

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

---

**Band 535**

**Die Bestandskraft  
des öffentlichrechtlichen Vertrags**

**Eine vergleichende Untersuchung zum griechischen, französischen  
und insbesondere deutschen Verwaltungsvertragsrecht**

**Von**

**Dr. Pavlos-Michael Efstratiou**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**PAVLOS-MICHAEL EFSTRATIOU**

**Die Bestandskraft des öffentlichrechtlichen Vertrags**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 535**

# **Die Bestandskraft des öffentlichrechtlichen Vertrags**

**Eine vergleichende Untersuchung zum griechischen, französischen  
und insbesondere deutschen Verwaltungsvertragsrecht**

**Von**

**Dr. Pavlos-Michael Efstratiou**



**Duncker & Humblot · Berlin**

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Efstratiou, Pavlos-Michael:**

Die Bestandskraft des öffentlichrechtlichen Vertrags: e. vgl.

Unters. zum griech., franz. u. insbes. dt.

Verwaltungsvertragsrecht / von Pavlos-Michael Efstratiou. –

Berlin: Duncker u. Humblot, 1988

(Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 535)

Zugl.: Heidelberg, Univ., Diss., 1987

ISBN 3-428-06413-5

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1988 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Volker Spiess, Berlin 30

Druck: Werner Hildebrand, Berlin 65

Printed in Germany

ISBN 3-428-06413-5

*Meinen geliebten Eltern  
Evangelos und Pinelopi*



## Vorwort

Diese Arbeit wurde im Juli 1986 der Juristischen Fakultät der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg vorgelegt und im Februar 1987 als Dissertationsschrift angenommen. Sie wurde durch ein Stipendium der griechischen staatlichen Stipendienanstalt („I.K.Y.“) gefördert, die sich auch an der Aufbringung der Druckkosten beteiligt hat. Ihr und dem anonymen Griechen-Steuerzahler sei an dieser Stelle als ersten gedankt.

Dieser Doktorarbeit haben ferner Werk und Persönlichkeit Prof. Dr. *Eberhard Schmidt-Aßmanns* ihren Stempel aufgedrückt. Ihm, meinem Lehrer und Förderer, gebührt daher für vorbildliche wissenschaftliche Betreuung und wertvolle persönliche Unterstützung der größte Dank. Seinen Impulsen und Anregungen entsprochen, seine systematischen und inhaltlichen Erwartungen annähernd erfüllt zu haben, wäre für mich die größte Genugtuung.

Entscheidende Anregungen, die sich durch Einzelnachweise nicht aufzeigen lassen, empfing schließlich diese Doktorarbeit in erster Linie durch Studium der Verwaltungsrechtswissenschaft bei Prof. Dr. *Prodromos Dagoglou* und durch das umfangreiche Werk zu dieser Disziplin von Prof. Dr. *Michael Stassinopoulos*, deren Interesse und Vertrauen auch während der Promotionszeit in der Bundesrepublik Deutschland mir uneingeschränkt zuteil wurden.

Heidelberg, im Mai 1987

*P.-M. Efstratiou*



# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b>	<b>23</b>
<i>Erster Teil</i>	
<b>Der Stellenwert der Bestandskraft im System des die Verfassungsordnung konkretisierenden allgemeinen Verwaltungsrechts</b>	<b>43</b>
§ 1. Die bestandssichernden Institutionen in den dualistisch strukturierten Rechtsordnungen . . . . .	43
§ 2. Das verwaltungsrechtliche Institut der Bestandskraft . . . . .	50
A. Wesen und Begriffliches . . . . .	50
B. Begründung, Funktionen und Bedeutung . . . . .	52
C. Rahmenbedingungen und Grenzen gesetzgeberischer Gestaltungsfreiheit und ihre konkrete Handhabung . . . . .	68
<i>Zweiter Teil</i>	
<b>Die Rechtsfigur des verwaltungsrechtlichen Vertrags und dessen besonderes Rechtsregime</b>	<b>82</b>
§ 3. Allgemein zum Vertrag als Handlungsinstrument der öffentlichen Verwaltung im System der Staatsakte . . . . .	82
§ 4. Grundlagen des öffentlichen Vertragsrechts im französischen, deutschen und griechischen Verwaltungsrecht . . . . .	87
A. Die <i>contrats administratifs</i> . . . . .	87
B. Die verwaltungsrechtlichen Verträge . . . . .	109
C. Die <i>dioiketikai symvaseis</i> . . . . .	129
<i>Dritter Teil</i>	
<b>Die Bestandskraft des verwaltungsrechtlichen Vertrags</b>	<b>161</b>
<b>Erstes Kapitel</b>	
<i>Die öffentlichrechtliche Vertragsbindung, insbesondere bei Rechtsfehlerhaftigkeit</i>	161
§ 5. Die herkömmliche Anlehnung der verwaltungsrechtlichen vertraglichen Wirksamkeit und Verbindlichkeit an zivilrechtliche Vorschriften und Grundsätze und die überkommene verwaltungsvertragsrechtliche Bestandssicherung mit den Mitteln des Zivilrechts in der auf ungeschriebenen allgemeinen Verwaltungsver- tragsrechtsgrundsätzen beruhenden französischen, griechischen und bisherigen deutschen öffentlichrechtlichen Vertragsdogmatik . . . . .	161

