

HERMANN-JOSEF BLANKE

Vertrauensschutz im  
deutschen und europäischen  
Verwaltungsrecht

*Jus Publicum*

57

---

**Mohr Siebeck**

# JUS PUBLICUM

Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 57





Hermann-Josef Blanke

Vertrauensschutz im  
deutschen und europäischen  
Verwaltungsrecht

Mohr Siebeck

*Hermann-Josef Blanke*: Geboren 1957; Studium der Rechtswissenschaft und Romanistik; 1983–86 Referendardienst und Auslandsstage bei den Vereinten Nationen in New York; 1989 Promotion; 1990–91 Europareferent an der Landesvertretung Niedersachsen in Bonn; 1997 Lehrbefugnis für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Europa- und Völkerrecht; 1997–1999 Lehrstuhlvertretungen an den Universitäten Trier, Düsseldorf, Köln und Bonn; 2000 Ernennung zum Universitätsprofessor am Lehrstuhl für Staatsrecht und Europäische Integration der Universität Erfurt.

Als Habilitationsschrift auf Empfehlung der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft.

*Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme*

*Blanke, Hermann-Josef*:

Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht / Hermann-Josef Blanke. – Tübingen : Mohr Siebeck, 2000

Jus Publicum ; Bd. 57)

ISBN 3-16-146986-0

978-3-16-158154-0 Unveränderte eBook-Ausgabe 2019

© 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 Computersatz Staiger in Pfäffingen aus der Garamond-Antiqua gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier von Gulde-Druck in Tübingen gedruckt und von der Großbuchbinderei Heinr. Koch in Tübingen gebunden.

ISSN 0941-0503

Dem Andenken an meinen Vater

Josef Blanke  
(1922–1996)



„Wer Vertrauen hat, ist stark ...“

*R. M. Rilke*, Weihnachtsbriefe an die Mutter (1919),  
3. Aufl. 1998, S. 19.



## Vorwort

Erfordernisse der Dynamik und Flexibilität beeinflussen zunehmend die Aufgabe staatlicher und überstaatlicher Einheiten, komplexe Entscheidungsstrukturen in einer immer stärker vernetzten Welt zu bewältigen. Auf Änderung und Anpassung des *status quo* zielend, widerstreiten diese Faktoren dem Bedürfnis nach Vertrauen, dessen grundsätzliche Bedeutung für jede Staats- und Rechtsordnung trotz des unüberhörbaren Vorwurfs der „Brüchigkeit“ seiner Ausprägung im deutschen Recht unbestritten ist. Rechtswidrige staatliche Vergünstigungen geben indes schon herkömmlich Anlaß zu der Frage nach einem Anspruch des einzelnen auf Vertrauensschutz. Vor diesem Hintergrund ist es das Ziel der vorliegenden Studie, die Schutzwürdigkeit des Vertrauens des Bürgers in das Handeln der Verwaltung aus verfahrensrechtlicher und fachgesetzlicher Perspektive – auch unter europarechtlichen Gesichtspunkten – zu bestimmen. Angesichts gleitender Übergänge soll der Vertrauensschutz dabei als Rechtsprinzip von einem bloßen „Gemeinschaftsethos“ abgeschirmt werden.

Die Untersuchung wurde im Wintersemester 1996/97 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln als Habilitationsschrift angenommen. Angeregt wurde sie von meinem verehrten Lehrer, Herrn Universitätsprofessor Dr. Dres. h.c. *Klaus Stern*, dem ich während meiner Assistentenzeit an seinem Institut in den Jahren 1991 bis 1997 vielfältige Einblicke in die Forschungsmethoden des Staats- und Verwaltungsrechts verdanke. Dem verstorbenen Kölner Ordinarius *Joachim Burmeister*, der durch zahlreiche Publikationen im Bereich des Vertrauensschutzes hervorgetreten ist, bleibe ich auch wegen wertvoller Hinweise anlässlich der Erstellung seines Zweitgutachtens in Dankbarkeit verbunden.

Herrn Professor Dr. *Andreas Peilert* und Herrn Dr. *Thomas Wessely*, LL.M., danke ich für die kritische Lektüre des dritten sowie des vierten Teils der Studie, Frau *Annette Wohler* für vielfältige Hilfestellungen bei der redaktionellen Überarbeitung und Herrn *Thomas Faas* für seine Umsicht und Ausdauer bei der Aktualisierung des Werkes im Jahre 1999.

Zu danken habe ich schließlich der Deutschen Forschungsgemeinschaft, die die Publikation der Schrift durch die Gewährung eines Druckkostenzuschusses gefördert hat.

Erfurt, im September 2000

*Hermann-Josef Blanke*



# Inhaltsübersicht

Vorwort .....	IX
Abkürzungsverzeichnis .....	XXXIII
Einführung .....	1

## Erster Teil

### Die verfassungsrechtliche Herleitung des Vertrauensschutzprinzips

Erstes Kapitel: Standortbestimmung .....	12
Zweites Kapitel: Überblick über die Meinungsvielfalt .....	13
I. Herleitungsquellen in der Rechtsprechung .....	13
II. Herleitungsquellen in der Literatur .....	19
Drittes Kapitel: Grundelemente einer Herleitung des Vertrauensschutzgedankens .....	31
I. Leitmaximen und Ausgangsfragen .....	31
II. Das Schutzgut des Vertrauensgedankens .....	33
III. Ergebnis: Grundrechtsfreiheit als Schutzgut .....	50
Viertes Kapitel: Die Grundrechte als dogmatische Heimat des Vertrauensschutzprinzips? .....	51
I. Grundlegendes .....	51
II. Abwehrrechtliche Dimension .....	52
III. Leistungsrechtliche Dimension .....	54
IV. Verweis auf den objektivrechtlichen Gehalt der Grundrechte .....	72
V. Fazit .....	76
Fünftes Kapitel: Das Rechtsstaatsprinzip als vertrauens- schutzrechtliche Grundnorm? .....	76

I. Problemstellung .....	76
II. Der Bedeutungsgehalt des Prinzipiencharakters .....	77
III. Vertrauensschutzbezüge rechtsstaatlicher Zielsetzungen .....	79
IV. Eigenständige Vertrauensschutzfunktion des Rechtsstaatsprinzips? .....	84
V. Tatbestandliche Konturierung des Vertrauensschutzprinzips .....	88
VI. Vertrauensschutzrechtliche Funktionen des Rechtsstaatsprinzips .....	95
VII. Ergebnis: Leitmotivisches Rechtsstaatsprinzip .....	101
 Sechstes Kapitel: Vertrauensschutz bei „rechtswidrigen Vorteilen und Vorzugsstellungen“? .....	
I. Verfassungsfundierung des Legalitätsgrundsatzes .....	102
II. Abwägung mit dem Vertrauensschutzgrundsatz .....	102
III. Grundrechtsschutz rechtswidriger Positionen? .....	105
 Siebtes Kapitel: Die einzelgrundrechtliche Thematisierung des Vertrauensschutzes .....	
I. Zielsetzungen .....	109
II. Einzelne Grundrechte .....	110
 Achstes Kapitel: Grundrechte und Vertrauensschutz – eine abschließende Analyse .....	
I. Gemeinsames Schutzgut .....	124
II. Rekurs auf die Einzelgrundrechte? .....	125
III. Die Ausgestaltung des Abwägungspostulates .....	127
 Neuntes Kapitel: Resümee .....	 141

## Zweiter Teil

### Der Vertrauensschutz im verfahrensrechtlichen Kontext

Erstes Kapitel: Administrative Selbstbindungen .....	148
Zweites Kapitel: Der Verwaltungsakt .....	150
I. Vertrauensschutzrechtliche Grundstrukturen .....	151
II. Verbindlichkeit als Schutzprämisse .....	152
III. Vertrauensschutzrechtliche Strukturen von Rücknahme und Widerruf .....	171

Drittes Kapitel: Vertrauensschutz und sonstiges Verwaltungshandeln .....	225
I. Die Handlungsformen des Verwaltungsrechts .....	225
II. Die Zusage .....	226
III. Der öffentlich-rechtliche Vertrag .....	235
IV. Verwaltungspraxis .....	251
V. Planung .....	278
 Viertes Kapitel: Resümee und Ausblick .....	 289
I. Vertrauensschutz im Formengeflecht administrativen Handelns .....	289
II. Vertrauensschutz und Verwaltungsrechtsreform .....	296

### Dritter Teil

#### Inhalt und Bedeutung des Vertrauensgrundsatzes als Verfassungsprinzip in der verwaltungsrechtlichen Konkretisierung

Erstes Kapitel: Konkretisierungsbedarf .....	309
Zweites Kapitel: Verwaltungsverfahrensgesetzlicher und spezialgesetzlicher Vertrauensschutz .....	310
I. Der Grundsatz der Subsidiarität .....	310
II. Das Verhältnis von <i>lex generalis</i> zu <i>lex specialis</i> .....	311
 Drittes Kapitel: Fachgesetzlicher Bestandsschutz .....	 313
I. Begriff und Herleitung des Bestandsschutzes .....	313
II. Der Bestandsschutz im Baurecht .....	316
III. Der Bestandsschutz im Immissionsschutzrecht und im Abfallrecht .....	337
IV. Der Bestandsschutz im Atomrecht .....	377
V. Der Bestandsschutz im Wasserrecht .....	401
VI. Der Bestandsschutz im Gewerberecht .....	422
 Viertes Kapitel: Resümee .....	 431
I. Die bestandsschutzrechtliche Relevanz fachgesetzlicher Genehmigungstypen .....	432
II. Vergleich der Eingriffsinstrumente .....	436
III. Die verfassungsrechtliche Begründbarkeit bestands- schutzrechtlicher Divergenzen .....	442

## Vierter Teil

Die Ingerenz des Gemeinschaftsrechts  
auf den vertrauensschutzrechtlichen Standard  
der deutschen Verwaltungsverfahrensgesetze

Erstes Kapitel: Die Omnipräsenz des Gemeinschaftsrechts .....	445
I. Die Betroffenheit des nationalen Verwaltungsrechts .....	445
II. Das Verwaltungsverfahrenrecht als Paradigma supranationaler Ingerenz .....	446
Zweites Kapitel: Grundsätze und Grenzen des mitglied- staatlichen Verwaltungsvollzugs von Gemeinschaftsrecht .....	450
I. Die verfahrensrechtliche Autonomie der Mitgliedstaaten .....	450
II. Das Verbot staatlicher Beihilfen nach Art. 87 ff. EGV .....	454
III. Art. 10 EGV als maßgebliches Schlichtungsinstrument indirekter Kollisionen .....	457
IV. Der „ <i>effet utile</i> “ als Handlungs- und Auslegungsmaxime .....	459
Drittes Kapitel: Die Konkretisierung der gemeinschafts- rechtlichen Durchführungsgrundsätze für den Rücknahme- tatbestand des § 48 VwVfG .....	461
I. Anschauungsfälle .....	461
II. Die Qualifizierung von Subventionsverhältnissen im deutschen Recht .....	464
III. Kollisionsträchtige Tatbestandsmerkmale des § 48 VwVfG .....	464
Viertes Kapitel: Gemeinschaftsrechtliche Überformung der nationalen Rücknahmevorschriften .....	538
I. Der Geltungsanspruch des Gemeinschaftsrechts .....	538
II. Verdrängung oder Anpassung? .....	539
III. Gemeinschaftskonformität als Interpretationsmaxime .....	550
Fünftes Kapitel: Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben für die Wirksamkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrages .....	553
I. Die Nichtigkeit als Folge der Gemeinschaftsrechtswidrigkeit einer konsensualen Beihilfegewährung .....	554
II. Gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung .....	560

Sechstes Kapitel: Legislativer Harmonisierungsbedarf .....	560
I. Kodifizierung eines europäischen Verwaltungsrechts .....	562
II. Bereichsspezifische Kodifikationskompetenz der Gemeinschaft .....	564
III. Der Auftrag der nationalen Legislativen zur Europäisierung des Verwaltungsrechts .....	566
Siebtes Kapitel: Resümee .....	569
Gesamtschau .....	572
Literaturverzeichnis .....	575
Stichwortverzeichnis .....	602



# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	IX
Abkürzungsverzeichnis .....	XXXIII
Einführung .....	1

## Erster Teil

### Die verfassungsrechtliche Herleitung des Vertrauensschutzprinzips

Erstes Kapitel: Standortbestimmung .....	12
Zweites Kapitel: Überblick über die Meinungsvielfalt .....	13
I. Herleitungsquellen in der Rechtsprechung .....	13
1. Treu und Glauben .....	13
a) Richtungsvorgabe durch das Bundesverwaltungsgericht .....	13
b) Fortentwicklung durch andere Gerichtsbarkeiten .....	15
2. Rechtsstaatsprinzip .....	16
3. Grundrechte .....	18
II. Herleitungsquellen in der Literatur .....	19
1. Rechtsstaatsprinzip – Rechtssicherheit – Vertrauensschutz .....	19
2. Treu und Glauben .....	20
3. Sozialstaatsprinzip .....	22
4. Grundrechte .....	23
a) Wegweisung .....	23
b) „Leitstrahlen“-Wirkung oder Grundrechtsexklusivität? .....	23
c) Grundrechtszentrierte Denkmodelle .....	24
d) Rekurs auf Einzelgrundrechte .....	26
aa) Vertrauensschutz als Vermögensschutz .....	26
bb) Vertrauensschutz als Freiheitsschutz .....	27
cc) Vertrauensschutz als Statusschutz .....	27
dd) Vertrauensschutz als Gleichbehandlungsgebot .....	28
ee) Vertrauensschutz als Emanation der Menschenwürde .....	29
e) Rekurs auf den Grundrechtskatalog .....	29

5. Außer-verfassungsrechtliche Verortung .....	30
6. „Estoppel“-Grundsatz .....	31
<b>Drittes Kapitel: Grundelemente einer Herleitung des Vertrauensschutzgedankens .....</b>	<b>31</b>
I. Leitmaximen und Ausgangsfragen .....	31
II. Das Schutzgut des Vertrauensgedankens .....	33
1. Rechtliche Fundierung durch tatbestandliche Konturierung .....	33
2. Determinanten des Ausgangskonflikts .....	34
3. Bestimmung des Schutzgehaltes .....	36
a) Rechtskontinuität .....	36
b) Bestandsschutz .....	37
c) „Systemtreue“ .....	39
d) Dispositionsschutz .....	41
aa) Vertrauensbetätigung als Indikator .....	42
bb) Vertrauensschutz ohne Vertrauensbetätigung? .....	43
cc) Maßstäbe für die Schutzwürdigkeit von Dispositionen .....	45
dd) Bedeutung und Reichweite des Dispositionsschutzes .....	46
α) Differenzierung nach Handlungsformen .....	46
β) Handlungsformen und Risikoverteilung .....	48
γ) Vertrauensschutz als Ermessensparameter .....	50
III. Ergebnis: Grundrechtsfreiheit als Schutzgut .....	50
<b>Viertes Kapitel: Die Grundrechte als dogmatische Heimat des Vertrauensschutzprinzips? .....</b>	<b>51</b>
I. Grundlegendes .....	51
II. Abwehrrechtliche Dimension .....	52
1. Negativer Schutzgehalt .....	52
2. Umfang des Schutzbereiches .....	53
III. Leistungsrechtliche Dimension .....	54
1. Neubestimmung der Eingriffsdefinition .....	54
2. Leistungsrechtlicher Schutzgehalt .....	56
3. Die Legitimationskraft des Sozialstaatsprinzips .....	57
a) Verfassungsauftrag und Wirkkraft .....	57
b) Vertrauensschutzrechtliche Bedeutung .....	58
4. Leistungsgrundrechtliche Relevanz staatlicher Verhaltensänderungen ...	60
a) „Grundrechtswidriger Effekt“? .....	60
b) Unmittelbarer Eingriff? .....	61
c) Ausweitung des Schutzgehaltes .....	63
aa) Scherzbergs These eines grundrechtlichen „Minimalstandards“ ..	63
bb) Bedenken gegen eine leistungsgrundrechtliche Fundierung .....	65
5. Bestandsschützende Grundrechtsfunktion .....	66

a) Bezüge zum Vertrauensschutz .....	66
b) Grundrechtsanspruch auf Bestandsschutz? .....	67
aa) Problemstellung .....	67
bb) Grundnormkonzeptionen .....	68
cc) Kritik .....	69
α) Inhaltliche Unbestimmtheit .....	69
β) Finanzielle Komponente .....	70
dd) Begrenzte Schutzgarantie .....	70
6. Abschließende Bewertung .....	71
IV. Verweis auf den objektivrechtlichen Gehalt der Grundrechte .....	72
1. Grundlegender Ansatz .....	72
2. Relevanz des Schutzpflichtgedankens .....	73
3. Berufung auf die institutionelle Grundrechtskomponente .....	74
4. Konzeptionelle Bedenken .....	75
V. Fazit .....	76
Fünftes Kapitel: Das Rechtsstaatsprinzip als vertrauens-	
schutzrechtliche Grundnorm? .....	76
I. Problemstellung .....	76
II. Der Bedeutungsgehalt des Prinzipiencharakters .....	77
1. Leitlinienfunktion .....	77
2. Struktureller Dualismus .....	78
III. Vertrauensschutzbezüge rechtsstaatlicher Zielsetzungen .....	79
1. Gerechtigkeitsgebot .....	79
2. Rechtssicherheit .....	81
a) Formale oder materiale Struktur .....	82
b) Grundrechtsgeformte Rechtsstaatlichkeit .....	83
IV. Eigenständige Vertrauensschutzfunktion	
des Rechtsstaatsprinzips? .....	84
1. Problemstellung .....	84
2. Partielle Verortung .....	86
3. Vertrauensschutzrechtliche Subsidiarität .....	87
V. Tatbestandliche Konturierung des Vertrauensschutzprinzips .....	88
1. Grundlegende Strukturelemente .....	88
2. Einzelfallgerechtigkeit .....	90
3. Normative Offenheit .....	92
a) Materielles Konkretisierungsbedürfnis .....	92
b) Konturierung durch Treu und Glauben? .....	93
VI. Vertrauensschutzrechtliche Funktionen des Rechtsstaatsprinzips .	95
1. Richtlinienfunktion für alle Staatsgewalten .....	95

