f.	§ 9a	78
<i>PBefG</i>		§ 12	128
§ 13	104, 117, 121	§§ 15–17	135
§ 17	121	§ 18	67
§ 20	79	§ 19e	128
§ 21	121	§ 20	149
§ 39	121	<i>ZollG</i>	
§ 45	121	§ 23 a.F.	160 FN 688
<i>PflSchG</i>		<i>ZPO</i>	
§ 15	66	§ 256 II	17, 177

Sachregister

Besonders wichtige Verweise sind durch *kursive* Zahlen hervorgehoben

- Abbruchverfügung 15, 16, 19
Abnehmer 132
Abweichungsverbot 14 f.
Agrarprivileg 151, 168, 170
Altanlage 136, 153 f.
Altgenehmigung 131
Altlast 27–31, 40–42, 118, 140
Amtshilfe 55
Anerkannte Regeln der Technik 65
Angefochtene Genehmigung 126
Anlageneigentum 82 f.
Anlagengenehmigung 63 f.
Antragserfordernis 79, 105–107, 125, 127 f., 133, 142, 144
Arbeitsplatzargument 105, 124, 132, 153
Aufhebungsverbot 4–7
Auflagenvorbehalt 66–70, 78, 138
Ausfuhrgenehmigung 91 und FN 386
Auskunft 161
Ausländische juristische Personen 93, 100, 111
Ausländische natürliche Personen 94, 112

Baufreiheit 25, 43, 85
Baugenehmigung 15, 21–26, 27 f., 43
Bebauungsgenehmigung 175
Bedingung 77 f.
Befristete Genehmigung
– Schutz vor Aufhebung während der Frist 124
Befreiung s. repressives Verbot
Befristete Genehmigung 68, 133, 137, 147 f.
Befristete Genehmigung
– gesetzliche Befristung 63
– nachträgliche Befristung 62
– Verlängerung 40, 81, 104, 147 f.
Begünstigender Verwaltungsakt
– Qualifikation feststellender Verwaltungsakte 14
Belastung durch das Verwaltungsverfahren
– Kompensation der Beteiligten 9, 10, 20, 35, 125, 127, 166, 180
Beschränkte Ressourcen
– Neuverteilung 67, 131, 138, 147
Bestandsinteresse 51, 115, 149, 158
Betreiberpflichten 67, 90, 108, 138, 161
Betriebsgrößen 112 f.

Dauer der Genehmigung 129, 136
Deregulierung 179
Drittschutz 31–37, 124
Duldung 160 f.

Eigentumsentziehung 88 f.
Eigentumsgegenstände 82–88
Eingriffsbefugnisse (ohne Genehmigungsvorbehalt) 24, 146, 151–153, 154
Eingriffstechniken (gegenüber der Bestandskraft begünstigender Verwaltungsakte) 60–79
Einstweilige Gestattung 78 f., 102, 125, 172, 173
Einzelfallgesetz 97 f., 132
Emissionsbefugnis
– als Ausfluß des Grundeigentums 85
Emissionszertifikat 87, 89, 123 f., 138
Entschädigung
– bei Abweichung von Teilgenehmigung und Vorbescheid 76

- bei der Aufhebung eines Verwaltungsakts 46, 51, 69 f., 143, 145, 148 f.
- bei Eigentumsentziehung 88 f., 149
- bei nachträglichen Anordnungen 58, 61, 66, 131
- bei Untersagung 158
- Erloschene Genehmigung 39–42, 50, 128
- Ermessen
 - bei der Entscheidung über die Aufhebung eines Verwaltungsakts 48, 104 f., 134, 138, 147, 178
 - vor Untersagung 153, 155 f.
 - neue Ermessenserwägungen als Grund für die Aufhebung eines Verwaltungsakts 45, 47 f.
- Erprobungsgenehmigung 68, 127 f.
- Errichtungsgenehmigung 72
- Externe Effekte 179

- Feststellender Teil von Genehmigungen 14–18, 20, 61
- Feststellender Verwaltungsakt 13 f., 163 f.
- Feststellungsklage 169, 176
- Feststellungswirkung (im technischen Sinne) 15, 16 f., 19
- Flexibilitätsinteresse von Allgemeinheit und Dritten gegenüber einem begünstigenden Verwaltungsakt 59, 73, 180
- Formelle Illegalität 127
- Fortentwicklung genehmigter Vorhaben 42–44, 148
- Freigabeerklärung 159 f., 162
- Fusionskontrolle 118, 157 f.