- A. Die grundsätzliche Übernahme der zivilrechtlichen Vertragstreue („pacta sunt servanda“) . . . . . 161
- B. Das überlieferte pauschale Nichtigkeitsdogma . . . . . 182
- § 6. Die differenzierende neuere Entwicklung in Deutschland durch die positivrechtlichen Regelungen der Verwaltungsverfahrensgesetze . . . . . 194
  - A. Dogmengeschichtliche Hintergründe . . . . . 195
  - B. Die Nichtigkeitsregelung der §§ 54 und 59 des Bundesverwaltungsverfahrensgesetzes . . . . . 208
  - C. Die Verfassungsmäßigkeit der bundesgesetzlichen verwaltungsvertragsrechtlichen Fehlerfolgenregelung . . . . . 247

Zweites Kapitel

*Die öffentlichrechtliche Vertragsbindung angesichts gewandelter Verhältnisse* 275

- § 7. Das Recht der Vertragsdurchführung bei veränderten Umständen im Rechtssystem der *contrats administratifs* . . . . . 278
  - A. Der Grundsatz der Vertragsveränderlichkeit (*mutabilité du contrat*) . . . . . 278
  - B. Die anderen besonderen öffentlichrechtlichen Vertragsgrundsätze und Prinzipien . . . . . 282
- § 8. Der Einfluß einer Veränderung der maßgeblichen Verhältnisse auf den Bestand eines deutschen verwaltungsrechtlichen Vertrags . . . . . 291
  - A. Vorbemerkung . . . . . 291
  - B. Die Entwicklung und Ausgestaltung der *clausula*-Lehre im Zivil-, Völker- und Staatsvertragsrecht . . . . . 293
  - C. Die *clausula*-Lehre im Verwaltungsrecht . . . . . 310
- § 9. Die Bedeutung einer unvorhergesehenen Wandlung der Umstände im Recht der *διοικητικον symvaseon* . . . . . 347
  - A. Die moderne griechische öffentlichrechtliche Theorie der unvorhergesehenen Ereignisse . . . . . 347
  - B. Die staatliche einseitige Einwirkungsbefugnis auf den Verwaltungsvertrag und die Entschädigungspflicht . . . . . 363

Zusammenfassung 368

Literaturverzeichnis 390

## Abkürzungen

a.A.	= anderer Ansicht
aaO	= am angegebenen Ort
ABl.	= Amtsblatt
abl.	= ablehnend
Abs.	= Abschnitt – Absatz
Abt.	= Abteilung
abw.	= abweichend
AbzG	= Gesetz betreffend die Abzahlungsgeschäfte (Abzahlungsgesetz)
AcP	= Archiv für die civilistische Praxis
a.E.	= am Ende
a.F.	= alte Fassung – alte Folge
AFG	= Arbeitsförderungsgesetz
AG	= Aktiengesellschaft – Amtsgericht
AGB	= Allgemeine Geschäftsbedingungen
AGBG	= Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen
AJCL	= The American Journal of Comparative Law
AJDA, AJ	= L'Actualité Juridique-Droit Administratif
AJIL	= The American Journal of International Law
AktG	= Aktiengesetz
All., Allg.	= Allgemein
Alt.	= Alternative
AnfG	= Gesetz betreffend die Anfechtung von Rechtshandlungen eines Schuldners außerhalb des Konkursverfahrens (Anfechtungsgesetz)
Anh.	= Anhang
Anl.	= Anlage
Anm.	= Anmerkung
AO	= Abgabenordnung (1977)
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
ArchPhilDr	= Archives de la philosophie du droit
ArchVR, AVR	= Archiv des Völkerrechts
Areios Pagos	= Griechischer Oberster (Revisions-)Zivilgerichtshof
arg.	= argumentum (lateinisch) = Argument aus
„Armenopoulos“	= Griechische Juristische Fachzeitschrift
Art.	= Artikel
AS	= Amtliche Sammlung
AT	= Allgemeiner Teil
AtG, AtomG	= Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz)
Aufl.	= Auflage
AuslG	= Ausländergesetz
AVG	= Angestelltenversicherungsgesetz