2. Gesetzgeberisches Leitmotiv .....	97
3. Objektivierungsfunktion .....	99
4. Einheitliche Entscheidungsdirektive .....	100
VII. Ergebnis: Leitmotivisches Rechtsstaatsprinzip .....	101
Sechstes Kapitel: Vertrauensschutz bei „rechtswidrigen Vorteilen und Vorzugsstellungen“? .....	101
I. Verfassungsfundierung des Legalitätsgrundsatzes .....	102
II. Abwägung mit dem Vertrauensschutzgrundsatz .....	102
1. Balancierung der Antinomien .....	102
2. Spannweite des Abwägungsspielraumes .....	103
III. Grundrechtsschutz rechtswidriger Positionen? .....	105
1. Grundrechtseffektivität im „Verteilerstaat“ .....	105
2. Wertentscheidung der Rechtsordnung .....	106
3. Ambivalenz des Rechtsstaatsprinzips .....	107
Siebttes Kapitel: Die einzelgrundrechtliche Thematisierung des Vertrauensschutzes .....	109
I. Zielsetzungen .....	109
II. Einzelne Grundrechte .....	110
1. Art. 14 Abs. 1 GG .....	110
2. Art. 12 Abs. 1 GG .....	111
3. Art. 6 Abs. 1 und Art. 33 Abs. 5 GG .....	112
4. Art. 3 Abs. 1 GG .....	114
a) Grundlegendes .....	114
b) Administrative Selbstbindung .....	115
c) Der Gleichheitssatz als administratives Vertrauensgrundrecht? .....	116
5. Art. 2 Abs. 1 GG und Art. 1 Abs. 1 GG .....	120
a) Vertrauensrechtlicher Schutzgehalt .....	120
b) Dimensionale Begrenzung .....	121
6. Folgerung: Die Einzelgrundrechte als Transformatoren .....	123
Achstes Kapitel: Grundrechte und Vertrauensschutz – eine abschließende Analyse .....	124
I. Gemeinsames Schutzgut .....	124
II. Rekurs auf die Einzelgrundrechte? .....	125
1. Grundlegende Zielsetzungen .....	125
2. Die Einzelgrundrechte als Abwägungsparameter .....	126

III. Die Ausgestaltung des Abwägungspostulates .....	127
1. Grundlegendes .....	127
2. Güterabwägung bei vorbehaltlosen Grundrechten .....	128
3. Legislativer Entscheidungsprimat .....	129
4. Konkretisierung legislativer Entscheidungen .....	130
a) Vertrauensschutzorientierte Rechtsanwendung .....	131
b) Sonderfunktion bei Dreieckskonstellationen .....	132
5. Vertrauensschutz und Übermaßverbot .....	133
a) Grundlegende Problemstellung .....	134
b) Wechsel- und Parallelwirkungen .....	134
c) Praktische Konkordanz .....	135
d) Die Bedeutung der Proportionalitätsmaxime .....	135
e) Die vertrauensschutzregulierende Funktion des Übermaßverbotes ..	136
aa) Ausschluß legitimatorischer Bedeutung .....	136
bb) Das Proportionalitätsgebot als Regulator .....	137
cc) Verhältnismäßigkeit als legislatorische Handlungsdirektive .....	138
f) Die Verwirklichung des Vertrauensschutzes im Bereich der Grundrechte oder als Schranken-Schranke .....	139
Neuntes Kapitel: Resümee .....	141

## Zweiter Teil

### Der Vertrauensschutz im verfahrensrechtlichen Kontext

Erstes Kapitel: Administrative Selbstbindungen .....	148
Zweites Kapitel: Der Verwaltungsakt .....	150
I. Vertrauensschutzrechtliche Grundstrukturen .....	151
II. Verbindlichkeit als Schutzprämisse .....	152
1. Verbindlichkeit und Bindungswirkung .....	152
2. Entstehungszeitpunkt und Reichweite der Bindungswirkung .....	153
a) Problemstellung .....	153
b) Das Traditionsmodell: Bindungswirkung durch Bestandskraft .....	153
aa) Grundpositionen .....	153
bb) Bestandskraft ungleich Rechtskraft .....	154
cc) Bestandskraft ungleich Bestandsvertrauen .....	156
c) Der Gegenentwurf: Bindungswirkung durch Wirksamkeit .....	158
aa) Grundmaximen .....	158
bb) Einheitliche Bindungswirkung .....	159
d) Modellvergleich: Mängel der herkömmlichen Konzeption .....	160
aa) Zweistufige Verbindlichkeit? .....	160
bb) Bestandskraftabhängige Bindungswirkung? .....	161
cc) Herleitungsquelle Rechtsprechung? .....	162
dd) Abschließende Beurteilung .....	163

e) Innere oder äußere Wirksamkeit? . . . . .	164
aa) Vom Abweichungsverbot zum Aufhebungsverbot . . . . .	164
bb) Analyse des Gesetzeswortlauts . . . . .	164
cc) Analyse der Rechtsprechung . . . . .	167
dd) Bindungswirkung trotz freier Widerrufbarkeit . . . . .	168
ee) Folgerung . . . . .	170
III. Vertrauensschutzrechtliche Strukturen von Rücknahme und Widerruf . . . . .	171
1. Unterschiedliche Zielrichtung . . . . .	171
2. Vertrauensschutz und Gesetzmäßigkeit der Verwaltung . . . . .	172
3. Der Vertrauenstatbestand bei der Rücknahme . . . . .	174
a) Gesetzliche Regelbeispiele . . . . .	174
b) „Ungeschriebene“ Fallkonstellationen . . . . .	175
c) Generelle Abwägungsprinzipien . . . . .	176
4. Der eingeschränkte Bestandsschutz des § 48 Abs. 2 VwVfG und die Kompensationsregelung des § 48 Abs. 3 VwVfG . . . . .	178
a) Vermögensausgleich als Schwerpunkt . . . . .	178
b) Die Zielsetzungen des „Differenzierungsmodells“ . . . . .	179
aa) Relativer Bestandsschutz . . . . .	179
bb) Gesetzlich normierte Interessenabwägung . . . . .	180
c) Bewertung: Legislativer Bestandsschutz als Verfassungsgebot? . . . . .	181
aa) Ausgangsfrage . . . . .	181
bb) Überwiegende Auffassung: Zulässigkeit des Vermögensschutzes . . . . .	181
cc) Gegenansicht: Postulat des Bestandsschutzes . . . . .	182
dd) Beurteilung der widerstreitenden Ansichten . . . . .	183
α) Enteignungsentschädigung als Parallelmodell? . . . . .	183
β) Der eigentumsrechtliche Bestandsschutz als Parallelinstitut? . . . . .	184
γ) Grundrechtliches Bestandsschutzgebot? . . . . .	185
δ) Bewertung . . . . .	186
d) Der Entscheidungsprimat des Gesetzgebers . . . . .	187
aa) Wahlmöglichkeit zwischen Bestands- und Vermögensschutz . . . . .	187
bb) „Großer“ Interessenausgleich . . . . .	188
α) Legislatorische Abwägungsmaximen . . . . .	188
β) Bestandsschutzgebot in Sonderfällen? . . . . .	190
γ) Ermessensreduzierung auf der Verwaltungsebene . . . . .	191
cc) „Kleiner“ Interessenausgleich . . . . .	192
α) Vertrauensschutzorientierter Ermessensspielraum . . . . .	193
β) Gestufte Spezialität . . . . .	194
γ) Kasuistik der Rechtsprechung . . . . .	195
δ) Vertrauensschutz als bloßer Ermessenschutz? . . . . .	196
e) Abschließende Betrachtung . . . . .	198
5. Vertrauensschutzrechtliche Begrenzungen der Reichweite einer Rücknahme . . . . .	199
a) Begünstigende Verwaltungsakte mit Dauerwirkung . . . . .	199
b) Einmalige Begünstigungen und sonstige Konstellationen . . . . .	200
c) Ausschlußgründe für ein schutzwürdiges Vertrauen . . . . .	202

aa)	Erwirkung des Verwaltungsaktes durch unlautere Mittel . . . . .	202
bb)	Erwirkung des Verwaltungsaktes durch fehlerhafte Angaben . . .	203
cc)	Kenntnis oder grobfahrlässige Unkenntnis der Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes . . . . .	204
dd)	Sachliche Unzuständigkeit der erlassenden Behörde . . . . .	205
ee)	Zulässiger Vorbehalt sowie Nichterfüllung einer Auflage . . . . .	205
ff)	Vorliegen von Versagungsgründen . . . . .	206
gg)	Unvereinbarkeit des Verwaltungsaktes mit rechtsstaatlichen Prinzipien sowie den Regelungen des Einigungsvertrages . . . . .	206
6.	Widerruf und Vertrauensschutz . . . . .	206
a)	Die einzelnen Ausnahmetatbestände . . . . .	208
aa)	Die Zulassung des Widerrufs durch Rechtsvorschrift (§§ 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 erste Alternative VwVfG, 47 Abs. 1 Nr. 1 erste Alternative SGB-X, 131 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 erste Alternative AO). . . . .	208
bb)	Die Zulassung des Widerrufs im Verwaltungsakt (§§ 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 zweite Alternative VwVfG, 47 Abs. 1 Nr. 1 zweite Alternative SGB-X, 131 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 zweite Alternative AO). . . . .	208
cc)	Nichterfüllung einer Auflage (§§ 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 VwVfG, 47 Abs. 1 Nr. 2 SGB-X, 131 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 AO). . . . .	211
dd)	Zweckentsprechende Verwendung von Zuwendungen (§ 44a BHO a.F.). . . . .	213
ee)	Nachträgliche Änderung der tatsächlichen Verhältnisse (§§ 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwVfG, 131 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 AO). . . . .	215
ff)	Nachträgliche Änderung der Rechtslage (§§ 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwVfG) . . . . .	217
gg)	Wesentliche Änderung der tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse im Sozialrecht (§ 48 Abs. 1 SGB-X). . . . .	219
hh)	Schwere Nachteile für das Gemeinwohl (§ 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 VwVfG) . . . . .	220
b)	Begrenzungen der Reichweite eines Widerrufs aus Gründen des Vertrauensschutzes . . . . .	221
7.	Vergleichende Bewertung . . . . .	223

Drittes Kapitel: Vertrauensschutz und sonstiges Verwaltungshandeln . . . . .		225
I.	Die Handlungsformen des Verwaltungsrechts . . . . .	225
II.	Die Zusage . . . . .	226
1.	Begriffsbestimmung und allgemeine Merkmale . . . . .	226
2.	Vertrauensschutzproblematik . . . . .	228
a)	Die dogmatische Herleitung der Verbindlichkeit von Zusagen . . . . .	228

aa) Legitimierung durch Treu und Glauben . . . . .	228
bb) Legitimierung durch Güterabwägung . . . . .	229
b) Verbindlichkeit und Vertrauensschutz . . . . .	230
c) Gesetzliche Regelungen für die Aufhebung von Zusagen . . . . .	231
aa) Grundsatz: Entsprechende Anwendbarkeit der §§ 48, 49 VwVfG . . . . .	231
bb) Sonderfall: Nachträglicher Wandel der Sach- und Rechtslage . . . . .	234
III. Der öffentlich-rechtliche Vertrag . . . . .	234
1. Allgemeine Merkmale des Rechtsinstituts . . . . .	234
2. Vertrauensschutzrechtliche Grundproblematik . . . . .	237
3. Der Widerstreit von Bestandskraft und öffentlichem Interesse . . . . .	237
4. Abstufung der Fehlerfolgen . . . . .	238
5. Flexibilisierung vertraglicher Bindungswirkung . . . . .	241
a) Gesetzliche Instrumentarien . . . . .	241
b) Verbindlichkeitsschwäche . . . . .	242
6. Die Schwelle zwischen Rechtswidrigkeit und Nichtigkeit . . . . .	243
a) Eingeschränkter Gesetzesvorrang . . . . .	244
b) Rechtsfolgen der Rechtswidrigkeit . . . . .	244
aa) Widerstreit der Verfassungsprinzipien . . . . .	245
bb) Geltungsvorrang des Gesetzmäßigkeitspostulats? . . . . .	246
cc) Stellung der Grundrechte . . . . .	246
α) Bivalente Grundrechtswirkung . . . . .	247
β) Die Grundrechte als „Machtschranken“ . . . . .	248
γ) Grundrechtlich materialisierter Vertrauensschutz . . . . .	249
7. Rechtswidrige vertragsimmanente Verfügungen . . . . .	250
IV. Verwaltungspraxis . . . . .	251
1. Die richtliniengesteuerte Verwaltungspraxis . . . . .	251
a) Begriff der Selbstbindung . . . . .	251
b) Dogmatische Herleitung und Ausmaß der Selbstbindung . . . . .	252
aa) Die Lehre von der unmittelbaren Außenwirkung . . . . .	252
bb) Die Gegenkonzeption der mittelbaren Außenwirkung . . . . .	254
cc) Beurteilung . . . . .	255
c) Die Wirkkraft des Vertrauensschutzprinzips . . . . .	257
aa) Unmittelbare Außenverbindlichkeit durch Vertrauensschutz? . . . . .	257
α) Publikationsbedürftige Verwaltungsvorschriften und Ausschreibungen . . . . .	257
β) Rein innengerichtete Verwaltungsvorschriften . . . . .	260
bb) Mittelbare Bindungswirkung durch Vertrauensschutz? . . . . .	262
d) Der Vertrauenstatbestand der Selbstbindung . . . . .	263
aa) Vertrauensgrundlage und Kenntnis des Betroffenen . . . . .	263
α) Die Verwaltungspraxis als Vertrauensbasis . . . . .	263
β) Orientierungswirkung kraft Publikation . . . . .	265
γ) Vertrauenserfordernis . . . . .	266

bb) Bonität des Vertrauens . . . . .	267
cc) Resistenz des Vertrauensschutzes . . . . .	268
α) Ermessensorientierter Abwägungsvorgang . . . . .	268
β) Innovationsoffene Interessengewichtung . . . . .	269
e) Das Anwendungsfeld vertrauensschutzbedingter Selbstbindung . . . . .	270
aa) Neuartige Fallkonstellationen . . . . .	270
bb) „Altfälle“ . . . . .	271
α) Vertrauensschutz als Kontinuitätsgewähr? . . . . .	271
β) Gesetzmäßigkeit contra Gleichheitssatz . . . . .	273
2. Verwaltungspraxis ohne Richtlinienbindung . . . . .	275
a) Indizien als Vertrauensgrundlage . . . . .	275
b) Vertrauensbetätigung als Schutzvoraussetzung . . . . .	276
c) Judikatur des EuGH . . . . .	277
V. Planung . . . . .	278
1. Der Grundkonflikt der Plangewährleistung . . . . .	278
2. Die Schutzwürdigkeit planindizierten Vertrauens . . . . .	280
a) Umfassender Rechtsschutz oder restriktive Handhabung? . . . . .	280
b) Höchststrichterliche Rechtsprechung . . . . .	281
3. Planungsbezogenes Innenrecht mit Außenrechtswirkung? . . . . .	283
4. Die Bestandskraft planerischen Außenrechts . . . . .	284
5. Anspruchssystematische Verortung der Plangewährleistung . . . . .	285
a) Pluralisierungsgebot . . . . .	285
b) Anspruchssubsidarität . . . . .	287
Viertes Kapitel: Resümee und Ausblick . . . . .	289
I. Vertrauensschutz im Formengeflecht administrativen Handelns . . . . .	289
II. Vertrauensschutz und Verwaltungsrechtsreform . . . . .	296
1. Ansatzpunkte von Reformbestrebungen . . . . .	297
a) Prozeduralisierung der Regelungsinstrumente . . . . .	297
b) Bestandsvertrauen contra Revisibilitätsvertrauen . . . . .	298
aa) Flexibilisierung des Verwaltungshandelns . . . . .	298
bb) Fortentwicklung des Rechtsgüterschutzes . . . . .	299
cc) Dynamisierung der Handlungsinstrumentarien . . . . .	300
dd) Ausdifferenzierung der Rechtsinstitute . . . . .	301
ee) Aktivierung neuer Regelungstypen . . . . .	303
α) Überblick . . . . .	303
β) Die Befristung von Genehmigungen . . . . .	304
2. Interessenausgleich als Reformziel . . . . .	307

