

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“?	101
I. Verfassungsfundierung des Legalitätsgrundsatzes	102
II. Abwägung mit dem Vertrauensschutzgrundsatz	102
III. Grundrechtsschutz rechtswidriger Positionen?	105
 Siebtes Kapitel: Die einzelgrundrechtliche Thematisierung des Vertrauensschutzes	109
I. Zielsetzungen	109
II. Einzelne Grundrechte	110
 Achstes Kapitel: Grundrechte und Vertrauensschutz – eine abschließende Analyse	124
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 „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
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
Drittes Kapitel: Grundelemente einer Herleitung des Vertrauensschutzgedankens	31
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
Viertes Kapitel: Die Grundrechte als dogmatische Heimat des Vertrauensschutzprinzips?	51
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
Siebtens 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 Schutzprämissen	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 Verfahrensausonomie	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 Verwaltunggerichtshofs
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 Bedeutung¹ und denunzierten ihn andere als ein „alle Formtypik und Stringenz des Rechts ... unterminierendes Prinzip“.² 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“.³

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

¹ *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“.

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

³ 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.⁴ 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“⁵ mit ebenso umfangreichen Aufgaben im Bereich der Gefahrenabwehr wie der Daseinsvorsorge⁶ 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“⁷ 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

⁴ 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.

⁵ Vgl. Ossenbühl, DÖV 1972, 26.

⁶ 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.

⁷ Hoffmann-Riem, DVBl. 1996, 225.

Reaktion nicht mehr genügt, auf die „notorische Verspätung des Rechts“ zu verweisen.⁸ 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“⁹ 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“¹⁰ 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.¹¹ 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.¹² 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.

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

⁹ *Maurer*, HStR III, § 60 Rn. 5.

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

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

¹² 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.¹³ Schon vor über vierzig Jahren hat *O. Bachof* ein „fast auswegloses Ausgeliefertsein des Individuums an den allmächtigen Staat“ diagnostiziert.¹⁴ 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.¹⁵ 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.¹⁶ Der Vertrauensschutzgedanke gibt mithin als Emanation der Rechtssicherheit stets dem „Wunsch nach Berechenbarkeit der zunehmend politisch-administrativ beeinflussten Schwankungen“¹⁷ 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.“¹⁸ 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.¹⁹ Vertrauensschutz befriedigt so letztlich ein Sicherheitsbedürfnis des Bürgers und bildet die Basis individueller Gestal-

¹³ *Weber-Dürler*, Vertrauensschutz, S. 25.

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

¹⁵ *R. Schmidt*, Verwaltungsmaßstäbe, S. 105; *Ossenbühl*, DÖV 1972, 26 f.

¹⁶ *Götz*, FG BVerfG II, S. 421.

¹⁷ *Preuß*, JA 1977, 266.

¹⁸ 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.²⁰

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.“²¹ 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,²² 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.²³ Der Vertrauensschutz darf in einer marktwirtschaftlich organisierten Gesellschaft nicht zu einer „Sozialisierung der Verluste“ im Verantwortungsbereich des privatautONOMEN Individuums führen.²⁴ Freiheit ist eben nur dort, wo Risiko ist.²⁵ Der soziale Rechtsstaat ist keine „Assekuranstalt“.²⁶ 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.²⁷ Die Austarierung des Verhältnisses von Rechtssicherheit und Eigenverantwortung gestaltet

¹⁹ Vgl. *Isensee*, Fs. Fr. Klein, S. 613.

²⁰ Vgl. *Ripperger*, Ökonomik des Vertrauens, S. 177 ff. aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht.

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

²² *Stern*, Fs. Maunz, S. 392, spricht von „Chancenausnutzung“.

²³ 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.

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

²⁵ *Lerche*, DÖV 1961, 489.

²⁶ *Dürig*, JZ 1955, 525.

²⁷ *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*²⁸ und *H. D. Jarass*²⁹ eingehend beschrieben worden.³⁰

Unbestreitbar liegt eine Beständigkeit im Auftreten des Staates gegenüber seinen Bürgern auch im Interesse der Staatsautorität.³¹ 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.³² 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.³³

Die außerordentliche Vielgestaltigkeit des Vertrauensgedankens zeigt sich darin, daß er ebenso wie in den unterschiedlichen Teilen der Rechtsordnung³⁴ 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

²⁸ *Schenke*, DÖV 1983, 321.

²⁹ *Jarass*, NVwZ 1984, 477; *ders.*, Wirtschaftsverwaltungsrecht, S. 35.

³⁰ Vgl. in diesem Sinne auch *Lübbe-Wolff*, Eingriffsabwehrrechte, S. 215.

³¹ *Mainka*, Vertrauensschutz, S. 27.