AWD	= Außenwirtschaftsdienst des Betriebs-Beraters (vorher Recht der internationalen Wirtschaft)
AWG	= Außenwirtschaftsgesetz
B	= Bundes-
BAnz.	= Bundesanzeiger
Bad-Württ., B-Württ.	= Baden-Württemberg
bad-württ., BaWü	= baden-württembergisch
BaWüStGH	= Baden-Württembergischer Staatsgerichtshof
BaWüVBl.	= Baden-Württembergisches Verwaltungsblatt
BaWüVGH	= Baden-Württembergischer Verwaltungsgerichtshof
Bay, bay	= Bayern, bayerisch
BayObLG	= Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayVBl.	= Bayerisches Verwaltungsblatt
BayVerfGH	= Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVGH	= Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BB	= Der Betriebs-Berater
BBahnG	= Bundesbahngesetz
BBankG	= Gesetz über die Deutsche Bundesbank
BBauG	= Bundesbaugesetz
BBesG	= Bundesbesoldungsgesetz
BBG, BBeamtenG	= Bundesbeamtengesetz
Bd., Bde.	= Band, Bände
BDSG	= Gesetz zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung (Bundesdatenschutzgesetz)
BeamtGB GR	= Griechisches Beamtengesetzbuch
BeamtVG	= Beamtenversorgungsgesetz
Begr.	= Begründung
Ber.	= Beratung – Berichtigung – Bericht
bes.	= besonders
Beschl.	= Beschluß
betr.	= betreffend
BetrVerfG	= Betriebsverfassungsgesetz
bezgl., bzgl.	= bezüglich
BFH	= Bundesfinanzhof
BFStrG	= Bundesfernstraßengesetz
BG	= Beamtengesetz
BGB	= Bürgerliches Gesetzbuch
BGBL. I, II, III	= Bundesgesetzblatt Teil I, II oder III
BGH(Z)	= Bundesgerichtshof (Entscheidungssammlung in Zivilsachen, herausgegeben von den Mitgliedern des Bundesgerichtshofes und der Bundesanwaltschaft)
BHO	= Bundeshaushaltsordnung
BImSchG	= Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz)
BJagdG	= Bundesjagdgesetz
BK	= Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), 1950 ff. (Loseblattsammlung)
Bl.	= Blatt
BNotO	= Bundesnotarordnung
BR	= Bürgerliches Recht