## Dritter Teil

Inhalt und Bedeutung des Vertrauensgrundsatzes  
als Verfassungsprinzip in der verwaltungsrechtlichen Konkretisierung

Erstes Kapitel: Konkretisierungsbedarf .....	309
Zweites Kapitel: Verwaltungsverfahrensgesetzlicher und spezialgesetzlicher Vertrauensschutz .....	310
I. Der Grundsatz der Subsidiarität .....	310
II. Das Verhältnis von <i>lex generalis</i> zu <i>lex specialis</i> .....	311
1. Die Entscheidungen des Gesetzgebers .....	311
2. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts .....	311
Drittes Kapitel: Fachgesetzlicher Bestandsschutz .....	313
I. Begriff und Herleitung des Bestandsschutzes .....	313
1. Die Kollision von Bestand und Dynamik .....	313
2. Herleitung und Begriff des Bestandsschutzes .....	314
3. Die Vielfalt legislativer Bestandsschutzkonzepte .....	315
II. Der Bestandsschutz im Baurecht .....	316
1. Die baurechtliche Genehmigung als Prototyp der Bestands- schutzumschreibung .....	316
a) Das Rechtsinstitut des passiven Bestandsschutzes .....	317
aa) Umfang bei rechtmäßig genehmigten Anlagen .....	317
bb) Umfang bei nicht vorliegender oder rechtswidriger Genehmigung	320
α) Umfang nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts .....	320
β) Kritik des Schrifttums .....	321
γ) Fortentwicklung der Rechtsprechung .....	322
b) Das Rechtsinstitut des aktiven Bestandsschutzes .....	323
aa) Einfacher Bestandsschutz .....	324
bb) Die Rechtsfigur des überwirkenden Bestandsschutzes .....	325
2. Das Verhältnis von Genehmigung und Bestandsschutz .....	327
a) Die Genehmigung als Regelungsinstrument multipolarer Rechtsbeziehungen .....	327
b) Reichweite des Bestandsschutzes .....	328
3. Baurechtlicher Bestandsschutz als verfassungsunmittelbarer Anspruch .	329
a) Die Ausgangsentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts .....	329
b) Auswirkungen der einfach-gesetzlichen Neuregelungen .....	329
c) Stellungnahme .....	332
4. Ergebnis .....	336
III. Der Bestandsschutz im Immissionsschutzrecht und im Abfallrecht .....	337

1. Das Spannungsverhältnis von umweltrechtlichem Reformbedarf und Bestandsschutz .....	337
2. Die Entwicklung des Immissionsschutzrechts .....	340
3. Die grundrechtlichen Garantien des immissionsschutzrechtlichen Bestandsschutzes .....	341
a) Besitzstandsschutz durch Art. 14 GG .....	341
aa) Inhalt des durch Art. 14 GG vermittelten Bestandsschutzes ....	341
bb) Das Verhältnis des Eigentumsgrundrechts zum Interesse der Allgemeinheit .....	344
b) Besitzstandsschutz durch andere Freiheitsrechte .....	347
4. Der Bestandsschutz im Lichte der Erfordernisse eines dynamischen Umweltschutzes .....	349
a) Das Verhältnis des Bestandsschutzes zu den Grundpflichten aus § 5 Abs. 1 BImSchG .....	349
aa) Inhalt des § 5 BImSchG .....	349
bb) Das Spannungsverhältnis zwischen den Pflichten aus § 5 Abs. 1 BImSchG und dem Vertrauensschutz .....	353
b) Konkretisierungserfordernis .....	356
5. Die immissionsschutzrechtliche Genehmigung als Grundlage des Bestandsschutzes .....	359
a) Das Verhältnis von baurechtlichem zu immissionsschutzrechtlichem Bestandsschutz .....	359
b) Besondere Charakteristika der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung .....	360
6. Instrumentarien zur Beschränkung des immissionsschutzrechtlichen Bestandsschutzes .....	361
a) Bestandsschutz einer immissionsschutzrechtlich genehmigungspflichtigen Anlage .....	361
aa) Widerruf und Bestandsschutz .....	362
bb) Rücknahme und Bestandsschutz .....	364
α) Die Ansicht der herrschenden Lehre .....	364
β) Die These M. Brodales .....	365
b) Der immissionsschutzrechtliche Bestandsschutz nur baurechtlich genehmigungspflichtiger Anlagen .....	369
c) Die immissionsschutzrechtliche Behandlung von Abfallentsorgungsanlagen .....	372
IV. Der Bestandsschutz im Atomrecht .....	377
1. Reichweite des atomrechtlichen Bestandsschutzes .....	379
a) Das Wesen der Genehmigung und der daraus resultierende Bestandsschutz .....	379
b) Die Relativierung des atomrechtlichen Bestandsschutzes .....	381
2. Die Ausgestaltung des atomrechtlichen Vorsorgekonzepts in der Aufsichtsphase .....	383
a) Parallelität der Betreibererfordernisse versus „zeitabhängiger“ Vorsorgestandard .....	383
b) Die nachträgliche Auflage .....	385
3. Die Bedeutung des Widerrufs .....	387

a) Der fakultative Widerruf . . . . .	388
b) Der obligatorische Widerruf . . . . .	389
c) Der Grund der Abstufung . . . . .	390
4. Die Ordnungsverfügungen . . . . .	392
5. Verhältnismäßigkeit und Ermessen in der Aufsichtsphase . . . . .	393
a) Die Bedeutung des Verhältnismäßigkeitsprinzips . . . . .	393
b) Verhältnismäßigkeit der Gefahrenabwehr . . . . .	394
c) Die Ausübung des Ermessens in der Aufsichtsphase . . . . .	395
6. Auswirkungen auf den Bestandsschutz . . . . .	395
7. Der wirtschaftliche Bestandsschutz im Atomrecht . . . . .	396
a) Anwendungsbereich und Intention des § 18 AtG . . . . .	397
b) Der Entschädigungsausschluß . . . . .	398
V. Der Bestandsschutz im Wasserrecht . . . . .	401
1. Besonderheiten der wasserrechtlichen Genehmigung . . . . .	401
a) Die Konzeption des Wasserhaushaltsrechts als repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt . . . . .	401
b) Bestandsprägende Prinzipien des Wasserrechts . . . . .	402
c) Arten der Genehmigung und ihre Versagung . . . . .	403
d) Bestandsschutz bei erteilten wasserrechtlichen Genehmigungen . . . . .	405
2. Die „Schranken“ des wasserrechtlichen Bestandsschutzes . . . . .	406
a) Der Vorbehalt nachträglicher Anordnungen nach § 5 WHG . . . . .	406
b) Widerruf und Rücknahme einer Gestattung . . . . .	407
3. Die „Schranken-Schranken“ des wasserrechtlichen Bestandsschutzes . . . . .	409
a) Relevanz der wasserrechtlichen Genehmigung . . . . .	409
b) Die Grenzen der nachträglichen Anordnung . . . . .	410
aa) Die Bedeutung der ordnungsbehördlichen Sachverhaltsaufklärung . . . . .	410
bb) Das Abwägungsgebot als Begrenzungsfaktor . . . . .	411
cc) Der Einfluß des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG . . . . .	412
c) Die Grenzen von Rücknahme und Widerruf . . . . .	413
aa) Voraussetzungen des Widerrufs . . . . .	414
bb) Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts . . . . .	414
α) Tenor . . . . .	414
β) Stellungnahme . . . . .	416
cc) Die Risikoverteilungslehre J. Salzwedels . . . . .	419
α) These . . . . .	419
β) Bewertung . . . . .	419
VI. Der Bestandsschutz im Gewerbebereich . . . . .	422
1. Die Regelungen der Gewerbeordnung . . . . .	422
a) § 1 Abs. 2 GewO als gewerberechtliche Generalklausel des Vertrauensschutzes . . . . .	423
b) Die Untersagung der Fortführung des Gewerbes nach § 15 Abs. 2 S. 1 GewO . . . . .	425
2. Die Regelungen des Personenbeförderungsgesetzes . . . . .	426
a) Der Widerruf . . . . .	426
b) Bedingungen, Auflagen und Geltungsdauer der Genehmigung . . . . .	427
c) Die Bedeutung des § 13 PBefG für den Bestandsschutz . . . . .	427

Viertes Kapitel: Resümee .....	431
I. Die bestandsschutzrechtliche Relevanz fachgesetzlicher Genehmigungstypen .....	432
II. Vergleich der Eingriffsinstrumente .....	436
1. Rücknahme der Genehmigung .....	436
2. Widerruf der Genehmigung .....	437
3. Nachträgliche Maßnahmen .....	439
III. Die verfassungsrechtliche Begründbarkeit bestands- schutzrechtlicher Divergenzen .....	442

#### Vierter Teil

### Die Ingerenz des Gemeinschaftsrechts auf den vertrauensschutzrechtlichen Standard der deutschen Verwaltungsverfahrensgesetze

Erstes Kapitel: Die Omnipräsenz des Gemeinschaftsrechts .....	445
I. Die Betroffenheit des nationalen Verwaltungsrechts .....	445
II. Das Verwaltungsverfahrenrecht als Paradigma supranationaler Ingerenz .....	446
1. Typen des Verwaltungsvollzugs des Gemeinschaftsrechts .....	446
2. Der Anwendungsvorrang .....	448
3. Das anwendbare Recht .....	449
Zweites Kapitel: Grundsätze und Grenzen des mitglied- staatlichen Verwaltungsvollzugs von Gemeinschaftsrecht .....	450
I. Die verfahrensrechtliche Autonomie der Mitgliedstaaten .....	450
1. Inhalt und Reichweite .....	450
2. Das Effektivitätsgebot und das Diskriminierungsverbot als Grenzen der Verfahrensautonomie .....	452
a) Die Ausgestaltung der verfahrensrechtlichen Grenzen in der Rechtsprechung des EuGH .....	452
b) Die Umsetzung des Effektivitätsgebots im deutschen Recht .....	453
II. Das Verbot staatlicher Beihilfen nach Art. 87 ff. EGV .....	454
1. Bedeutung und Struktur der Regelungen .....	454
2. Der Regelungsgehalt des Art. 87 EGV .....	455
3. Der Regelungsgehalt des Art. 88 EGV .....	455
4. Die Durchführungsverordnung nach Art. 89 EGV .....	456
5. Bindungswirkung kraft Sachnorm-Charakters .....	457

III. Art. 10 EGV als maßgebliches Schlichtungsinstrument indirekter Kollisionen .....	457
IV. Der „effet utile“ als Handlungs- und Auslegungsmaxime .....	459
 Drittes Kapitel: Die Konkretisierung der gemeinschafts- rechtlichen Durchführungsgrundsätze für den Rücknahme- tatbestand des § 48 VwVfG .....	 461
I. Anschauungsfälle .....	461
1. Die „Deutsche Milchkontor GmbH“-Entscheidung .....	461
2. Der Fall „Alcan“ .....	462
II. Die Qualifizierung von Subventionsverhältnissen im deutschen Recht .....	464
III. Kollisionsträchtige Tatbestandsmerkmale des § 48 VwVfG .....	464
1. Das Rechtswidrigkeitserfordernis .....	465
a) Rechtswidrigkeit von EG-Subventionen .....	465
b) Rechtswidrigkeit nationaler Beihilfen .....	466
aa) Rückforderung bei nur formeller Gemeinschafts- rechtswidrigkeit? .....	466
bb) Die innerstaatliche Wirkung einer Beihilfeentscheidung .....	468
2. Die Ingerenz des Gemeinschaftsrechts auf das Rücknahme- ermessen nach § 48 Abs. 1 Satz 1 VwVfG .....	469
a) Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs .....	469
b) Bewertung in der deutschen Rechtsprechung und Literatur .....	470
3. Gemeinschaftsrechtskonformität der Rücknahmefrist des § 48 Abs. 4 VwVfG? .....	472
a) Nationale Normierung und gemeinschaftsrechtliche Vorgaben .....	472
b) Transformationsansätze in der deutschen Literatur und Rechtsprechung .....	473
aa) Das Meinungsspektrum im Schrifttum .....	474
bb) Positionen in der oberverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung und ihre Bewertung .....	475
cc) Die Vorlagefrage des Bundesverwaltungsgerichts .....	478
dd) Die Vorabentscheidung des Europäischen Gerichtshofs .....	479
ee) Reaktionen .....	481
c) Das Verhältnis zwischen § 48 Abs. 4 VwVfG und § 48 Abs. 2 VwVfG .....	484
4. Die Schutzwürdigkeit des Vertrauens .....	486
a) Die Bedeutung des Sorgfaltsmaßstabs .....	486
b) Der Grundsatz des Vertrauensschutzes im Gemeinschaftsrecht .....	487
c) Die Entwicklung der Rechtsprechung des EuGH zum Vertrauensschutzgrundsatz .....	488

d) Der Konflikt von nationalem Vertrauensschutz und gemeinschaftsrechtlichem Schutzstandard . . . . .	490
e) Das Erfordernis eines grob fahrlässigen Handelns nach § 48 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3 VwVfG unter der Einwirkung des gemeinschaftsrechtlichen Effektivitätsgebots . . . . .	492
aa) Die Vorgaben des EuGH . . . . .	493
bb) Der Vertrauensschutz in verfahrensrechtlichen Normierungen der EG . . . . .	494
α) Inhalt . . . . .	495
β) Bewertung . . . . .	496
γ) Übertragbarkeit der Wertungsmaßstäbe . . . . .	497
cc) Das Maß der Erkundigungspflichten des Beihilfeempfängers . . . . .	498
α) Einzelfallorientierter Sorgfaltsmaßstab . . . . .	499
β) Extensive Interpretation des Erfordernisses „grober Fahrlässigkeit“ . . . . .	499
γ) Restriktive Auslegung des Sorgfaltsmaßstabs . . . . .	500
dd) Die Qualität der Informationsquellen . . . . .	502
α) Generelle und konkrete Mitteilungen . . . . .	502
β) Leitlinien . . . . .	504
γ) Mehrere Beihilfeentscheidungen zugunsten desselben Unternehmens . . . . .	505
ee) Gesamtwürdigung der Sorgfaltserfordernisse . . . . .	506
f) Grundrechtliche Minimalpositionen des Vertrauensschutzes gegenüber der Gemeinschaftsgewalt . . . . .	508
aa) Materiellrechtliche Aspekte . . . . .	510
bb) Verfahrensrechtliche Aspekte . . . . .	513
cc) Relativierung des Grundrechtsschutzes . . . . .	515
5. Die Gewichtung des Vertrauensschutzes innerhalb des Abwägungsgebots nach § 48 Abs. 2 Satz 1 VwVfG . . . . .	517
a) Das Abwägungsgebot in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs . . . . .	517
b) Abwägungsleitlinien in der deutschen Rechtsprechung . . . . .	518
c) Der einzelfallbezogene Ansatz . . . . .	520
d) Kriterien der Abwägung bei Beachtung der Sorgfaltspflichten des Beihilfeempfängers . . . . .	521
e) Die rechtliche Konstruktion des Vorrangs der Gemeinschaftsinteressen . . . . .	528
aa) Das Spektrum der rechtlichen Konstruktionen . . . . .	528
bb) Die Vereinbarkeit der verschiedenen Modelle mit dem Regelungssystem des § 48 VwVfG . . . . .	530
α) Die Argumentation des Bundesverwaltungsgerichts . . . . .	530
β) Die Argumentation des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen . . . . .	535
γ) Die Argumentation Paches . . . . .	537