³² *Kunig*, Das Rechtsstaatsprinzip, S. 416.

³³ *Götz*, FG BVerfG II, S. 422.

³⁴ 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.³⁵ Folgerichtig hat *F. Ossenbühl* schon frühzeitig dafür plädiert, „die Vorstellung eines allgemeinen Vertrauensschutzprinzips ... aufzugeben“.³⁶ 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.³⁷ In welchem Rahmen sich staatliches Handeln ändern darf, ist daher angesichts ihrer Besonderheiten für jede staatliche Gewalt gesondert zu bestimmen.³⁸ Mithin variiert aber nicht allein das Maß der Berechenbarkeit staatlichen Handelns, sondern ebenso die Begründungspflicht staatlicher Kursänderungen.³⁹

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.⁴⁰ Die Verfassung läßt dem Gesetzgeber für die notwendigen Maßnahmen einen breiten, letztlich vom Demokratiegebot geforderten politischen Gestaltungsspielraum,⁴¹ während, um mit *B. Pieroth* zu sprechen, „Vorhersehbarkeit ... im Verwaltungsrecht insofern gegeben ist, als der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit herrscht.“⁴² 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.⁴³ 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

³⁵ *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.

³⁶ *Ossenbühl*, VVDStRL 32 (1974), S. 240.

³⁷ *Kunig*, Das Rechtsstaatsprinzip, S. 195.

³⁸ *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.

³⁹ *Götz*, aaO., S. 422; *Würtenberger*, Staatsrechtliche Probleme, S. 367 Fn. 125.

⁴⁰ *Burmeister*, Vertrauensschutz im Prozeßrecht, S. 23 ff.

⁴¹ *Leisner*, aaO., S. 293; *Schlenker*, Soziales Rückschrittsverbot, S. 195 f.

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

⁴³ 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.⁴⁴ 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,⁴⁵ 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.⁴⁶ 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.⁴⁷ 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,⁴⁸

⁴⁴ *Isensee*, Fs. *Doehring*, S. 377.

⁴⁵ *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.

⁴⁶ *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.

⁴⁷ *Ob*, Raum- und Stadtplanungsrecht, S. 166.

⁴⁸ 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.⁴⁹ Das Gehorsamsverhältnis wird damit durch ein Verfahren der Zusammenarbeit abgelöst;⁵⁰ 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.⁵¹ 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.⁵² 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.⁵³ 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.⁵⁴ 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.

⁴⁹ *Frotscher*, DVBl. 1976, 288.

⁵⁰ *Ossenbühl*, DÖV 1972, 26.

⁵¹ Vgl. statt vieler *dens.*, aaO.

⁵² *Schmidt-Aßmann*, Entwicklungsperspektiven, S. 411.

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

⁵⁴ *Ladeur*, Risikooffenheit und Zurechnung, S. 126 ff.

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

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.⁵⁶

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“⁵⁷ zu ermöglichen, erscheint in diesen Fällen – *de lege ferenda* – ein „Interessenausgleich“ zwischen Bestandsschutz und nachträglich gestiegener Drittbetroffenheit unabweisbar.⁵⁸ 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“⁵⁹ oder gar eines „romantisch-konservativen Staatsbildes“⁶⁰.

Die nachfolgende Untersuchung verfolgt das Ziel, die Regeln des administrativen Vertrauensschutzes an Hand einiger essentieller verfahrens- und materiellrechtlicher Entscheidungen des Gesetzgebers „herauszumeißeln“,⁶¹ sie zu bewerten und in ein System zu bringen.⁶² Dabei wird sich zeigen, daß sich auch dieses Prinzip der zunehmenden Dynamisierung des Verwaltungsrechts und damit der Forderung nach Beschleunigung sowie Effizienzsteigerung⁶³ nicht entziehen kann. Gehalt und Reichweite des Grundsatzes unter-

⁵⁵ *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.

⁵⁶ *Hoffmann-Riem*, DVBl. 1994, 1390.

⁵⁷ *Ders.*, aaO.

⁵⁸ *Ders.*, aaO.

⁵⁹ *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.

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

⁶¹ Zum Begriff *Ossenbühl*, VVDStRL 32 (1974), S. 241.

⁶² 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.

⁶³ 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
 Rücknahmemaßnahmen 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) Interessen-
ausgleich“ 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*.
- Holznel, 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*.
- Sacksosky, 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*.
- Volkman, Uwe*: Solidarität - Programm und Prinzip der Verfassung. 1998. *Band 35*.
- Vofsheubler, Andreas*: Das Kompensationsprinzip. 1999. *Band 41*.
- Ziekow, Jan*: Über Freizügigkeit und Aufenthalt. 1997. *Band 21*.