

Funktion und Bedeutung öffentlich-rechtlicher Zusagen im Verwaltungsrecht

Von

Dr. Wilfried Fiedler
Professor an der Universität Kiel



C. F. Müller Juristischer Verlag
Heidelberg · Karlsruhe 1977

INHALTSVERZEICHNIS

Abkürzungsverzeichnis	XIII
Einleitung	XVII
1. Kapitel	
Bestandsaufnahme: Grundprobleme der Diskussion	1
<i>I. Vorfragen zur Terminologie und Definition</i>	<i>1</i>
1. Definitorische Anhaltspunkte	1
2. „Zusage“ und „Zusicherung“	2
3. Zusage und Auskunft	3
<i>II. „Ermessensverwaltung“ als „Lebensbereich“ der Zusage?</i>	<i>4</i>
1. Grundpositionen des Schrifttums	4
2. Rechtsprechung	9
3. Gesamteindruck	12
4. Verzicht auf weitere Vorab-Einordnungen	13
<i>III. Die „fehlerhafte“ Zusage</i>	<i>14</i>
1. „Verstoß gegen ein gesetzliches Verbot“	15
a) Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts	15
b) Die Rechtsprechung anderer Gerichte	20
c) Schrifttum	21
2. Verstoß gegen „zwingendes“ Recht	23
3. Die Suche nach einer gesetzlichen Ermächtigung	26
4. Gesetzwidrigkeit und „Treu und Glauben“	31
a) Bedeutung und Funktion des Grundsatzes von Treu und Glauben (Rechtsprechung)	32
aa) Treu und Glauben als übergeordnete Verbindlichkeitsvoraussetzung	34
bb) Treu und Glauben als Maxime behördlichen Verhaltens	36
cc) Abwägungsmechanismen bei der Beurteilung fehlerhafter Zusagen	38
dd) Überwindung von Formfehlern	47
ee) Der Erklärungs- und Verständnis-Horizont der Beteiligten	48
ff) Zuständigkeit; Mitwirkung anderer Behörden; Vertrauen in die Kompetenz	53
gg) Gesamteindruck	59
b) Grundpositionen des Schrifttums	61
aa) „Treu und Glauben“ und „Vertrauensschutz“	61
bb) Das Problem der thematischen Perspektive	63
cc) Treu und Glauben (Vertrauensschutz) als allgemeine Verbindlichkeitsvoraussetzung	65
dd) Steuerrechtliche Sonderprobleme	70

ee) Probleme der rechtswidrigen Zusage	74
(1) Rechtswidrigkeit und Verbindlichkeit	76
(2) Die doppelgleisige Rechtswidrigkeitsprüfung	78
(3) Absolute Unverbindlichkeit (Nichtigkeit)	79
(4) Verbindlichkeit im Einzelfall	80
ff) Formerfordernisse	85
IV. <i>Zwischenbilanz</i>	91
1. Die Zerstörung des einheitlichen Gesamtbildes	91
2. Folgerungen für Gang und Methode der Untersuchung	93
2. Kapitel	
Bedeutung und Funktion verwaltungsrechtlicher Zusagen	101
I. <i>Vorfragen</i>	101
1. Die Frage nach der „Rechtsnatur“	101
2. Definitionsversuche in Rechtslehre und Rechtsprechung	102
3. Eingrenzung des juristischen „Lebensbereichs“ verwaltungsrechtlicher Zusagen	106
a) Ermessensverwaltung	106
b) Eingriffs- und Leistungsverwaltung	107
c) Die Zusage als Problem des „öffentlichen“ Rechts	111
d) Innen- und Außenverhältnis	113
aa) Zusagen im Organisations- und Entscheidungsbereich der Verwaltung	114
bb) Zusagen als Bindeglied zwischen Innen- und Außenbereich?	115
e) Vertrauensschutz	117
f) Sonstige „Verortungen“	119
aa) Planungszusagen	119
bb) Gesetzlich normierte Zusagen	121
cc) Der „Verwaltungsakt“ als Orientierungsmaßstab?	121
dd) Unklare Grenzzonen: „Politische“ Zusagen	123
g) Zusammenfassung	124
4. „Einseitige“ und „vertragliche“ Zusagen – Versuch einer vorläufigen Orientierung	125
II. <i>Funktionen beamtenrechtlicher Zusagen und ihre Bedeutung für die allgemeine Zusage-Problematik</i>	130
1. Historische Anknüpfungspunkte	130
2. Funktionale Einzelaspekte	134
a) Präparatorische Funktionen	134
b) Ergänzungsfunktionen	135
3. Zur Frage des Funktionswandels	136
a) Das Problem der „Ersatz“-Funktion	136
b) Mißverständliche Periodisierungsversuche	137
c) Historische Nachwirkungen	138