Viertes Kapitel: Gemeinschaftsrechtliche Überformung der nationalen Rücknahmevorschriften .....	538
I. Der Geltungsanspruch des Gemeinschaftsrechts .....	538
II. Verdrängung oder Anpassung? .....	539
1. Kollisionslagen .....	539
2. Verdrängung? .....	543
3. Verwerfungspflicht? .....	545
4. Zuordnung statt Vorrang .....	549
III. Gemeinschaftskonformität als Interpretationsmaxime .....	550
1. Gemeinschaftskonformität im engeren Sinne .....	550
2. Der Wortlaut als Grenze der gemeinschaftskonformen Auslegung .....	551
 Fünftes Kapitel: Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben für die Wirksamkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrages .....	 553
I. Die Nichtigkeit als Folge der Gemeinschaftsrechtswidrigkeit einer konsensualen Beihilfegewährung .....	 554
1. Zwingende Nichtigkeit? .....	554
2. Verstoß gegen ein gesetzliches Verbot? .....	555
3. § 58 Abs. 2 VwVfG als Transformationshebel .....	557
a) Subordinationsrechtliche Struktur des Beihilfevertrages .....	557
b) Mitwirkungspflicht der Europäischen Kommission .....	557
c) Die Rechtsfolge der fehlenden europäischen Mitwirkung .....	558
II. Gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung .....	560
 Sechstes Kapitel: Legislativer Harmonisierungsbedarf .....	 560
I. Kodifizierung eines europäischen Verwaltungsrechts .....	562
II. Bereichsspezifische Kodifikationskompetenz der Gemeinschaft .	564
III. Der Auftrag der nationalen Legislativen zur Europäisierung des Verwaltungsrechts .....	 566
 Siebtes Kapitel: Resümee .....	 569
 Gesamtschau .....	 572
 Literaturverzeichnis .....	 575
 Stichwortverzeichnis .....	 602

## Abkürzungsverzeichnis

AbfG	Abfallgesetz
A.F.	Amsterdamer Fassung (EG-Vertrag in der Amsterdamer Fassung v. 2.10.1997)
APF	Archiv für das Post- und Fernmeldewesen
ARSP	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
AtG	Atomgesetz
atw	Atomwirtschaft - Atomtechnik
Bad. Württ. LV	Landesverfassung Baden-Württemberg
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BfA	Bundesversicherungsanstalt für Angestellte
BFHE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesfinanzhofs
BInvG	Investitionsgesetz
BRS	Baurechtssammlung
BSGE	Entscheidungen des Bundessozialgerichts
BWVGH	Baden-Württembergischer Verwaltungsgerichtshof
DÖD	Der Öffentliche Dienst
DPV	Der Personenverkehr
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg
EuLR	European Law Review
FG	Festgabe
Fs.	Festschrift
GA	Generalanwalt
GemSOBG	Gemeinsamer Senat der obersten Gerichtshöfe des Bundes
GewArch.	Gewerbearchiv
Gs.	Gedächtnisschrift
HbVerfR	Handbuch des Verfassungsrechts
HdUR	Handbuch des Umweltrechts

HeimG	Heimgesetz
HessVGHE	Entscheidungssammlung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs
HGrR	Handbuch der Grundrechte
HStR	Handbuch des Staatsrechts
KrW-/AbfG	Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz
MBO	Musterbauordnung
M.F.	Maastrichter Fassung (EG-Vertrag in der Maastrichter Fassung v. 7.2.1992)
NuR	Natur und Recht
NWOVGE	Entscheidungssammlung des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen
NWVerfGH	Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen
PrOVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht
PrOVGE	Entscheidungssammlung des Preußischen Oberverwaltungsgerichts
RdWWi	Das Recht der Wasserwirtschaft, Veröffentlichungen des Instituts für das Recht der Wasserwirtschaft an der Universität Bonn
Rh.-Pf. VerfGH	Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz
Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario	Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario
SächsOVGE	Entscheidungssammlung des Oberverwaltungsgerichts Sachsen
Sp.	Spalte
ThürOVGE	Entscheidungssammlung des Oberverwaltungsgerichts Thüringen
UA	Unterabsatz
UGB-KomE	Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
VVO	Verfahrensverordnung
WissR	Wissenschaftsrecht
WiVerw.	Wirtschaft und Verwaltung
ZVR	Zeitschrift für Verkehrsrecht

## Einführung

Wohl kaum ein anderes Phänomen der deutschen Rechtslehre hat in der Vergangenheit derart konträre Bewertungen erfahren wie der Gedanke des Vertrauensschutzes. So attestierten ihm manche als „elementare Kategorie des sozialen Lebens“ eine die gesamte Rechtsordnung durchziehende Bedeutung<sup>1</sup> und denunzierten ihn andere als ein „alle Formtypik und Stringenz des Rechts ... unterminierendes Prinzip“.<sup>2</sup> Sein Rang im modernen Staats- und Verwaltungsrecht kann indessen nach über fünfzigjähriger grundgesetzlicher Verfaßtheit der Bundesrepublik Deutschland nicht mehr ernsthaft in Zweifel gezogen werden. Seine herausragendste Bedeutung erlangte der Grundsatz im staats- und völkerrechtlichen Kontext anlässlich des Beitritts der ehemaligen DDR zur Bundesrepublik Deutschland. Im Zusammenhang mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip verpflichtete er hier die Bundesrepublik, „rechtsstaatlich einwandfreie Schutzpositionen ... nicht aus der besseren Position bei den Beitrittsverhandlungen heraus zu ignorieren, sondern sie zu gewährleisten und im Sinne der Kontinuität anerkannter Rechtswerte fortzuführen“.<sup>3</sup>

Damit ist aber zugleich auch die Dimension des Vertrauensschutzprinzips für das formelle und materielle Verwaltungsrechtsregime des grundgesetzlich konstituierten Staates markiert, die es hier zu analysieren gilt. Denn der Grundsatz des Vertrauensschutzes ist nicht allein gesetzgebungsspezifisch geprägt, sondern entfaltet auch Wirkungen bei der Anwendung der Gesetze

---

<sup>1</sup> *Pieroth*, Rückwirkung, S. 120, in Anlehnung an *Luhmann*, Vertrauen, S. 1: „Vertrauen ist ein elementarer Tatbestand des sozialen Lebens“; vgl. auch *Ripperger*, Ökonomik des Vertrauens, S. 168: „Vertrauen ist ... ein elementarer Mechanismus für die Produktion von Sozialkapital“.

<sup>2</sup> Vgl. *Götz*, FG BVerfG II, S. 421/422, der so das „Mißtrauen gegen das allseitige Vordringen des Vertrauens“ zusammenfaßt.

<sup>3</sup> Vgl. *Widmaier*, KritV 1994, 385, mit weit. Nachw. in Fn. 12, hinsichtlich des Problems einer möglichen Strafverfolgung von Bürgern der ehemaligen DDR wegen Spionage gegen die Bundesrepublik. Vgl. hierzu auch BVerfGE 92, 277 (325 ff.); es beurteilt zwar die Zulässigkeit einer solchen – grundsätzlich zulässigen – tatbestandlichen Rückanknüpfung in Gestalt einer Strafverfolgung primär am Maßstab des Verhältnismäßigkeitsprinzips, betont in diesem Zusammenhang (aaO., S. 331 ff. [337]) aber die berechnete „Aussicht (der ehemaligen DDR-Spione), vor langjährigem Freiheitsentzug durch den Schutz des eigenen Staates bewahrt zu werden“ – Hervorhebung nicht im Original.

durch Rechtsprechung und Verwaltung.<sup>4</sup> Auch in der Reichweite des exekutiven Handelns reguliert er den Konflikt zwischen Bestandsinteresse und Revisionsbedarf. Im Zeichen des liberalen Rechtsstaates stand insoweit zunächst die Aufhebbarkeit rechtswidriger und zugleich begünstigender Verwaltungsmaßnahmen im Vordergrund. Indes bildet diese Problematik nur noch *einen* – wenn auch den bedeutendsten – Ausschnitt aus der facettenreichen Konfiguration des Vertrauens- und Bestandsschutzes. So hebt V. Götz unter Verweis auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zutreffend hervor, daß der Vertrauensschutz mehr und mehr aus der Dialektik von Dynamik und Sicherheitsstreben resultiert und damit eine unausweichliche Konsequenz der permanenten Aktivität des Interventions- und Leistungsstaates, des Steuer- und Wirtschaftsstaates darstellt. Seinen rechtlichen Ursprung findet dieser Aspekt im multifunktionalen Staatsverständnis des Art. 20 Abs. 3 GG, der den „Rechtswahrungsstaat“ mit der Idee des „Sozialstaates als Verteilerstaat“ gewissermaßen „vermählt“ hat. Der Staat hat sich damit vom „bloßen Polizisten“ zum „Gestalter und Baumeister der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung“<sup>5</sup> mit ebenso umfangreichen Aufgaben im Bereich der Gefahrenabwehr wie der Daseinsvorsorge<sup>6</sup> und der Daseinsgestaltung gewandelt. Diese bereits häufig beschriebene Expansion der Staatstätigkeit ist verbunden mit einem zunehmenden Anpassungsbedarf des Rechts angesichts seiner Abhängigkeit von ökonomischen, ökologischen, technischen, und sozialen Faktoren. In dem Bestreben, die Zukunft nicht nur reaktiv, sondern aktiv zu bewältigen, wurde das moderne, auf periodische Anpassung hin angelegte Planungs- und Lenkungsrecht mehr und mehr ausgebaut.

Seine wichtigste Ausprägung hat es im Umweltrecht erfahren, das gleichsam zum Paradigma des Anpassungsbedarfs staatlicher Strukturen und Entscheidungen an die „Realität des hochkomplexen Industriezeitalters“<sup>7</sup> geworden ist. Entwicklungsoffenheit, Modernisierung und Umstrukturierung staatlicher Aufgabenerfüllung verlangen hier geradezu nach einem ständigen Prozeß der „Umverteilung“, der nicht ohne einen Eingriff in bestehende Besitzstände zu verwirklichen ist. Vor allem für das Verhältnis von Recht und Technik ist füglich darauf hingewiesen worden, daß es angesichts des vielzitierten Wettlaufs von technischer Entwicklung und rechtlicher

<sup>4</sup> Zur gewaltenumspannenden Wirkkraft des Vertrauensschutzprinzips vgl. Maurer, HStR III, § 60 Rn. 10 ff., 65 ff., 100 ff.; Burmeister, Fs. Friauf, S. 765 mit weit. Nachw. in Fn. 19.

<sup>5</sup> Vgl. Ossenbühl, DÖV 1972, 26.

<sup>6</sup> Das Prinzip wird hier in einem weiten Sinne als Staatsaufgabe verstanden und geht somit über den von Forsthoff, Rechtsfragen der leistenden Verwaltung, S. 13, 26 f., gemeinten Teilhabeanspruch des Bürgers bei bestimmten Formen der Leistungsverwaltung hinaus. Vgl. hierzu Rüfner, HStR III, § 80 Rn. 5; zur Konzeption Forsthoffs vgl. dens., ebd., Rn. 5, 18.

<sup>7</sup> Hoffmann-Riem, DVBl. 1996, 225.

Reaktion nicht mehr genügt, auf die „notorische Verspätung des Rechts“ zu verweisen.<sup>8</sup> Angesichts der ökonomischen und ökologischen Herausforderungen, mit denen sich Staat und Gesellschaft am Ende des 20. Jahrhunderts konfrontiert sehen, erscheint es daher erneut geboten, die Gewichtung zwischen Kontinuität und Innovation, Stabilität und Flexibilität, zwischen Bestand und Anpassung staatlichen Handelns zu überprüfen und, soweit erforderlich, neu auszutarieren. Damit wird aber zugleich die Rolle des Vertrauensschutzprinzips als eines „Schlüsselbegriffs staatlichen Ausgleichs“<sup>9</sup> bestätigt. Seinen deutlichsten Ausdruck findet er insoweit in der gegenwärtigen politischen und juristischen Diskussion über einen sofortigen Ausstieg aus der Atomenergie im Wege einer Legalenteignung. Geht es hier um die gesetzgebungsspezifische Frage der eigentumsrechtlichen Zulässigkeit einer durch gesetzliche Stilllegungsanordnung bewirkten „unechten Rückwirkung“, so interessieren für die Zwecke dieser Studie vor allem solche administrativen Eingriffe in bestehende Anlagen, die unter Gesichtspunkten des Umweltschutzes erfolgen, jedoch nicht auf eine „Überwindung der Eigentumsordnung im Einzelfall“<sup>10</sup> gerichtet sind. Vertrauensschutz verschließt sich den Gegendeterminanten von Innovation und Flexibilität indessen nicht, da er – wie aufzuzeigen sein wird – einer durch Abwägung zu bestimmenden Rangzuweisung zugänglich ist.<sup>11</sup> Hierzu ist in erster Linie der Gesetzgeber berufen, der für die Exekutive ein verwaltungsrechtliches „Rahmenprogramm“ der Kollisionsschlichtung bereitstellen muß.

Diskontinuitäten und Entwicklungsbrüche sind aber nicht nur bei der Regelung des Umgangs mit technischen Gefahrenquellen wie im Umweltrecht unvermeidbar. Gleichen Bedingungen unterliegen vielmehr auch andere Rechtsgebiete, die die Gesellschaft auf die Erfordernisse und Bedingungen hochinnovativer Technologien ausrichten, namentlich das Wissenschaftsrecht einschließlich des Gentechnikrechts.<sup>12</sup> Seinen „rechtlichen Kulminationspunkt“ erreicht der Konflikt zwischen Bewahrung und Veränderung sowie Erhaltung und Modernisierung jedoch nach wie vor in jenen Regelungsregimen, die die soziale Dimension der Staatstätigkeit konkretisieren.

---

<sup>8</sup> *Wahl/Appel*, Prävention und Vorsorge, S. 31.

<sup>9</sup> *Maurer*, HStR III, § 60 Rn. 5.

<sup>10</sup> *Ossenbühl*, AöR Bd. 124 (1999), S. 1 ff. (27) unter Verweis auf *J. Rozek*, Die Unterscheidung von Eigentumsbindung und Enteignung, S. 232.

<sup>11</sup> Zu dieser These vgl. *Schmidt-Aßmann*, Entwicklungsperspektiven des Verwaltungsrechts, S. 410; so bereits zuvor hinsichtlich der Rücknahme von Verwaltungsakten *Frotscher*, DVBl. 1976, 288.

<sup>12</sup> Vgl. das Gesetz zur Regelung der Gentechnik v. 24.6.1994, BGBl. 1994-I, S. 1416; zu Problemen des Bestandsschutzes vgl. insoweit *Wickel*, Bestandsschutz im Umweltrecht, S. 202 ff.; *Zivier*, Rechtsprobleme des Gentechnikgesetzes im Bereich der Gefahrenabwehr bei legalen Vorhaben, S. 38 ff., 146 ff.; *Hawkes*, Der Faktor Mensch im Gentechnikrecht, S. 27 ff., 80 ff., 162 ff.