- Gefährdungshaftung 179
- Gefahr 114 f.
- Gemeinsames Indigenat 20, 55
- Genehmigung
 - gestattender und feststellender Teil 14–18
 - als Eigentum i. S. v. Art. 14 GG 86 f., 124
- Genehmigungsfreie Anlagen 28, 151–154, 165 f.
- Genehmigungsinhaltsbestimmung 71
 - s. auch Verfahrensgegenstand des Verwaltungsakts
- Genehmigungstiefe 120 f.
- Genehmigungsvoraussetzungen
 - dynamische Fassung 65
- Gesetzesvorbehalt 94, 99–103, 134, 171, 173, 178
- Gestattung 14–18, 24 f., 78 f., 163, 172
- Gestuftes Verwaltungsverfahren 23 f., 72–77, 100–102, 104, 106 f., 119, 125, 126
- Gewerbebetrieb
 - als Eigentum i. S. v. Art. 14 GG 87 f., 109
- Grundrechtsschutz durch Verfahren 26, 79, 93
- Grundstückseigentum 84–86, 108, 109
- Grundwassernutzung als Ausfluß des Grundeigentums 84 f., 91

- Härtefall 137
- Heranrückende Wohnbebauung 32, 38, 46, 117
- Human capital 132

- Institutsgarantie
 - des Eigentums 90 f.
 - des Vertrauensschutzes 96
- Interessen Dritter 130–132
- Interessen des Genehmigungsinhabers 109–111
- Investitionslenkung 37 f., 61, 73, 120, 122 f., 159 f.

- Kartell 47, 117 f., 151 f., 155 f.
- Klagebefugnis 130
- Klarstellungs- und Konkretisierungsfunktion des Verwaltungsakts 8 f., 10, 20, 180
- Kollegiale Entscheidungen 126
- Kompetenzordnung 19
- Konkurrentenschutz 131
- Konzeptgenehmigung 74
- Konzentrationswirkung 21, 22
- Konzessionsabgabe 87, 123 f.

- Legalisierungswirkung 27–31, 140, 141
 - der Anzeige von Altanlagen 154

- erloschener Genehmigungen 39–42
- des Negativbescheids 170 f.
- Leitbild des klassischen Verwaltungsakts 59, 96
- Mengenmäßig beschränkte Genehmigung 124, 138, 140, 142, 147 f.
- Ministererlaubnis 126
- Mißbrauchsaufsicht 155
- Mitverantwortung des Staats für das Unternehmen 120
- Modifizierende Auflage 71
- Nachbar 130 f.
- Nachträgliche Anordnung 57 f., 60 f., 66 f., 77, 81, 133, 137, 143, 145
- Nachträgliche Genehmigung 127
- Nachträgliche Nebenbestimmung 144 f.
- Nebenbestimmung zu einem Verwaltungsakt 68 f., 106, 173
- Negativbescheid 150–174
- Neue normative Anforderungen 45 f., 48–50, 75 f., 117, 148, 162
- Neue Tatsachen 45–48, 75 f., 148, 157, 162
- Neue Zweckmäßigkeitserwägungen 48 f.
- Nichtigwerden eines Verwaltungsakts 50
- Nicht ausgenutzte Genehmigung 46, 49 f., 77, 128 f., 157
- Noch belastenderer Verwaltungsakt 11–13
- Normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift 94
- Öffentliche Interessen 113–118
- Öffentliche Unternehmen 93, 100, 111
- Öffnung eines Verwaltungsakts für spätere Eingriffe 62–71, 134
 - nachträgliche 116
- Parallele Eingriffsbefugnisse 27–31, 61
- Parallele Genehmigungsverfahren 16, 17, 20–26, 153, 175
- Planfeststellungsverfahren 126
- Planungssicherheit 1–3, 179–181
- Polizeifestigkeit von Genehmigungen 27–31, 40–42
 - s. auch Legalisierungswirkung
- Polizeirechtliche Generalklausel 27–31
- Präjudizialität eines Verwaltungsakts 5, 18–31, 52–56, 61, 138, 161 FN 692, 163, 164, 174
- Privatrechtliche Wirkungen von Genehmigungen 33–37, 61, 130
- Prognose 47, 114, 115 f., 127
- Prüfungskompetenz (statt Entscheidungskompetenz) 24–26, 29, 55, 74, 77, 175, 177 f.
- Quantitativ beschränkte Genehmigung
 - s. mengenmäßig beschränkte Genehmigung
- Quersubventionierung 123, 131
- Rechtskraft der Urteilsgründe 17, 177
- Rechtsverordnungsermächtigung 98, 134
- Rechtswidrig gewordener Verwaltungsakt 6 und FN 22
- reformatio in peius 25, 40, 57 f.
- Regelungsdichte
 - als Gebot des Gesetzesvorbehalts 102 f., 134
- Regelungsgegenstand des Verwaltungsakts
 - s. Verfahrensgegenstand des Verwaltungsakts
- Repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt 81, 118 f.
- Risiko 114–117
- Rückwirkung 49, 94, 96, 135
- Schadensrisiko 30
- Schutzkern von Genehmigungen 37–44, 58, 61, 141
- Schutzniveau 81, 90, 97, 98, 103, 107–132, 149, 153, 173, 180
 - als Anreiz für Investitionen 118
- Schutztechniken 79–100
- Schwebende Verwaltungsverfahren 126
- Separationslösung 21, 22 f.
- Sofortige Vollziehung 78, 173
- Sphärengedanke 116 f., 123
- Stand der Technik 65