d) Die Eigenständigkeit des Zusageproblems	140
4. Die Zusage als Instrument zur Begründung sonderrechtlicher Regelungen	140
a) Die Negativ-Einschätzung durch den Gesetzgeber und die Auswirkungen auf Lehre und Rechtsprechung	141
b) Die Notwendigkeit der Korrektur des vermittelten Bildes	142
c) Die Wiederbeachtung der Ergänzungsfunktion	144
d) Zur Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts	145
e) Folgerungen aus der Rechtsprechung	146
5. Die Notwendigkeit differenzierter Beurteilung des Zusageproblems	147
a) Sachnotwendige Grenzen des gesetzlichen Besserstellungsverbot	147
b) Der Verzicht auf Regel-Ausnahme-Kategorien	148
c) Grenzen der Funktion dienstrechtlicher Zusagen	148
6. Der Beitrag zur Lösung des allgemeinen Zusage-Problems	149
a) Zur Frage der Generalisierbarkeit	149
b) Zusage-Situation und Zusage-Funktion	150
aa) Die „Verhandlungssituation“	150
bb) Die Vorbereitungsphase	151
(1) Information	151
(2) Motivation	152
(3) Entscheidung, „Selbstbindung“ und Verhaltenssteuerung	154
(4) Koordination und Effizienz	154
(5) Die „spezifische Gegenseitigkeitsbeziehung“	154
(6) Konfliktbeseitigung	155
cc) Ergänzungsfunktionen	156
(1) Qualitative Modifikation des beamtenrechtlichen Regelstatus („Sonderrechtsgewährung“)	156
(2) Exkurs: Sondervorteil und gesetzlicher Regelstatus	158
dd) Eigenständigkeit und Gestaltungskraft	160
(1) Anpassung und Überleitung	160
(2) Die Zusage als ergänzendes Dauerrechtsverhältnis (Annexfunktion)	161
(3) Bemühenspflichten	164
(4) Die Zusage als Interpretationsgrundlage	165
7. Ansatzpunkte für die allgemeine Diskussion	167
a) Gesetz und Gesetzmäßigkeit	167
b) Sondervorteile	168
c) Gesetzliche Normierungen	168
d) Sachliche Gebotenheit	168
e) Schlichtes Verwaltungshandeln	168
f) Typisierung nach Handlungsformen	169
g) Vertrauensschutz	170
h) Vertrauenssituation	170
i) Verfassungsrechtliche Zuordnungen	170
j) Bestandskraft	170

<i>III. Funktionen verwaltungsrechtlicher Zusagen im allgemeinen</i>	172
1. Zeit- und Zukunftsdimension	173
a) Tragweite und Grenzen des „Zukunfts“-Arguments	173
b) Zeit als besondere Dimension des Verwaltungsrechts	178
2. Gestaltungs- und Steuerungselemente	185
3. Zusagen als Mittel der Gesetzeskonkretisierung	191
4. Die Zusage als eigengeformtes Verfahren?	193
a) Verwaltung durch Zusagen	194
aa) Baurechtliche Vorverfahren	194
bb) Beispiele aus anderen Rechtsbereichen	201
b) Insbesondere: Zusagen als Verfahren	203
c) Folgerungen	206
5. Einzelfunktionen	208
a) „Dispositionsschutz“ und „Dispositionsinteresse“	209
b) Zusammenfassender Überblick	211
6. Folgen für die verfassungsrechtliche Zuordnung	214
3. Kapitel	
Verbindlichkeit und Bestandskraft	221
<i>I. Abgrenzungen</i>	221
1. Selbstbindung und Selbstverpflichtung	223
2. Weitere Vorklärungen	226
<i>II. Zur Frage des Bindungsgrads</i>	226
1. „Versprechen“ und „Zusage“ als Orientierungspunkte	227
2. Zusagen als „Minus“?	227
3. Der Erklärungsinhalt als maßgeblicher Faktor	228
4. Normzusammenhang, spezielle Sachbereiche	228
5. Vorläufigkeit – Endgültigkeit	229
6. Die Zusage als Garantie?	231
7. Folgerungen	232
<i>III. Verbindlichkeit</i>	233
1. Ausgangspunkte	233
2. Verbindlichkeit als Regel-Annahme	234
a) Primäre Bindungsvoraussetzungen	234
b) Besondere Bindungsvoraussetzungen	238
aa) Dispositionen, Dispositionsinteresse	238
bb) Sachverhaltsbindung, Kausalität	238
cc) Vertrauenslagen	240
dd) Schriftform	240
ee) Zur Frage der Zuständigkeit	242
ff) Vorbehalt haushaltsrechtlicher Deckung?	249
gg) Vorbehalte anderer Art?	251
3. Unverbindlichkeit und Erfüllungsinteresse	254

<i>IV. Probleme der Bestandskraft</i>	257
1. Zur Bedeutung der <i>clausula rebus sic stantibus</i> für das Recht der Zusage	257
2. Veränderungen zwischen Zusageerteilung und Schlußentscheidung	268
3. Bestandsschutz nach (primärer) Zusageerfüllung	271
4. Exkurs: Zusagen als Anwartschaftsrechte?	277
5. Exkurs: Zusagen als „wohlerworbene Rechte“?	279
 Anlage: Verhandlungen des Vierundvierzigsten Deutschen Juristentages (Hannover 1962)	 280
 Literaturverzeichnis	 283
 Sachregister	 301