Auf allen diesen Gebieten des materiellen Verwaltungsrechts finden die Inkunabeln des Vertrauensschutzes, wie sie im Verwaltungsverfahrensgesetz niedergelegt sind, unter dem Signum des „Bestandsschutzes“ ihre sachbezogene Ausgestaltung und Modifizierung.

Expansion und Dynamik der Staatstätigkeit haben hier überall zu einer immer stärkeren Abhängigkeit des Individuums geführt, dessen Schicksal von der „Konstanz staatlichen Verhaltens“ maßgeblich mitbestimmt wird.<sup>13</sup> Schon vor über vierzig Jahren hat *O. Bachof* ein „fast auswegloses Ausgeliefertsein des Individuums an den allmächtigen Staat“ diagnostiziert.<sup>14</sup> Zum einen besteht nicht selten eine existentielle Abhängigkeit des Bürgers vom Fortbestand der staatlich zugestandenen Leistungen und Bewilligungen. Auch sie kennzeichnet vor allem das Sozialrecht. Zum anderen ist aber – wie im Umweltrecht – auch eine prospektive Abhängigkeit des Bürgers festzustellen, dessen persönliche Zukunftsplanung in hohem Maße der Voraussiehbarkeit staatlicher „Kursänderungen“ überantwortet wird. Diese individuelle Angewiesenheit auf Voraussiehbarkeit bildet gleichsam das Pendant der verstärkten verfassungsrechtlichen Einbindung des Staates zum Schutz seiner Bürger.<sup>15</sup> Die „Dynamik des Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Rechtswegestaates“ darf den Schutz des berechtigten Vertrauens in den Bestand früher getroffener Entscheidungen der Staatsgewalt nicht einfach ignorieren und überrollen.<sup>16</sup> Der Vertrauensschutzgedanke gibt mithin als Emanation der Rechtssicherheit stets dem „Wunsch nach Berechenbarkeit der zunehmend politisch-administrativ beeinflussten Schwankungen“<sup>17</sup> des gesellschaftlichen sowie wirtschaftlichen Lebens Ausdruck und wirkt als „Gegenkraft“ gegen die Imponderabilien staatlicher Um- und Neuorientierungen. Damit erweist er sich als wichtigste konsentiertere Konkretion von Gemeinwohl und markiert zugleich das Verhältnis von Vertrauen und Verantwortung. „Freiheit“, so führt das Bundesverfassungsgericht aus, „erfordert zumal Verlässlichkeit der Rechtsordnung. Denn Freiheit meint vor allem die Möglichkeit, das eigene Leben nach eigenen Entwürfen zu gestalten.“<sup>18</sup> Der Rechtsstaat mutet dem Bürger nicht unbegrenzte Risiken der Rechtsänderung zu. Er ist dazu bestellt, Berechenbarkeit als Bedingung der Freiheit zu gewährleisten, nicht nur für den gegenwärtigen Zeitpunkt, sondern auch in der Zukunftsperspektive.<sup>19</sup> Vertrauensschutz befriedigt so letztlich ein Sicherheitsbedürfnis des Bürgers und bildet die Basis individueller Gestal-

<sup>13</sup> *Weber-Dürler*, Vertrauensschutz, S. 25.

<sup>14</sup> So *Bachof*, Fs. W. Laforet, S. 291, im Rahmen der Erörterung der „Rechtssatzeigenschaft wohlfahrtsfördernder Normen“.

<sup>15</sup> *R. Schmidt*, Verwaltungsmaßstäbe, S. 105; *Ossenbühl*, DÖV 1972, 26 f.

<sup>16</sup> *Götz*, FG BVerfG II, S. 421.

<sup>17</sup> *Preuß*, JA 1977, 266.

<sup>18</sup> BVerfGE 60, 253 (268).

tungs- und zukunftsgerichteter Entfaltungsfreiheit. Damit tragen staatliche Vertrauensschutzgewährleistungen zum Aufbau einer Vertrauenskultur bei, die die in einem sozialen System erzielbaren „Kooperationsgewinne“ maximiert und diesem zugleich entscheidende Wettbewerbsvorteile gegenüber konkurrierenden Systemen sichert.<sup>20</sup>

Für die rechtliche Ausgestaltung des Vertrauensschutzes ist noch immer die „je-desto-Formel“ als maßstäblich anzusehen, die *O. Bachof* auf der Staatsrechtslehrertagung 1973 entwickelt hat: „Je stärker der von der öffentlichen Gewalt ausgehende Zwang ist, je mehr sie deshalb das Verhalten des einzelnen bindet, je abhängiger der einzelne in seinen eigenen Dispositionen und Entscheidungen von einer Entscheidung der öffentlichen Hand ist, um so stärker ist er darauf angewiesen, auf die Zuverlässigkeit dieser Entscheidung vertrauen zu dürfen.“<sup>21</sup> Freilich ist dabei zu berücksichtigen, ob staatliche Entscheidungen und Reglementierungen zu einer wirklichen *Abhängigkeit* des Individuums geführt haben, oder ob der einzelne im Rahmen eines vorgefundenen Spielraums Chancen genutzt hat,<sup>22</sup> die mit entsprechenden Verlustrisiken verbunden sind. Bloße „ins Werk gesetzte Chancen“ können daher nicht denselben Schutz genießen wie Bestandszusagen oder die auf Grund solcher Zusagen gemachten Dispositionen.<sup>23</sup> Der Vertrauensschutz darf in einer marktwirtschaftlich organisierten Gesellschaft nicht zu einer „Sozialisierung der Verluste“ im Verantwortungsbereich des privatautONOMEN Individuums führen.<sup>24</sup> Freiheit ist eben nur dort, wo Risiko ist.<sup>25</sup> Der soziale Rechtsstaat ist keine „Assekuranstalt“.<sup>26</sup> In der Literatur wird daher zutreffend zwischen solchen Dispositionen unterschieden, die von der jeweiligen Vertrauensgrundlage *intendiert* sind, und jenen, die ohne eine finale Beziehung nur als *Spekulationen* ermöglicht werden.<sup>27</sup> Die Austarierung des Verhältnisses von Rechtssicherheit und Eigenverantwortung gestaltet

---

<sup>19</sup> Vgl. *Isensee*, Fs. Fr. Klein, S. 613.

<sup>20</sup> Vgl. *Ripperger*, Ökonomik des Vertrauens, S. 177 ff. aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht.

<sup>21</sup> *Bachof*, VVDStRL 32 (1974), S. 228; befürwortend auch *Schmidt-Aßmann*, Entwicklungsperspektiven des Verwaltungsrechts, S. 410.

<sup>22</sup> *Stern*, Fs. Maunz, S. 392, spricht von „Chancenausnutzung“.

<sup>23</sup> Vgl. *Kisker*, VVDStRL 32 (1974), S. 163, 166, der aber für ein „Ins-Werk-Setzen bloßer Chancen einen Rechtsanspruch auf größtmögliche Schonung“ postuliert; für einen seiner Intensität nach abgestuften Vertrauensschutz auch *Bachof*, aaO., S. 242 f.

<sup>24</sup> Vgl. *Tomuschat*, Diskussionsbeitrag, VVDStRL 32 (1974), S. 263 f.; vgl. in diesem Sinne bereits lange zuvor *Werner*, Das Problem des Richterstaates, S. 22 f.

<sup>25</sup> *Lerche*, DÖV 1961, 489.

<sup>26</sup> *Dürig*, JZ 1955, 525.

<sup>27</sup> *Oldiges*, Plangewährleistungsrecht, S. 79, 219 f. mit Fn. 172 (in Anlehnung an *Gygi*, in: *Planung II*, S. 113, 137 f.); *Ossenbühl*, Gutachten B für den 50. DJT (1974), S. 202; *Badura*, Wirtschaftsverfassung, S. 110; *H.-J. Papier*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 34 Rn. 182 ff.; *Muckel*, Kriterien, S. 101 f.

sich indessen in all den Fällen problematisch, in denen die Dispositionsfreiheit des einzelnen durch eine *mittelbare* Einbeziehung in das System staatlicher Lenkungsmaßnahmen beeinträchtigt wird; dies gilt namentlich für die staatliche Planung und Subventionierung privater Initiativen. Der Begriff der Lenkungswirkung erfaßt alle Folgen individueller Willensentscheidungen, die sich dadurch erzielen lassen, daß Leistungen von einem bestimmten Verhalten des Empfängers abhängig gemacht werden. Die für diesen Sektor typische influenzierende Wirkung staatlichen Handelns ist von *W.-R. Schenke*<sup>28</sup> und *H. D. Jarass*<sup>29</sup> eingehend beschrieben worden.<sup>30</sup>

Unbestreitbar liegt eine Beständigkeit im Auftreten des Staates gegenüber seinen Bürgern auch im Interesse der Staatsautorität.<sup>31</sup> Sie leidet zwangsläufig, wenn der Bürger in weiten Bereichen mit einem wechselhaften Verhalten der Verwaltung rechnen muß, das ihm kein Sich-Einrichten auf bestimmte berechnete Erwartungen infolge des bisherigen behördlichen Verhaltens gestattet. Erfährt das Ansehen des Staates Abbruch, wird auch die Bereitschaft des einzelnen zum Rechtsgehorsam geschwächt. Indessen darf auch hieraus keine allzu weitreichende, irreversible Bindung des Staates an vorangegangene Entscheidungen gefolgert werden, die ihn zu einer Inflexibilität verurteilt. Faktische Verhältnisse bilden ein auch zeitliches Kontinuum, und mindestens eine Erwartung, die sich auf den Bestand einer Situation richtet, wird durch jegliches Handeln in Mitleidenschaft gezogen.<sup>32</sup> Wichtig erscheint es daher, das rechte Maß des individuellen Schutzes vor den Konjunkturen des öffentlichen Lebens zu bestimmen, was nur im Einzelfall gelingen kann. Für die hier interessierenden verfahrensrechtlichen und materiellrechtlichen Vorgaben des Verwaltungsrechts sowie die auf ihrer Grundlage getroffenen Verwaltungsentscheidungen gilt ebenso wie für legislative und judikative Akte, daß das Maß dessen, was an Vertrauen schutzwürdig und damit änderungsfest oder ersatzpflichtig ist, sich aus einer Gesamtbetrachtung der jeweils relevanten gesetzlichen Gesichtspunkte ergibt.<sup>33</sup>

Die außerordentliche Vielgestaltigkeit des Vertrauensgedankens zeigt sich darin, daß er ebenso wie in den unterschiedlichen Teilen der Rechtsordnung<sup>34</sup> auch *innerhalb* der verschiedenen Bereiche ein- und derselben Säule sein Anwendungsgebiet unter jeweils eigenständigen Voraussetzungen findet und dementsprechend zu ganz unterschiedlichen Rechtsfolgen führen kann. Aber auch die Verwurzelung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes

<sup>28</sup> *Schenke*, DÖV 1983, 321.

<sup>29</sup> *Jarass*, NVwZ 1984, 477; *ders.*, Wirtschaftsverwaltungsrecht, S. 35.

<sup>30</sup> Vgl. in diesem Sinne auch *Lübbe-Wolff*, Eingriffsabwehrrechte, S. 215.

<sup>31</sup> *Mainka*, Vertrauensschutz, S. 27.

<sup>32</sup> *Kunig*, Das Rechtsstaatsprinzip, S. 416.

<sup>33</sup> *Götz*, FG BVerfG II, S. 422.

<sup>34</sup> Vgl. insoweit *Pieroth*, Rückwirkung, S. 120.

auf den diversen Feldern der Staatsgewalt, also den Maßnahmen der Verwaltung, den Manifestationen der Rechtsprechung sowie den Akten der Gesetzgebung, gebietet einen differenzierenden Ansatz.<sup>35</sup> Folgerichtig hat *F. Ossenbühl* schon frühzeitig dafür plädiert, „die Vorstellung eines allgemeinen Vertrauensschutzprinzips ... aufzugeben“.<sup>36</sup> In dieselbe Richtung weist die These *Ph. Kunigs*, der hervorhebt, daß „die Ausprägungen (des Prinzips des Vertrauensschutzes) durch den Zusammenhang mit den Anforderungen an die einzelnen Gewalten ihre spezifische Gestalt erhalten“ haben.<sup>37</sup> In welchem Rahmen sich staatliches Handeln ändern darf, ist daher angesichts ihrer Besonderheiten für jede staatliche Gewalt gesondert zu bestimmen.<sup>38</sup> Mithin variiert aber nicht allein das Maß der Berechenbarkeit staatlichen Handelns, sondern ebenso die Begründungspflicht staatlicher Kursänderungen.<sup>39</sup>

Da Gesetze einen abstrakt-generellen Charakter haben, also eine breite, zum Zeitpunkt ihres Erlasses im einzelnen nicht vorhersehbare Wirkung erzeugen, bedarf es im Bereich der Gesetzgebung einer ungleich höheren Flexibilität bei der Anpassung an veränderte Lagen als bei konkret-individuellen Akten der Verwaltung.<sup>40</sup> Die Verfassung läßt dem Gesetzgeber für die notwendigen Maßnahmen einen breiten, letztlich vom Demokratiegebot geforderten politischen Gestaltungsspielraum,<sup>41</sup> während, um mit *B. Pieroth* zu sprechen, „Vorhersehbarkeit ... im Verwaltungsrecht insofern gegeben ist, als der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit herrscht.“<sup>42</sup> Er führt seiner Natur nach zu einer Verengung des Entscheidungsspielraums der Verwaltung. Wandlungen des administrativen Handlungskonzepts vollziehen sich freilich nicht nur innerhalb der auf Gesetzesvollzug gerichteten Verwaltung, sondern auch im Rahmen ihrer nicht-gesetzesdirigierten Aufgaben.<sup>43</sup> Die Zahl staatlicher Genehmigungen, Erlaubnisse und Zuteilungen zu Zwecken der Daseinsvorsorge ist insoweit noch immer beachtlich. Mangels spezifischer gesetzlicher Determinanten ist das Kontinuitätsvertrauen hier nur in begrenztem Maße

<sup>35</sup> *Schmidt-Aßmann*, HStR I, § 24 Rn. 81; dies bestreitet wohl auch *Burmeister*, Fs. Friauf, S. 768, nicht, selbst wenn er „trotz der Unterschiede zwischen allgemeingültiger Rechtsetzung (Gesetzgebung) und Rechtsauslegung im Einzelfall (Rechtsprechung und Verwaltung) beide Bereiche prinzipiell den gleichen Bindungen an das Vertrauensschutzprinzip zu unterwerfen“ sucht. A. A. *Weber-Dürler*, aaO., S. 79 ff., 153 ff.; kritisch hierzu *Muckel*, Kriterien, S. 16 f.

<sup>36</sup> *Ossenbühl*, VVDStRL 32 (1974), S. 240.

<sup>37</sup> *Kunig*, Das Rechtsstaatsprinzip, S. 195.

<sup>38</sup> *Ders.*, aaO., S. 416; *Leisner*, Fs. Berber, S. 276; *Pieroth*, Rückwirkung, S. 120, 122 f.; *Muckel*, Kriterien, S. 16 f.; *Steiner*, Vertrauensschutz als Verfassungsgrundsatz, S. 31 ff.

<sup>39</sup> *Götz*, aaO., S. 422; *Würtenberger*, Staatsrechtliche Probleme, S. 367 Fn. 125.

<sup>40</sup> *Burmeister*, Vertrauensschutz im Prozeßrecht, S. 23 ff.

<sup>41</sup> *Leisner*, aaO., S. 293; *Schlenker*, Soziales Rückschrittsverbot, S. 195 f.

<sup>42</sup> *Pieroth*, Rückwirkung, S. 122; ebenso *Leisner*, aaO., S. 279/280.