BRAO	= Bundesrechtsanwaltsordnung
BRat	= Bundesrat
BRD	= Bundesrepublik Deutschland
BRHG	= Gesetz über Errichtung und Aufgaben des Bundesrechnungshofes
BROG	= Bundesraumordnungsgesetz
BRRG	= Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts (Beamtenrechtsrahmengesetz)
BRS	= Baurechtssammlung-Rechtsprechung
BSG(E)	= Bundessozialgericht (Entscheidungssammlung)
BSHG	= Bundessozialhilfegesetz
Bsp.	= Beispiel
Bspr., Bespr.	= Besprechung
BStBl.	= Bundessteuerblatt
BT	= Bundestag
BT-Drucks.	= Verhandlungen des Deutschen Bundestags, Drucksachen
BT-Prot.	= Verhandlungen des Deutschen Bundestags, Protokolle
Buchholz	= Sammel- und Nachschlagewerk der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts
BVerfG(E)	= Bundesverfassungsgericht (Entscheidungssammlung)
BVerfGG	= Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG(E)	= Bundesverwaltungsgericht (Entscheidungssammlung)
BWahlG	= Bundeswahlgesetz
BWaldG	= Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft (Bundeswaldgesetz)
bzw.	= beziehungsweise
c.	= contre (französisch) = gegen
ca.	= circa
Cass.	= Cassation
CC	= Cour de Cassation – Conseil Constitutionnel
CE	= Conseil d'Etat (Frankreich)
chr., chron.	= chronique = Aufsatzteil der Recueils Dalloz und Sirey
CJEG	= Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz (französische juristische Fachzeitschrift)
Code adm.	= Code administratif, Petits Codes Dalloz, 12. Aufl. Paris 1973 (Gesetzessammlung)
Code civ.	= Code civil, Petits Codes Dalloz, 12. Aufl. Paris 1973 (Gesetzessammlung)
concl.	= conclusions = Schlußanträge (Gutachten und Urteilsvorschläge du commissaire de gouvernement)
D., Dalloz, Rec. Dalloz	= Recueil Dalloz de doctrine de jurisprudence et de législation (Dalloz-Sirey seit 1965)
DA	= Droit Administratif
DAAD	= Deutscher Akademischer Austauschdienst
DB	= Der Betrieb
DC	= Droit Constitutionnel
DDR	= Deutsche Demokratische Republik
ders.	= derselbe
„Der Staat“	= Deutsche Juristische Fachzeitschrift
DFG	= Deutsche Forschungsgemeinschaft

DH	= Dalloz hebdomadaire
d.h.	= das heißt
dies.	= dieselbe(n)
„Die Verwaltung“	= Deutsche Juristische Fachzeitschrift
„Dikaiossini“	= Griechische Juristische Fachzeitschrift
„Diki“	= Griechische Norm; Deutsches Institut für Normung e.V.
DIN	= Deutsche Norm; Deutsches Institut für Normung e.V.
Diss.	= Dissertation, Dissertationsschrift
DJT	= Deutscher Juristentag
DJZ	= Deutsche Juristenzeitung
DÖV	= Die Öffentliche Verwaltung
DR	= Deutsches Recht (Fortsetzung der Juristischen Wochenschrift)
DRZ	= Deutsche Rechtszeitschrift
DS, Dr. soc.	= Revue Droit Social (französische juristische Fachzeitschrift)
Dt	= Deutsch(es) – Deutschland
DVBl.	= Deutsches Verwaltungsblatt
DVO	= Durchführungsverordnung
E	= Entwurf – Entscheidung(en)
ebd.	= ebenda – ebendort (lat. = ibidem)
éd.	= édition (französisch) = Auflage
EDD	= Epitheorissis Demossiou kai Dioiketiku Dikaiou = Rundschau für öffentliches und Verwaltungsrecht (griechische juristische Fachzeitschrift)
EDV	= Elektronische Datenverarbeitung
EEN	= Ephimeris Ellinon Nomikon = Zeitung der Griechischen Juristen (griechische juristische Fachzeitschrift)
EG	= Einführungsgesetz – Europäische Gemeinschaft(en)
EGMR	= Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EheG	= Ehegesetz (Kontrollratsgesetz Nr. 16)
Einf.	= Einführung
Einl.	= Einleitung
EKMR	= Europäische Kommission für Menschenrechte
ENA	= Ecole Nationale d'Administration
entspr.	= entsprechend
Epheteio	= Griechisches Berufungszivilgericht
Erl.	= Erläuterung
EStG	= Einkommensteuergesetz
etc.	= et cetera = und so weiter
Et. et Doc., EDCE	= Etudes et Documents du Conseil d'Etat
EuGH(E)	= Europäischer Gerichtshof – Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften in Luxemburg (Entscheidungssammlung)
EuGRZ	= Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	= Europarecht
e.V.	= eingetragener Verein
EvStL	= Evangelisches Staatslexikon
evtl.	= eventuell
EWG	= Europäische Wirtschaftsgemeinschaft(en)
f., ff.	= folgend, folgende, mehrere folgende Seiten oder Paragraphen
Fasc.	= Fascicule(s) = Heft(e)
FG	= Finanzgericht – Festgabe