- Stand von Wissenschaft und Technik 65 f.
- Standortvorbescheid 72, 73, 176
- Stilllegung einer Anlage 89, 146
s. auch Untersagung
- Stoffgenehmigung 16, 83
- Streitentscheidender Verwaltungsakt 13 f.
- Subjektives öffentliches Recht
– als Eigentum i. S. v. Art. 14 GG 86 f.
- Subventionierung von Konkurrenten 38, 61, 114, 131
- Summationsschäden 116
- Sunk costs 110 f. und FN 493, 124, 149
- Suspendierung 145–147
- Systemgerechtigkeit 8, 93
- Tatbestandswirkung 15, 16, 19, 55
- Tauschmasse 10, 124, 127, 172, 180
- Teilgenehmigung 72–77, 101, 119, 126, 172, 173
- Teilungsgenehmigung (nach Baurecht) 72
- Teilwiderruf einer Genehmigung 67, 143
- Treu und Glauben im Verwaltungsrecht 8, 93, 120, 122, 124, 129
- Übergangsregelung 89, 135 f.
- Überwirkender Bestandsschutz 43, 88
- Unanfechtbarkeit
– der Öffnung eines Verwaltungsakts für nachträgliche Eingriffe 79
- Unternehmensgröße 112 f.
- Untersagung 89, 146, 151–153, 154
– Aufhebung nach Anfechtung als Begünstigung 11
- Vereinfachtes Genehmigungsverfahren 36 f., 71 f., 102, 125, 139, 166
- Verfahrensbelastung
s. Belastung durch das Verwaltungsverfahren
- Verfahrensgegenstand des Verwaltungsakts 5, 17 f., 30, 35, 53, 54, 63–65, 70 f., 74, 88 f., 100, 106, 120 f., 138, 140, 142, 147, 148, 162, 173, 176
- Verfahrensgüte 125 f., 142, 172
- Verfahrenshoheit der Verwaltung 100, 103, 107
- Verfahrensökonomie 105
- Verfahrensstand 126–130
- Verhältnismäßigkeitsgrundsatz 90, 94, 105
- Verlängerung
s. befristete Genehmigung
- Versorgungspflicht 121 f.
- Versunkene Kosten
s. sunk costs
- Vertrauensschutz 9, 20, 48, 51, 54, 92–97, 105, 108, 161, 180
- Verursacherprinzip 179
- Verwaltungsakt mit Dauerwirkung 53, 146
- Verwaltungsstrafrecht 31
- Verwaltungsverfahren
– Gebot der sachgerechten Ausgestaltung 9
- Verwaltungsvorbehalt 100
- Verzicht 162 f.
- Vollstreckungsbedürftigkeit
– für nachträgliche Eingriffe in ein genehmigtes Vorhaben 137–148
- Vorbehaltsbescheid 77 f., 101, 102, 175
- Vorbescheid 16, 72–77, 100, 101, 119, 126, 129, 175
- Vorbeugend feststellender Verwaltungsakt 169
- Vorläufige Ausführung
s. einstweilige Gestattung
- Vorläufiger Verwaltungsakt 77–79
- Vorläufiges positives Gesamturteil 74 f., 101
- Vorsorge 114
- Waffengleichheit im Verwaltungsverfahren 8
- Waldsterben 116
- Wertinteresse 51, 115, 116, 149, 158
- Wesentlichkeitstheorie 100, 102 f.
- Widerruf eines Verwaltungsakts 4–10, 46–50, 120
- Widerruflichkeit eines Verwaltungsakts
– gesetzliche 68
- Widerspruchsbefugnis 130

- Widerspruchsbescheid 11
Widerspruchsfreiheit staatlichen Ver-
haltens 8, 9, 19, 38, 95, 122, 180
Widerrufsvorbehalt 68–70, 78, 79, 91,
104, 138
Wiederaufgreifen eines Verwaltungs-
verfahrens
– auf Antrag eines Drittbetroffenen
51 f., 56
Wiederholte Eingriffe 129 f.
Wirksamkeit des Verwaltungsakts 5
Wirtschaftliche Vertretbarkeit 110
Zolltarifauskunft 160 FN 688
Zugang zum Verwaltungsakt 150–178
Zulieferer 132
Zusage 75 und FN 311, 161, 162
Zusicherung 75 und FN 312, 119, 126,
129, 161, 162
Zwischenbetriebliche Kompensation
137
Zwischenfeststellungsverwaltungsakt
25, 174–178