<sup>43</sup> Vgl. zu dieser Verwaltungskategorie *Stern*, Staatsrecht III/1, § 74 II 3 b und II 4 b (S. 1355).

schutzwürdig. Überdies endet das Vertrauen in den Fortbestand einer Verwaltungsübung am Zugriffsrecht des Gesetzgebers.<sup>44</sup> Andererseits kann die Wirkkraft des administrativen Vertrauensschutzes gegenüber seinem legislativen Pendant angesichts des unterschiedlichen Adressatenkreises der vertrauensbegründenden Maßnahmen jedoch auch eine Verstärkung erfahren. Da im Wege der Gesetzgebung keine speziellen Beziehungen zwischen dem Staat und dem einzelnen Bürger begründet,<sup>45</sup> sondern die wesentlichen Richtungsentscheidungen der Staatslenkung getroffen werden, ist das Vertrauen des Bürgers hier weniger konkret. Diesem Umstand kommt namentlich bei einer Einzelfallregelung durch Verwaltungsakt oder anderweitig individualisiertem Verwaltungshandeln Bedeutung zu; wegen der speziellen Beziehung zwischen Staat und Bürger erscheint in diesen Fällen ein intensivierter Vertrauensschutz geradezu geboten.<sup>46</sup> Eine solche Ausdehnung seines Schutzgehalts ist insonderheit vor dem Hintergrund gerechtfertigt, daß die Wirkungen dieses Verwaltungshandelns auf einzelne Bürger begrenzt und damit überschaubar bleiben. Eine punktuelle Inflexibilität läßt sich insofern leichter verkraften als eine Bindung in einer unüberschaubaren Zahl von Fällen.<sup>47</sup> Wie das durch die Verwaltungspraxis geprägte Institut der administrativen Selbstbindung verdeutlicht, ist jedoch auch dem Verwaltungsrecht die Idee einer „Breitenwirkung“ vertrauensschutzrelevanter Begünstigungen zumindest im Ansatz nicht fremd. Die Verwaltung muß aber auch in diesem Fall das Vertrauen des einzelnen veranlaßt haben.

Doch würde eine Argumentation zu kurz greifen, die den Vertrauensschutz im Verwaltungsrecht ganz vom Bilde des einseitig hoheitlich handelnden Staates her konzipieren und der Verwaltung im Gefolge ihrer zentralen Entscheidungsaufgabe auch das ausschließliche Veränderungsrisiko zuweisen will. Damit bliebe der Wandel vom liberalen Rechtsstaat zum demokratischen und sozialen Rechtsstaat abermals unberücksichtigt, der nicht nur für den Inhalt, sondern auch für die Form der Staatstätigkeit wesentliche Veränderungen gebracht hat. Im Zuge einer mächtig vordrängenden Leistungsverwaltung und Daseinsvorsorge, die das moderne Gemeinwesen als Wohlfahrts-, Lenkungs-, Ausgleichs- und Verteilungsstaat kennzeichnen,<sup>48</sup>

<sup>44</sup> *Isensee*, Fs. *Doehring*, S. 377.

<sup>45</sup> *H. Maurer*, HStR III, § 60 Rn. 68, betont, daß sich das Vertrauen bei Verwaltungsakten – im Gegensatz zu den abstrakt-generellen Gesetzen – an individuellen und konkreten Umständen orientiert.

<sup>46</sup> *Ossenbühl*, DÖV 1972, 34, definiert „Vertrauensschutz“ ausschließlich als „Individualschutz“, der eine „konkret-individuelle Vertrauensanknüpfung voraussetzt“. Im Bereich der Gesetzgebung und der Rechtsprechung kann dann nur der Grundsatz der Rechtssicherheit Anwendung finden.

<sup>47</sup> *Ob*, Raum- und Stadtplanungsrecht, S. 166.

<sup>48</sup> Vgl. *Hoffmann-Riem*, DVBl. 1994, 1381. Die von ihm apostrophierte Interventionstätigkeit kann als Oberbegriff der im vorliegenden Zusammenhang zuvörderst interessierenden

haben Verwaltungsverträge und schuldrechtsähnliche Verhältnisse eine zunehmende Bedeutung für die Rechtsbeziehungen zwischen Verwaltung und Bürger erlangt. Damit ist eine „Nähe“ der Beteiligten entstanden, die den Bürger – vor allem mit dem Ziel seiner Selbstbestimmung – in vielen Bereichen zum „Partner“ eines verwaltungsrechtlichen Rechtsverhältnisses aufgewertet hat.<sup>49</sup> Das Gehorsamsverhältnis wird damit durch ein Verfahren der Zusammenarbeit abgelöst;<sup>50</sup> die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben ist mithin durch *bilaterales* Handeln geprägt. Von diesem Befund „kooperierender Partnerschaft“ wird herkömmlicherweise auf eine besondere Bedeutung des Vertrauensschutzprinzips im Verhältnis zwischen Verwaltung und Bürger geschlossen.<sup>51</sup> Insoweit ist jedoch eine differenzierende Sichtweise anzumahnen. Gerade im Bereich des kooperativen Verwaltungshandelns müssen aus der Gleichordnung der Beteiligten Folgerungen für die Risikoverteilung einer änderungsbedürftigen „Vereinbarung“ gezogen werden. Hier ist es geboten, das „Prognoserisiko“ durch eine Neugewichtung der Gegenpositionen von Rechtssicherheit und Vertrauensschutz einerseits und von Flexibilität und Innovationsoffenheit andererseits gleichmäßig zu verteilen. Eine Verwaltungsrechtsordnung, die sehr viel stärker als zuvor auf Kooperation und Kommunikation zwischen Staat und Bürger ausgerichtet ist, gelangt von innen heraus zu einer veränderten Gewichtung zwischen staatlicher Verhaltensbeeinflussung und privater Vertrauensbetätigung.<sup>52</sup> Gerade für den – unter vertrauens- und bestandsschutzrechtlichen Gesichtspunkten paradigmatischen – Bereich des Umweltschutzes und der globalen Umweltprobleme ist jedoch hervorgehoben worden, daß die Tragfähigkeit des Konzepts kooperativer Verhältnisse wegen der durch zahlreiche Unsicherheiten geprägten Problemlagen zweifelhaft ist. Insoweit gilt es, die Eigenständigkeit des Staates und des ihm eigenen Durchsetzungspotentials gegenüber den pluralen Formen der Kompromiß- und Konsensbildung nach wie vor anzuerkennen.<sup>53</sup> Zugleich aber geraten Vertrauens- und Bestandsschutzpositionen insbesondere auf diesem Gebiet zunehmend in den Sog der Forderung, der Verwaltung einen „Experimentierspielraum“ zu eröffnen, sofern es um die Erlangung von Risikowissen geht.<sup>54</sup> Offene Situationen, die nicht unter Rückgriff auf das Erfahrungswissen bewältigt werden können, verlangen, daß auch das, was unter Verantwortung und Ver-

---

Lenkungsstätigkeit verstanden werden; vgl. zu diesem Verständnis *Lübbe-Wolff*, Eingriffsabwehrrechte, S. 216.

<sup>49</sup> *Frotscher*, DVBl. 1976, 288.

<sup>50</sup> *Ossenbühl*, DÖV 1972, 26.

<sup>51</sup> Vgl. statt vieler *dens.*, aaO.

<sup>52</sup> *Schmidt-Aßmann*, Entwicklungsperspektiven, S. 411.

<sup>53</sup> *Wahl/Appel*, Prävention und Vorsorge, S. 56 f.

<sup>54</sup> *Ladeur*, Risikooffenheit und Zurechnung, S. 126 ff.

trauen verstanden werden soll, sich auf die Bedingungen eines Entscheidungsverhaltens unter Ungewißheit einstellt.<sup>55</sup>

Anlässlich der Diskussion um die Reform des Verwaltungsrechts ist im Lichte dieser Risikooffenheit zugleich eine stärkere Berücksichtigung der *multilateralen* Interessenlage im verwaltungsrechtlichen Entscheidungsprozeß angemahnt worden. Rechtssicherheits- und Vertrauensschutzkonzepte dürfen hiernach nicht allein auf die „Interessensphäre des Projektträgers zentriert“ sein.<sup>56</sup>

Vielmehr muß zugleich ein Vertrauen der am Entscheidungsprozeß betroffenen Dritten geschützt werden, namentlich darauf, daß eine sie belastende Entscheidung bei weiteren Belastungen revidierbar ist und revidiert wird, zumal wenn sie auf unsicherer und entwicklungsöffener Grundlage zustande gekommen ist. Um ein solches „Entscheidungsverhalten unter Ungewißheitsbedingungen“<sup>57</sup> zu ermöglichen, erscheint in diesen Fällen – *de lege ferenda* – ein „Interessenausgleich“ zwischen Bestandsschutz und nachträglich gestiegener Drittbetroffenheit unabweisbar.<sup>58</sup> Auch hier wird die Idee des Vertrauensschutzes Abwägungsoffenheit beweisen müssen; abermals wird so bereits der bloße Verdacht widerlegt, der Vertrauensschutzgrundsatz sei Ausdruck eines „hypertrophen Rechtsschutzdenkens“<sup>59</sup> oder gar eines „romantisch-konservativen Staatsbildes“<sup>60</sup>.

Die nachfolgende Untersuchung verfolgt das Ziel, die Regeln des administrativen Vertrauensschutzes an Hand einiger essentieller verfahrens- und materiellrechtlicher Entscheidungen des Gesetzgebers „herauszumeißeln“,<sup>61</sup> sie zu bewerten und in ein System zu bringen.<sup>62</sup> Dabei wird sich zeigen, daß sich auch dieses Prinzip der zunehmenden Dynamisierung des Verwaltungsrechts und damit der Forderung nach Beschleunigung sowie Effizienzsteigerung<sup>63</sup> nicht entziehen kann. Gehalt und Reichweite des Grundsatzes unter-

---

<sup>55</sup> *Schmidt-Aßmann*, Entwicklungsperspektiven des Verwaltungsrechts, S. 411; *Hoffmann-Riem*, AöR 115 (1990), S. 446, spricht davon, „daß Revisionschancen (nicht) an dem Aufbau bestandsgeschützter Positionen Betroffener scheitern“ dürfen.

<sup>56</sup> *Hoffmann-Riem*, DVBl. 1994, 1390.

<sup>57</sup> *Ders.*, aaO.

<sup>58</sup> *Ders.*, aaO.

<sup>59</sup> *Forsthoff*, Verwaltungsrecht I, S. 283, der mit dieser Begründung hinsichtlich der Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes sowie der Bestandskraft rechtswidriger öffentlich-rechtlicher Verträge einen Vertrauensschutz *contra legem* ablehnt.

<sup>60</sup> Zu dieser Kennzeichnung des Vertrauens des Bürgers „auf ein Wort des Staates“ vgl. *Bullinger*, JZ 1999, 911.

<sup>61</sup> Zum Begriff *Ossenbühl*, VVDStRL 32 (1974), S. 241.

<sup>62</sup> So die Aufgabenstellung *Kiskers*, VVDStRL 32 (1974), S. 160/161, der diese methodische Forderung jedoch auf die Rechtsprechung beschränkt – und hier wiederum auf die Rechtsprechung des BVerwG zur Rücknahme rechtswidriger begünstigender Verwaltungsakte sowie die Rechtsprechung des BVerfG zur unechten Rückwirkung von Gesetzen.

<sup>63</sup> Vgl. hierzu *Ronellenfisch*, Novellierung des Verwaltungsverfahrensgesetzes, S. 62.

# Stichwortverzeichnis

*Kursiv* gesetzte Seitenzahlen verweisen auf Schwerpunkte.

- Abfallrecht 372 ff., 433 f., 437, 441  
Abhängigkeit des Individuums von staatl. Verhalten 22 f., 55  
Abwägung (siehe auch Vertrauensschutz: „großer“ und „kleiner Interessenausgleich“)  
– bei vorbehaltlosen Grundrechten 128 f.  
– Kriterien bei VA-Rücknahme 170, 176 f.  
– Abwägungsgebot 17 f., 69, 97 f., 102 ff., 122, 126 ff., 196 f., 199, 201 f., 307, 335, 345 f., 354 ff., 405, 410, 427, 430 f., 433, 436, 438  
– im Gemeinschaftsrecht 486 f., 511, 517 ff., 557  
– im Immissionsschutzrecht 350 f.  
– planungsrechtliches - 287  
– Abwägungsleitlinien, -prinzipien 176 f., 518 ff.  
Administrativrecht mit Außenwirkung 252 ff.  
Alcan-Entscheidungen (I und II) 449, 460, 462 f., 476 ff., 485 f., 489, 507 f., 515, 525 f., 546  
Alpha-Steel-Entscheidung 473  
Änderungsinteresse des Staates 2, 17, 32, 44, 139 ff., 210  
Anordnungen nachträglicher Art 439 ff., 574  
– im Personenbeförderungsrecht 427, 439  
– nach § 32 Abs. 4 Satz 2 KrW-/AbfG 373 f., 441  
– nach § 19 Abs. 3 AtG 392 f., 440  
– nach §§ 17, 20, 7, 48 BImSchG 356 ff., 439 f.  
– nach § 5 WHG 406 f., 410, 412 f., 441  
Anpassungsbedarf, legislativer 2 f., 535 f., 549, 560 ff., 566 ff.  
Atomrecht 305, 366, 377 ff., 432, 434 ff., 440  
– Gefahrenbegriff 392  
– Schutzpflicht 306  
– Vorsorgepflicht 306  
Auflage, nachträgliche 300 f., 319, 376, 381 ff., 385 ff., 392  
Aufopferungsanspruch 285  
Außenwirkung (mittelbare und unmittelbare) der Exekutive kraft Verwaltungsvorschriften (siehe Verwaltungsvorschriften)  
Auslegung, gemeinschaftskonforme 460, 535, 550 ff., 555, 558, 560, 568, 570  
Autonomie, verfahrensrechtliche der Mitgliedstaaten (siehe Verwaltungsautonomie)  
Baufreiheit 53, 329, 333, 432  
Baugenehmigung 316 ff., 359, 432 (siehe auch Genehmigung)  
Baurecht 316 ff., 359 f., 377, 432 ff., 439, 442  
Bay-Wa-Entscheidung 469  
Beihilfen, staatliche 454  
Beihilfeverbot 450, 453 ff.  
– Durchführungsverordnung 454, 456 f., 468, 483, 491, 514 ff. 543 ff., 564 ff.  
– formelle Gemeinschaftswidrigkeit 456, 466 ff., 476  
– materielle Gemeinschaftswidrigkeit 456, 466 ff., 476  
Berechenbarkeit (siehe Kontinuität)  
Berlinhilfe-Beschluß 17, 44, 281 f.  
Berufsbeamtentum 113 f.  
Berufsfreiheit 111 f., 347 ff.  
Besitzstandsschutz 347 ff., 429 f., 433 (siehe auch Bestandsschutz)  
– Spezialität der betroffenen Grundrechte (Art. 12 Abs. 1, 14 Abs. 1 GG) 347 f.  
Bestandsgarantie 66 ff., 285, 333  
Bestandsinteresse 2, 141, 210, 557  
Bestandskraft 74, 572 f.  
– planerischen Außenrechts 282 f.  
– von Verwaltungsakten 46 f., 153 ff., 158 ff., 235, 238 ff., 251, 290, 332, 381, 396, 434, 511  
Bestandsnutzungsschutz 318