FGG	= Gesetz über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit
FGO	= Finanzgerichtsordnung
FluglärmSchG	= Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm (Fluglärmschutzgesetz)
FlurBG	= Flurbereinigungsgesetz
Fn.	= Fußnote(n)
FO	= Fernmeldeordnung
FORMA	= Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles
FR	= Frankreich/Finanz-Rundschau
FrEntG	= Gesetz über das gerichtliche Verfahren bei Freiheitsentziehungen (Freiheitsentziehungsgesetz)
Fschr., Festschr., FS	= Festschrift
G	= Gesetz(e)
GBL.	= Gesetzblatt
GBO	= Grundbuchordnung
gem.	= gemäß
GemO, GO	= Gemeindeordnung
GeschO	= Geschäftsordnung
GewArch, GewA	= Gewerbearchiv
GewO	= Gewerbeordnung
GewStG	= Gewerbesteuerergesetz
GG	= Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.5. 1949
ggf.	= gegebenenfalls
GKG	= Gerichtskostengesetz
GmbH	= Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GOG	= Gerichtsorganisationsgesetz
GP, GPal.	= Gazette du Palais
GR	= Griechenland
GrdstVG	= Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und zur Sicherung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe (Grundstücksverkehrsgesetz)
GrEStG	= Grunderwerbsteuergesetz
GrStG	= Grundsteuergesetz
GRUR	= Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht (Zeitschrift)
GS	= Gesetz-Sammlung
Gschr., GS	= Gedächtnisschrift
GVBl., GVOBl.	= Gesetz- und Verordnungsblatt
GVG	= Gerichtsverfassungsgesetz
GVO	= Gesetzesverordnung
GWB	= Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz)
HaftpflG, HPflG	= Haftpflichtgesetz
Halbbd., HBd.	= Halbband
Halbs.	= Halbsatz
HandwO	= Gesetz zur Ordnung des Handwerks (Handwerksordnung)
Hdb.	= Handbuch
HdWb	= Handwörterbuch
HGB	= Handelsgesetzbuch
HGrG	= Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätze-gesetz)

HGrR	= Die Grundrechte. Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte
HintO	= Hinterlegungsordnung
h.L.	= herrschende Lehre
h.M.	= herrschende Meinung
HOG GR	= Griechisches Haushaltsordnungsgesetz
Hrsg., hrsg.	= Herausgeber — herausgegeben
i.d.F.	= in der Fassung
i.d.R.	= in der Regel
i.e.S.	= im engeren Sinne
„I.K.Y.“	= Griechische Staatliche Stipendienanstalt
incl.	= inclusive
insbes.	= insbesondere
i.S.	= im Sinne
i.V.(m.)	= in Verbindung (mit)
i.w.S.	= im weiteren Sinne
JA	= Juristische Arbeitsblätter
JagdG	= Jagdgesetz
Jahrb., Jb.	= Jahrbuch
JCA	= Juris-Classeur Administratif (5. Bde)
JCP	= Juris-Classeur Périodique (La Semaine Juridique)
JGG	= Jugendgerichtsgesetz
Jh., Jhdt	= Jahrhundert
JiäöR	= Jahrbuch für internationales und ausländisches öffentliches Recht
JIR	= Jahrbuch für Internationales Recht (ab März 1954)
JO	= Journal Officiel de la République française (Gesetzessammlung)
JöR	= Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge
JR	= Juristische Rundschau
JurA	= Juristische Analysen
Jura	= Juristische Ausbildung
JurJb	= Juristen-Jahrbuch
JuS	= Juristische Schulung
JW	= Juristische Wochenschrift
JZ	= Juristen-Zeitung
KAG	= Kommunalabgabengesetz
Kap.	= Kapitel
KG	= Kommanditgesellschaft — Kammergericht
KO	= Konkursordnung
Komm.	= Kommentar
KraftStG	= Kraftfahrzeugsteuergesetz
KRG	= Kontrollratsgesetz
krit.	= kritisch
KrO, KO	= Kreisordnung
KschG	= Kündigungsschutzgesetz
KStG	= Körperschaftssteuergesetz
KStZ	= Kommunale Steuer-Zeitschrift
KSVG	= Kommunalselbstverwaltungsgesetz
KVStG	= Kapitalverkehrsteuergesetz