- Bestandsschutz 4, 10 f., 37 ff., 41, 66 ff., 143, 146, 157, 178 ff., 210, 273, 289, 291, 300, 306, 313 ff., 337 ff., 359 ff., 364 ff., 372 f., 377 ff., 379 ff., 394 ff., 402 ff., 423 f., 427 ff., 431 ff., 442 ff., 490, 524, 572 ff. (siehe auch Vertrauensschutz: Bestandschutz)
- aktiver - 315, 323 ff., 334, 341 f., 372, 405 f., 432 f.
  - einfacher - 324 f.
  - eingeschränkter - bei Rücknahme von VA 178 ff.
  - eingeschränkter - bei Widerruf von VA 208 ff., 223 ff.
  - grundrechtliche Fundierung 67 f., 185 f., 314, 329 ff., 341 f.
  - grundrechtlicher Minimalstandard 97 ff.
  - passiver - 315 ff., 323, 334, 350, 361, 364, 372, 395
  - überwirkender - 325 ff., 341 f., 379, 406, 432 f.
  - verfassungsunmittelbarer - 329 ff., 332 ff.
  - vs. Vermögensschutz 181 ff.
  - wirtschaftlicher - 365, 377 f., 381, 396 ff., 408, 418 f., 437 f., 490, 574 (siehe auch - vs. Vermögensschutz)
- Bestandszusage 46, 49
- Betreiberpflichten (siehe Gefahren-/Schadensvorsorge)
- Betriebseinstellung 423
- Betriebsuntersagung 361, 369, 375
- Bewirtschaftungsermessens 404, 409, 442
- Bindung der Verwaltung
- an Gesetz (siehe Gesetzmäßigkeit der Verwaltung)
  - an vorangegangene Entscheidungen 6
  - Durchbrechung der - 149
- Bindungs- und Entscheidungswirkung von VA (siehe Verwaltungsakte)
- durch Bestandskraft 153 ff.
  - durch Wirksamkeit (Einheitstheorie) 158 ff.
- BUG-Alutechnik-Entscheidung 460, 473, 489, 491, 493
- clausula rebus sic stantibus 234 f., 241
- Daseinsvorsorge 2, 7 f., 22, 48, 70
- Deutsche Milchkontor GmbH-Entscheidung 451, 458 f., 460 ff., 470, 472, 515
- Diskriminierungsverbot 452 f., 461 f., 470, 473, 480, 488 f., 493, 498, 512, 515, 532 f., 545, 547, 550, 562, 569
- Dispositionsschutz 41 ff., 57, 124 (siehe auch Vertrauensschutz)
- Dynamisierung (siehe auch Flexibilisierung)
- der Benutzerpflichten nach dem WHG 403, 407, 421, 441
  - der Betreiberpflichten/Grundpflichten nach BImSchG und AtG 346, 350, 356 ff., 363, 368 f., 372 ff., 421, 440, 443 f.
  - der Handlungsinstrumentarien 298 ff.
  - des Genehmigungsverfahrens 380, 408
  - des Rechtsgüterschutzes 4, 299 f., 384
- Effektivitätsgebot 452 ff., 459, 461, 464, 467, 470 f., 477, 479 f., 482, 488, 498, 509, 512, 515, 520, 528, 531 ff., 536, 541, 547, 550, 558, 569 f.
- effet utile 459 f., 526, 543, 569
- Ehe und Familie 112 f.
- Eigentum
- Eigentumsfreiheit 110 f.
  - Inhalt und Schranken 341 ff.
- Eingriff 61 ff.
- enteignender/enteignungsgleicher 285
- Eingriffsverwaltung 152
- Einheitstheorie 159 ff., 290
- Elfes-Urteil 68, 100
- Entschädigung
- bei Kündigung öffentlich-rechtlicher Verträge 240
  - im Wasserrecht 413 f., 418 f., 421
  - nach Art 14 Abs. 3 GG 183
  - nach § 18 AtG 395 ff.
  - nach § 21 Abs. 4 Satz 1 BImSchG 363, 370 ff.
- Entscheidungswirkung (siehe Bindungswirkung)
- Ermessensreduzierung (siehe Vertrauensschutz)
- Ermessensspielraum (siehe Vertrauensschutz)
- estoppel-Grundsatz 31, 142
- Europäisierung des Verwaltungsrechts (siehe Verwaltungsrecht, allgemeines)
- Fahrlässigkeit (siehe Vertrauensschutz, Ausschuß)
- Ferwerda-Entscheidung 458, 488, 518
- Feststellungswirkung von VA (siehe Verwaltungsakt)
- Flexibilisierung / Flexibilitätsbedarf 3, 9, 128, 228, 243, 269 f., 298 ff., 302 f., 337, 346, 353, 363, 422, 427 (siehe auch Verwaltungshandeln)

- Gefahrenabwehr nach BImSchG und AtG 346, 349 ff., 394 f.
- Gefahrenverdacht 352 f., 392 f.
- Gefahren-, Schadensvorsorge (siehe Risikovorsorge)
- im Atomrecht 383 ff., 397
  - Vorsorgekonzept des § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG 343 f., 349 ff., 369
- Gefrierfleisch-Entscheidung 284 Fn. 764
- Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen 504 f.
- Gemeinschaftsrecht
- allgemeine Rechtsgrundsätze 449
  - Anwendungsvorrang 448 f., 471, 482, 507, 510, 517, 539, 541 ff., 549, 570
  - und Überlagerung des Allgemeinen Verwaltungsrechts 446 ff., 535, 539
  - Verdrängungswirkung 471, 507 f., 530 f., 535 ff., 539 ff., 546, 549, 555
  - Vollzug, mittelbar/unmittelbar 447, 450 ff., 563
- Gemeinschaftstreue 457 ff., 466, 538, 548, 551, 565
- Genehmigung 327 ff., 338 (siehe auch Verwaltungsakt)
- als Instrument der Prävention 316 f., 338, 346, 372, 379 f., 432 ff.
  - Befristungen 304 ff.
  - Beschleunigung 305, 338 f.
  - Bewilligung nach dem WHG 403 ff., 409
  - Erlaubnis, qualifizierte nach dem WHG 403 ff., 409
  - immissionsschutzrechtliche - 359 ff.
  - Typen 432 ff.
- Gentechnikrecht 3
- Gerechtigkeit 79 ff., 108, 117 ff., 141, 146
- Gesetzesbindung der Verwaltung 72, 446
- Gesetzesfreie Verwaltung 48
- Gesetzmäßigkeit der Verwaltung 15 f., 58, 78, 96 f., 102 ff., 147, 149, 151, 170, 172 ff., 176, 184, 189, 192, 206, 228 ff., 240, 245 f., 250, 273 ff., 290 ff., 489, 520, 523, 529
- Gestaltungsspielraum, gesetzgeberischer 7, 345
- Gewerbebetrieb, Recht am eingerichteten und ausgeübten 413, 415, 417, 422, 429 (siehe auch Grundrechte: Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG)
- Gewerberecht 340, 422 ff., 436, 439
- Gleichbehandlungsgebot 252
- Gleichheitssatz 60 f., 114 ff., 273 ff. (siehe auch Selbstbindung sowie Verwaltungspraxis)
- keine Gleichheit im Unrecht 273 ff. (siehe auch Verwaltungsvorschriften)
  - Willkürverbot 114
- Grundpflichten (siehe Gefahrenvorsorge, Vorsorgekonzept)
- Grundrechte 18 f., 23 ff., 51 ff., 245 ff., 541
- Abwehrrechte 52 ff., 60, 73, 76, 146, 186 f.
  - als Abwägungsmaxime 126 ff., 296
  - als institutionelle Garantie 74 f.
  - als verfassungsrechtliche Fundamente des Vertrauensschutzes 105 ff., 109 ff., 124 ff., 143, 185 f., 267, 572
  - Art. 1 Abs. 1 GG 29
  - Art. 1 Abs. 3 GG 62 ff., 76, 192
  - Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG 29, 60 f., 120 ff.
  - Art. 2 Abs. 1 GG 28, 53, 68, 99 f., 120 ff., 145, 482, 516, 524
  - Art. 3 Abs. 1 GG 28 f., 39 f., 114 ff., 145, 482, 516
  - Art. 5 Abs. 3 GG 114
  - Art. 6 Abs. 1 GG 112 ff., 144
  - Art. 12 Abs. 1 GG 27 f., 105, 111 f., 144, 347 ff., 378, 419, 422, 424, 426, 524
  - Art. 14 Abs. 1 GG 23, 26 f., 37 f., 53 f., 75, 110 f., 144, 341 ff., 344 f., 378, 381 f., 412, 414 ff., 419, 422, 426, 482, 516, 524, 573
  - Art. 33 Abs. 5 GG 77, 113 ff., 144
  - Beschränkungen 69 f.
  - bestandsschützende Funktion 66 ff., 185 ff.
  - Dreieckskonstellationen (siehe Vertrauensschutz)
  - Inhalt- und Schrankenbestimmung des Eigentums 342 ff.
  - Kollision (siehe dort)
  - Leistungsrechte 54 ff., 105 f., 145 f., 345
  - mittelbare faktische Beeinträchtigung 54 ff., 60 f.
  - objektiv-rechtlicher Gehalt 72 ff., 146
  - Schutzpflichtgedanke 73 ff.
  - status activus 63
  - status negativus 52, 56, 63 f. (siehe auch Abwehrrechte)
  - status positivus 63, 72 f. (siehe auch Leistungsrechte)
  - status socialis 60 ff., 146 (siehe auch Sozialstaatsprinzip)

- Teilhaberechte 65, 186
- „triadische“ Struktur 139 ff., 144, 185 f., 574
- Grundrechtsschutz
  - durch Verfahren 513
  - dynamischer 383
- Handlungsformen der Verwaltung 46 ff., 225 ff., 446
- Handlungsfreiheit, allgemeine 27
- Immaterielle Rechtsgüter 190 (siehe auch Bestandsschutz)
- Immissionsschutzrecht 326, 336 ff., 433 ff., 439, 442
- implied powers-Lehre 565
- Informations- und Erkundigungspflichten 492 f., 496 f., 515 f.
- Ins-Werk-Setzen (von Chancen / subjektiven öffentlichen Rechten / Vertrauen) 5, 38, 42 ff., 46, 57, 97, 143, 185, 218, 314, 408
- Investitionsschutz 314, 341, 346, 402 ff., 419 ff.
- Kalkar-Beschluß 56, 382, 390 f.
- Knäckebrot-Entscheidung 282, 284 Fn. 764
- Kollisionen
  - gemeinschaftsrechtlich 538 ff.
  - -direkte - 447 f., 510, 539 ff., 550
  - -indirekte - 447, 457 f., 541 ff., 550
  - verfassungsrechtlich 126 ff.
- Kollisionsschlichtung 490, 517, 539, 541 f., 574
- Kollusion 482
- Kommissionsentscheidung
  - Bestandskraft 476 ff., 490, 494, 513 f., 532, 543
  - Bindungswirkung 468 f., 493, 515
  - Tatbestandswirkung 515, 543
  - unmittelbare Wirkung 469
- Konkordanz, praktische 103, 127, 135 f., 246, 291, 307 (siehe auch Abwägungsgebot)
- Konkretisierungsprimat des Gesetzgebers (siehe Vertrauensschutz)
- Kontinuität
  - Erwartungshaltung des Bürgers 4 ff., 35, 44, 267, 276, 279
  - Kontinuitätsinteresse des Bürgers 4, 270 ff., 331, 572
  - rechtsstaatliches Gebot 36, 40, 48, 82 f., 243, 271 ff.
- Kooperationsverhältnis zwischen EuGH und BVerfG bzw. nationalen Gerichten 448, 509
- Kooperatives Verwaltungsrecht 5, 9, 227 f., 297 (siehe auch Reform des Verwaltungsrechts)
- Krümmel-Urteil 380 f.
- Legalität
  - formelle - 321 f., 361, 425 f. 433
  - materielle - 321 f., 425 f.
- Legalitätsgrundsatz 102 ff. (siehe auch Gesetzmäßigkeit der Verwaltung)
- Leistungsverwaltung 8, 22, 61, 152, 188 ff., 197
- Leitlinien der Beihilfepolitik 504 ff.
- Lippische Hauptgenossenschaft-Entscheidung 472
- Lüth-Urteil 73, 122
- Maastricht-Entscheidung 448 f.
- Magermilchpulver-Entscheidung 518
- Maßnahmen, nachträgliche (siehe Anordnungen nachträglicher Art)
- Mehrpolige Rechtsverhältnisse (siehe Verwaltungsakt: mit Doppelwirkung)
- Menschenwürde 29
- Milchquoten-Fall 451
- Mindestvertrauensschutz (siehe Wesensgehaltgarantie)
- Minimalstandard, grundrechtlicher (siehe Bestandsschutz)
- Mitteilungen der Kommission 502 ff. (siehe auch Warnmitteilungen)
- Mülheim-Kärlich-Beschluß 345 f., 391
- Nähe zum Beweis, Prinzip der 266
- Naßauskiesungs-Beschluß 288, 442
- Neckarwestheim-Urteil 394 Fn. 484
- Nichtigkeit (siehe Vertrag)
- Notifizierung von Beihilfen 455 f., 467, 481, 490, 493, 500 ff., 523, 526, 536, 554, 559
- Nutzung der Umwelt, Recht auf 442
- Nutzungsänderung (siehe aktiver Bestandschutz)
- Optimierungsgebot 77, 307 (siehe auch Abwägungsgebot)
- Öffnungstechnik, selbstvollstreckende, vollstreckungsbedürftige 435, 440
- pacta sunt servanda 237 f., 243, 250, 294
- Personenbeförderungsrecht 426 ff., 439

- Persönlichkeitsrecht, allgemeines 29, 120 ff.  
 Plangewährleistung 278 ff., 296, 324  
 Planung / Planungsrecht 2, 40, 149, 278 ff., 289, 295 f.  
 Präponderanz der Gemeinschaftsinteressen/ öffentlichen Belange 520, 526 f.  
 Prinzipientreue (siehe Selbstbindung)  
 Prognoserisiko 9 (siehe auch Risiko-offenheit)  
 – wasserwirtschaftliches 410, 420  
 Prognosespielraum des Gesetzgebers 443  
 Proportionalitätsgrundsatz (siehe Übermaßverbot)  
 Prozeduralisierung 297 ff. (siehe auch Reform des Verwaltungsrechts)  
 Publikation von Verwaltungsvorschriften (siehe Verwaltungsvorschriften)
- Rechtskraft 155, 159, 162  
 Rechtsschein (bei Zusage) 232 f.  
 Rechtssicherheit 16 f., 19 f., 26, 30, 36 ff., 81 ff., 97 ff., 108, 140, 146, 157, 184, 207, 230, 232, 250, 287, 302, 344, 356, 367, 472, 479 f., 483, 488 f., 510, 518, 525, 527, 548, 572  
 – als Gebot der Rechts- und Formenklarheit 82 f., 270, 561 f., 567  
 – durch Grundrechte 83 f.  
 Rechtsstaat  
 – als Grundnorm des Vertrauensschutzes 77  
 – demokratischer - 8  
 – Konkretisierung durch Grundrechte 83 f.  
 – liberaler - 2, 8, 46 f.  
 – sozialer - 8, 48, 56  
 Rechtsstaatsprinzip 16 ff., 19 f., 23, 30, 36 ff., 76 ff., 92 f., 102, 275 ff., 286, 541  
 – als Grundnorm des Vertrauensschutzes 76 ff., 84 ff., 142  
 – Ambivalenz bezüglich Vertrauensschutz 107 f.  
 – formale Ausprägung 78 ff., 96  
 – Leitstrahlenwirkung 23 f., 143  
 – materielle Ausprägung 78 ff., 92 f.  
 – Prinzipiencharakter 77 ff.  
 – Richtlinienfunktion 95 ff., 147  
 – „Subjektivierung“ 99 f.  
 – Subsidiarität gegenüber grundrechtlicher Herleitung 25, 87 f., 107 f., 142, 146, 185, 367 ff., 572  
 Reduktion, prinzipiengeleitete 547  
 Reform des Verwaltungsrechts 10, 296 ff.
- Reformbedarf, gesetzlicher 303 ff., 337, 485 f., 566 ff.  
 Regelvermutung des § 48 Abs. 2 Satz 2 VwVfG 528 ff., 535 f.  
 Restrisiko 296 f., 377, 383 f., 386, 390, 434, 437  
 Revisibilität von Verwaltungshandeln (siehe Risikooffenheit)  
 Risikobeurteilung 384, 389  
 Risikooffenheit 9 f., 297 ff., 337 f.  
 Risikoverteilung 9, 46, 48 ff., 339, 346, 376  
 Risikoverteilungslehre *Salzwedels* 376 f., 419 ff.  
 Risikovorsorge 299, 335 f., 354, 358, 382 ff., 386, 394  
 Rückforderung gemeinschaftswidriger Beihilfen 458, 465 ff.  
 Rücknahme von VA 14 f., 28, 151, 156, 162, 165 ff., 174 ff., 188, 192, 194 ff., 199 ff., 232, 284, 287, 290, 293, 311 ff., 320, 328, 364, 373, 375, 381, 392, 407 f., 413, 469 ff., 524, 535, 543, 559, 570, 572  
 – eingeschränkter Bestandsschutz 178 ff.  
 – gemeinschaftswidriger Verwaltungsakte 464 ff., 470  
 Rücknahmemeasures 469 ff., 480  
 Rücknahmefrist 472 ff., 559  
 Rückwirkung von Gesetzen, echte/unechte 17 ff., 24, 27, 87, 98 f., 142, 273, 281
- Sachgerechtigkeit 31 f., 40  
 Sachnormen 457  
 San Giorgio-Entscheidung 526  
 Schadensvorsorge (siehe Gefahren-/ Schadensvorsorge)  
 Schutzanordnungen (siehe Anordnungen nachträglicher Art)  
 Schutzgehalt des Vertrauensgedankens 36 ff.  
 – Dispositionsschutz (siehe dort)  
 – Rechtskontinuität (siehe Kontinuität)  
 – Systemtreue / -gerechtigkeit (siehe dort)  
 Schutzgrundsatz des § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG 351 f.  
 Schutzpflicht, grundrechtliche 73 f.  
 Schweinemästerfall 370  
 Selbstbindung der Verwaltung 47 f., 115 ff., 144, 149 f., 251 ff.  
 – administrative -, kraft Verfassung 8, 49, 115 ff., 295  
 – administrative -, verfahrensrechtlich 148 ff., 161  
 – legislatorische - 39, 378