KWG	= Gesetz über das Kreditwesen
LadSchlG, LSchlG	= Ladenschlußgesetz
LBauO	= Landesbauordnung
LBG	= Landesbeamtengesetz
lég.	= législation = Gesetzgebungsteil der Recueils Dalloz und Sirey
LG	= Landgericht
Lit., lit.	= Literatur – littera (lateinisch) = Buchstabe
LKrO, LKO	= Landkreisordnung
LM	= Nachschlagewerk des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen, herausgegeben von Fritz <i>Lindenmaier</i> und Philipp <i>Möhring</i>
LPlanG, LPlaG, LPIG	= Landesplanungsgesetz
LT	= Landtag
LuftVG, LVG	= Luftverkehrsgesetz
LVwG(Schl-Holst.)	= Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz)
m.a.W.	= mit anderen Worten
MDR	= Monatsschrift für Deutsches Recht
m.E.	= meines Erachtens
ME	= Muster-Entwurf
MenschRkonv., MRK	= (Europäische) Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4.11.1950 (Menschenrechtskonvention)
Mot.	= Motive der 1. Kommission zu dem Entwurfe eines Bürgerlichen Gesetzbuches für das Deutsche Reich
Mugdan	= Die Gesamten Materialien zum Bürgerlichen Gesetzbuch für das Deutsche Reich, Bd. I, 1899–1900/Neudruck 1979
MünchKomm	= <i>Rebmann</i> , Kurt/ <i>Säcker</i> , Franz-Jürgen (Hrsg.), Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 1978 ff.
MuSchG	= Gesetz zum Schutze der erwerbstätigen Mutter (Mutterschutzgesetz)
m.w.N.	= mit weiteren Nachweisen
Nachdr.	= Nachdruck
Neudr.	= Neudruck
n.F.	= neue Fassung – neue Folge
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
NO, no	= numéro (französisch) = Nummer
„NoB“	= Nomiko Bima = Juristisches Forum (griechische juristische Fachzeitschrift)
note	= Anmerkung (französisch)
Nr.	= Nummer
NVwZ	= Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OBG	= Ordnungsbehördengesetz
OGH(Z)	= Oberster Gerichtshof für die britische Zone (Entscheidungssammlung in Zivilsachen, herausgegeben von den Mitgliedern des Gerichtshofes und der Staatsanwaltschaft beim Obersten Gerichtshof)
OHG	= Offene Handelsgesellschaft
ÖJT	= Österreichischer Juristentag
ÖJZ	= Österreichische Juristenzeitung

OLG	= Oberlandesgericht
ÖR	= Öffentliches Recht
OrdenG	= Gesetz über Titel, Orden und Ehrenzeichen
östABGB	= Österreichisches Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch
OVG	= Oberverwaltungsgericht
OWiG	= Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
PartG, ParteienG	= Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz)
PatG	= Patentgesetz
PBefG, PersBefG	= Personenbeförderungsgesetz
PfIVG, PflVrsG	= Gesetz über die Pflichtversicherung für Kraftfahrzeughalter (Pflichtversicherungsgesetz)
PG, PolG	= Polizeigesetz
PostG	= Gesetz über das Postwesen
PostVwG	= Gesetz über die Verwaltung der Deutschen Bundespost (Postverwaltungs-gesetz)
Preuß, pr	= Preußen, preußisch
PreußAllLR, PrAllLR, PreußALR	= Allgemeines Landrecht für die preußischen Staaten, gültig ab 1.6.1794
PreußEG, PrEG	= Preußisches Gesetz über die Enteignung von Grundeigentum
PreußVBl., PrVBl.	= Preußisches Verwaltungsblatt
Prot.	= Protokolle der Kommission für die 2. Lesung des Entwurfs des Bürgerlichen Gesetzbuches für das Deutsche Reich
PrOVG(E)	= Preußisches Oberverwaltungsgericht (Entscheidungssammlung)
PStG	= Personenstandsgesetz
PVO	= Präsidialverordnung
RA, RevAdm	= Revue Administrative (französische juristische Fachzeitschrift)
RabelsZ	= Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht, begründet von E. <i>Rabel</i>
RabG	= Rabattgesetz
RAO	= Reichsabgabenordnung
RBerG	= Rechtsberatungsgesetz
RBl. GR, RegBl. GR	= Griechisches Regierungsblatt
RdA	= Recht der Arbeit (Zeitschrift)
RdL	= Recht der Landwirtschaft (Zeitschrift)
Rdn.	= Randnote(n)
Rdnr.	= Randnummer(n)
RDP	= Revue du Droit Public et de la science politique en France et à l'étranger
Rdz.	= Randziffer(n)
Rec.	= Recueil des décisions du Conseil d'Etat statuant au contentieux, du Tribunal des Conflits et depuis 1954 des jugements des Tribunaux Administratifs
Regbegr.	= Regierungsbegründung
RegBl.	= Regierungsblatt
RegE(ntw)	= Regierungsentwurf
Rev.	= Revue
RevTrimDrCiv	= Revue trimestrielle de droit civil
RevTrimDrEur	= Revue trimestrielle de droit européen
RFAP	= Revue Française d'Administration Publique (früher Bulletin de l'Institut international d'administration publique)