- partielle - 275
- Selbstverpflichtung der Verwaltung 227
- Sicherheitsphilosophie 363 f., 384 ff., 388, 399
- Solange-II-Beschluß 448, 511
- Sorgfaltsmaßstab 492 ff., 534 f., 567
- Sozialbindung 343, 443 (siehe auch Grundrechte: Inhalts- und Schrankenbestimmung)
- Sozialrecht 337
- Sozialstaatsprinzip 22 f., 28, 57 ff., 63 ff., 73, 76, 108, 142, 146
- Spezialität der Fachgesetze 311 ff.
- Staatsstrukturprinzipien 73, 77 ff., 92 f.
- status quo 74, 269, 289, 314, 323, 346, 424 f., 573
- Steff-Houlberg-Entscheidung 480, 488
- Stillelegung 343, 364, 378, 389, 392 f.
- Störer, latenter 370
- Subordinationsverhältnis 46
- Subsidiarität des § 1 Abs. 1 VwVfG 310 ff., 319 f., 365, 368, 416
- Subsidiaritätsprinzip 564 f.
- Systemgerechtigkeit / -treue 39 f., 143
  
- Tabak-Beschluß 511
- Tatbestandswirkung
  - der Kommissionsentscheidung (siehe dort)
  - des VA (siehe Verwaltungsakt)
- Teilentscheidung 301 ff.
- Theorie der materiellen Bestandskraft 154, 290
- Treu und Glauben 13 ff., 20 ff., 24, 26, 30, 37, 93 ff., 142, 146, 228 ff., 292, 422, 525 f.
  - venire contra factum proprium 21 f., 31, 94, 277
- Tunnelofen-Entscheidung 326, 329
  
- Übermaßverbot 97, 102, 133 ff., 140 f., 144 f., 192, 275, 355 f., 364 f., 369, 374, 376, 393 ff., 410 ff., 416, 420 ff., 437, 440 f., 523
  - als Schranken-Schranke 139 ff.
  - regulative Funktion 136 f.
- Umweltrecht 2 f., 304 ff., 316 ff., 337 ff., 339 Fn. 169, 297 f., 354 ff., 376 f. 435, 574
- Unanfechtbarkeit von VA (siehe Verwaltungsakt)
- Ungewißheit (siehe Risikooffenheit)
- Unmöglichkeit, praktische (siehe Effektivitätsgebot)
  
- Unternehmensfreiheit (siehe Grundrechte: Art. 12 Abs. 1 GG)
- Veränderung der Umwelt 370 (siehe auch Schweinemästerfall)
- Veränderungsrisiko 8, 49, 144
- Verbindlichkeit 152 f., 573 (siehe auch Bindungs- und Entscheidungswirkung)
  - von Zusagen 230 ff.
- Verdrängungswirkung des Gemeinschaftsrechts (siehe Gemeinschaftsrecht)
- Vereitelungsverbot (siehe Effektivitätsgebot)
- Verfassungsabhängigkeit des Verwaltungsrechts 329
- Verhältnismäßigkeit, Grundsatz der 314 f., 344 f., 347 (siehe auch Abwägungsgebot)
  - im Gemeinschaftsrecht 467, 487, 523, 525
- Verkehrsrecht (siehe Personenbeförderungsrecht)
- Vermögensausgleich 178 f., 291
- Vermögensdisposition 175 f.
- Verpflichtungsklage 321
- „Verteilerstaat“ 2, 105 ff. (siehe auch Grundrechte: Leistungsrechte)
- Vertrag, öffentlich-rechtlicher / Verwaltungsvertrag 9, 44, 49, 149, 235 ff., 261, 280, 284 f., 289, 294, 296, 553 ff.
  - Bedeutung der Grundrechte 246 ff.
  - koordinationsrechtlicher - 47, 247 f., 294
  - Nichtigkeit 239 ff., 554 ff.
  - Rechtswidrigkeit 243 ff., 554, 558
  - subordinationsrechtlicher - 239 f., 248 f., 294, 557
- Vertrauen
  - als Indiz für Eigentum 38, 362
  - Schutzwürdigkeit 176 f., 267 f., 280 ff., 290 f., 322, 362 f., 400 f., 465, 469, 486, 520 ff., 528 ff. (siehe auch Vertrauensschutz: Ausschlußgründe)
- Vertrauensschutz 8 Fn. 46, 16, 31 ff., 45, 53, 66, 314, 344 f., 423 ff.
  - „abstrakter“ - 44
  - als Abwägungstopos 104, 126 ff., 147, 484
  - als Dispositionsschutz 41 ff., 105, 110, 140, 143 ff., 175 f., 186, 218, 231 f., 247 ff., 267 f., 270, 276, 284 ff., 295, 314, 362, 416 f., 424, 497, 523, 533
  - Ausschlußgründe 107, 202 ff., 362, 492 ff., 530, 534
  - bei rechtmäßigem Verwaltungshandeln 34 ff., 172 ff.

- bei rechtswidrigem Verwaltungshandeln 14, 101 ff., 174 ff., 202 ff., 232 ff.
- bei Rücknahme von VA 198 ff. (siehe auch bei rechtswidrigem Verwaltungshandeln)
- bei rechtswidrigen Vorteilen und Vorzugsstellungen (siehe bei rechtswidrigem Verwaltungshandeln)
- Bestandsschutz (siehe dort)
- Bindungswirkung (siehe dort)
- bipolarer - 307
- durch Grundrechte 83 f., 95 f., 105 ff., 109 ff., 124 ff., 139 ff., 286 f. (siehe auch dort)
- durch Rechtsstaatlichkeit (siehe Rechtsstaatsprinzip)
- Einzelfallgerechtigkeit 90 ff. (siehe auch Gerechtigkeit)
- einzelgrundrechtlicher Ansatz 125 ff.
- Entscheidungsprimat des Gesetzgebers (siehe legislativer Entscheidungsprimat, „großer“ und „kleiner Interessenausgleich“ und Konkretisierungsprimat des Gesetzgebers)
- Ermessensparameter 50, 147
- Ermessensreduzierung 191 f.
- Ermessensspielraum der Verwaltung 120, 138, 169, 193 f., 197, 201, 218, 224, 266 ff., 275, 277, 364, 414, 438, 470 (siehe auch Selbstbindung)
- Gleichbehandlungsgebot 28 f. (siehe auch Gleichheitssatz sowie Grundrechte: Art. 3 Abs. 1 GG)
- „großer Interessenausgleich“ 96, 104 Fn. 579, 130, 138, 188 ff., 291, 332
- Grundelemente der Herleitung 31 ff.
- Grundrechte als dogmatische Heimat 23 ff., 51 ff., 142 ff.
- grundrechtliche Minimalpositionen gegenüber Gemeinschaftsgewalt 508 ff.
- Handlungsdirektive 138 f.
- Herleitung 12 ff.
  - in der Literatur 19 ff.
  - in der Rechtsprechung 13 ff.
- in Dreieckskonstellationen (siehe Verwaltungsakt: mit Doppelwirkung)
- im Gemeinschaftsrecht 445, 478, 483 ff., 487 ff., 494 ff., 517 ff., 525 ff., 548, 551, 564, 569
- im Umweltrecht 2
- Ins-Werk-Setzen (siehe dort)
- „kleiner (konkretisierender) Interessenausgleich“ 96, 104 Fn. 579, 130 ff., 192 ff., 198, 210, 291, 322, 572
- Konkretisierungsprimat des Gesetzgebers 32 f., 50, 72, 96, 368, 574
- Korrektiv der Gesetzmäßigkeit 102 f. (siehe auch Gesetzmäßigkeit der Verwaltung)
- legislativer - 3, 7, 16 ff., 98 f., 225, 497, 524 (siehe auch Rückwirkung von Gesetzen)
- legislativer Entscheidungsprimat 103, 129 f., 145, 187 ff., 367, 574
- Leistungsverbrauch 175 f.
- Normenhierarchie 32 f.
- „offener“ - 224
- offenes Rechtsprinzip 92 ff.
- Prinzipiencharakter 77 ff.
- Schutzgut 33 ff.
- Statusschutz 27 f., 98, 140 (siehe auch status quo)
- Strukturelemente 88 ff.
- tatbestandliche Konturierung 33 f., 88 ff., 109, 143, 146
- Treu und Glauben 13 ff., 93 ff. (siehe auch dort)
- Übermaßverbot (siehe dort)
- und Verwaltungsrechtsreform 295 ff.
- Unterprinzip der Rechtsstaatlichkeit 92 (siehe auch Rechtsstaatsprinzip)
- Verdichtung zu rechtsförmigem Prinzip 93
- Verfassungsqualität 30
- Vermögensschutz 26 f., 178 ff., 233 ff., 397 (siehe auch Bestandsschutz, wirtschaftlicher)
- Vertrauensschaden 362
- Vorhersehbarkeit staatlichen Handelns 1 ff., 28 ff. (siehe auch Kontinuität)
- Wertschutz (siehe Bestandsschutz, wirtschaftlicher)
- Widerruf von VA 206 ff. (siehe auch dort)
- Zusammenhang mit Verhältnismäßigkeit und Übermaßverbot 134 ff.
- Vertrauensschutzprinzip (siehe Vertrauensschutz: Prinzipiencharakter)
  - als Fundament des Individualrechtsschutzes 259 f.
- Verursacherprinzip 339, 399
- Verwaltungsakt 150 ff.
  - als Garant von Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit / Stabilisierungswirkung 151 f., 168, 170, 225, 289
  - als Vertrauensgrundlage 225, 263

- Aufhebung 164
- ex nunc/ex tunc 292 f.
- Bestandskraft (siehe dort)
- Bindungs- und Entscheidungswirkung 152 ff., 289 f., 315
- Feststellungswirkung 154, 316, 378
- Flexibilisierungsfunktion 300 f. (siehe auch Flexibilisierung sowie Risiko-offenheit)
- Gestaltungswirkung 316
- mit Dauerwirkung 200, 206 f., 219 f.
- mit Doppelwirkung 132 f., 303, 327 f., 345
- Nebenbestimmungen 208 ff.
- Rücknahme (siehe Rücknahme von VA)
- Tatbestandswirkung 153 f., 318
- Teilbarkeit 222
- Unanfechtbarkeit 153, 158 ff., 165 ff., 290
- Verbindlichkeit 152 ff., 160, 163, 169, 289 f.
- vorläufiger - 301 f.
- Widerruf (siehe Widerruf von VA)
- Wirksamkeit 158 ff., 164 ff., 290
- Verwaltungsautonomie der Mitgliedstaaten 451, 459 ff., 517, 550
- Verwaltungshandeln
  - drittwirkendes - 327 f. (siehe auch Verwaltungsakt mit Doppelwirkung)
  - Flexibilisierung 298 f. (siehe auch dort)
  - informelles - 48
  - Kontinuität (siehe dort)
  - kooperatives - 9, 47 (siehe auch kooperatives Verwaltungsrecht)
- Verwaltungspraxis 251 ff., 289, 295 (siehe auch Verwaltungsvorschriften)
  - antizipierte - 256, 267, 271
  - und Vertrauensschutz 256 ff.
  - Wirkung des Gleichheitssatzes 252 ff., 263, 267, 271, 273 f., 306
- Verwaltungsrecht, allgemeines
  - als Vollzugsrecht 442
  - europäisches - 449 f., 568
  - Europäisierung 449 f., 490, 562 ff.
  - Kodifizierung 562 ff.
- Verwaltungsvorschriften 149, 251 ff., 283 f., 294 f.
  - Altfälle 271 ff.
  - Außenwirkung 252 ff., 295
  - „Breitendimension“ 265
  - ermessenslenkende - 253, 268 f.
  - „erster Fall“ 262, 270 f.
  - indizieller Charakter 149, 264
  - Publikation(sbedürfnis) 257 ff., 265 f., 270
  - Veröffentlichung (siehe Publikation[sbedürfnis])
  - vorläufige - zur BHO 464, 554
  - Voerde-Urteil 393
  - Vollzug (siehe Gemeinschaftsrecht)
  - Vollzugsföderalismus 451, 502, 563
  - Voraussehbarkeit 4, 7 (siehe auch Kontinuität)
  - Vorbehalt des Gesetzes 61, 72, 273 (siehe auch Gesetzmäßigkeit der Verwaltung)
  - Vorbescheid 227, 304
  - Vorrang des Gesetzes 96, 102, 192, 207, 244, 250, 273 (siehe auch Gesetzmäßigkeit der Verwaltung)
  - Vorrang des Primärrechtsschutzes 288
  - Vorsorgekonzept nach AtG 393 (siehe auch Risikovorsorge, Gefahrenverdacht)
  - Vorsorgekonzept nach BImSchG 351 ff., 360, 366 (siehe auch Risikovorsorge, Gefahrenverdacht)
  - Warnmitteilungen 502 ff.
  - Wasserrecht 305, 366, 377, 401 ff., 434 f., 437, 442
    - Gestattungen (siehe Genehmigungen)
    - Prinzipien 403
  - Wegfall der Bereicherung 463, 465, 535
  - Wertordnung, objektive 73
  - Wesensgarantie 138
  - Wesentlichkeitstheorie 560
  - Wettbewerbsschutz 520 f., 523, 529, 533, 541
  - Wyhl-Urteil 380
  - Widerruf von VA 151, 156, 161 f., 167 ff., 171 ff., 199, 206 ff., 232, 243, 284, 287, 290, 292 f., 311 ff., 319 f., 328, 362 ff., 373, 375, 377, 381 f., 387 ff., 394 ff., 405 ff., 413 ff., 420, 426 f., 435 ff.
    - eingeschränkter Vertrauensschutz 207 ff., 220 ff.
    - fakultativer -/ obligatorischer - 387 ff.
    - numerus clausus der Widerrufsgründe 207
    - rechtmäßiger begünstigender VA 42, 199 f., 206 ff.
    - Verfassungsmäßigkeit der Widerrufsgründe 208
    - Zuwendungsbescheide 213 ff.
  - Wirksamkeit von VA (siehe Verwaltungsakte)

## Wirkung

- unmittelbare - des Art. 87 EGV 503, 542 f., 556
  - unmittelbare - des Art. 88 Abs. 3 Satz 3 EGV 503, 542 f., 556
  - unmittelbare - von Gemeinschaftsrecht 540
- Wirtschaftliche Vertretbarkeit 340 f., 411, 425

## Wissenschaftsrecht 3, 337

- Zeitdimension 6, 43 ff., 157, 234, 265 f., 275, 322, 371, 384, 399, 435, 440, 484, 486, 572 ff.
- Zollkodex (-Verordnung) 494 ff., 565
- Zusage 14, 44, 149, 225 ff., 254, 259, 261, 280, 285, 287, 289, 293 f., 296
- Zusicherung 44, 225 ff.
- Zuverlässigkeit (siehe Kontinuität)

# 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.
- 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*.

- 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*.
- Publ, 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, Heinrich Amadeus*: Ungeschriebenes Verfassungsrecht unter dem Grundgesetz. 2000. *Band 44*.
- Volkmann, Uwe*: Solidarität - Programm und Prinzip der Verfassung. 1998. *Band 35*.
- Vofshekble, Andreas*: Das Kompensationsprinzip. 1999. *Band 41*.
- Ziekow, Jan*: Über Freizügigkeit und Aufenthalt. 1997. *Band 21*.