RFDA	= Revue Française de Droit Administratif
RFSP	= Revue Française de Science Politique
RG(Z)	= Reichsgericht (Entscheidungssammlung in Zivilsachen, herausgegeben von den Mitgliedern des Gerichtshofes und der Reichsanwaltschaft)
RGBl.	= Reichsgesetzblatt
RGDIP	= Revue Générale du Droit International Public
RHG	= Rechnungshofgesetz
RIDC	= Revue Internationale de Droit Comparé
RISA	= Revue Internationale des Sciences Administratives
RIW	= Recht der Internationalen Wirtschaft (nunmehr Außenwirtschaftsdienst des Betriebs-Beraters)
Rspr.	= Rechtsprechung
RuStAG	= Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz
RV	= Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 16.4.1871 (Reichsverfassung)
RVBl.	= Reichsverwaltungsblatt
RVO	= Rechtsverordnung – Reichsversicherungsordnung
S.	= Satz – Seite
s.	= siehe
SAT, SchR-AT	= Allgemeiner Teil des Schuldrechts
sc., scil.	= scilicet (lateinisch) = nämlich
ScheckG	= Scheckgesetz
Schl-Hol, Schl-H	= Schleswig-Holstein
schlesw-holst.	= schleswig-holsteinisch
SchwBhdTG, SchwbG	= Gesetz zur Sicherung der Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft (Schwerbehindertengesetz)
SchweizBG(E-Ib)	= Schweizerisches Bundesgericht (Entscheidungssammlung – Teil I: b) Verwaltungsrecht)
SGB X	= Sozialgesetzbuch-Verwaltungsverfahren (Zehntes Buch)
SGG	= Sozialgerichtsgesetz
SGGB GR	= Griechisches Städte- und Gemeindegeseztbuch
Si.	= Recueil Sirey: Recueil général des lois et des arrêts (bis 1964; seit 1965 Dalloz-Sirey)
SJ	= La Semaine Juridique (Juris-Classeur Périodique)
SJZ	= Süddeutsche Juristen-Zeitung
sog.	= sogenannt-
somm.	= sommaires = Rechtsprechungsüberblick der Recueils Dalloz und Sirey
Sp.	= Spalte
spr.	= sprich
st.	= ständig-
StabG	= Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (Stabilitätsgesetz)
StAnpG	= Steueranpassungsgesetz
StBFG, StBauFG	= Gesetz über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden (Städtebauförderungsgesetz)
StE	= Symvoulia tis Epikrateias (Griechenland)
Sten. Ber.	= Stenographische Berichte
StGB	= Strafgesetzbuch
StGH	= Staatsgerichtshof

StGHG	= Staatsgerichtshofsgesetz
StHG	= Staatshaftungsgesetz
StiftG	= Stiftungsgesetz
StPO	= Strafprozeßordnung
str.	= streitig, strittig
StR, StaatsR	= Staatsrecht
StuGB	= Städte- und Gemeindebund (Zeitschrift)
StuGR	= Städte- und Gemeinderat (Zeitschrift)
StuW	= Steuer und Wirtschaft (Zeitschrift)
StVG	= Straßenverkehrsgesetz
StVO	= Straßenverkehrsordnung
StVZO	= Straßenverkehrs-Zulassungsordnung
TA	= Tribunal Administratif – Technische Anleitung/Anweisung
Tbd., Teilbd.	= Teilband
TC	= Tribunal des Conflits
teilw.	= teilweise
Tit., titr.	= Titel – titre (französisch)
„To Syntagma“	= Die Verfassung (griechische juristische Fachzeitschrift)
TVG	= Tarifvertragsgesetz
Tz(n)	= Textziffer(n) – Textzeile(n)
u.a.	= unter anderem(n) – und andere(s)
u.ä.	= und ähnliche(s)
Übers.	= Übersetzung
umstr.	= umstritten
UPR	= Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
UrhG, UrhRG	= Gesetz über Urheberrecht und verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz)
Urt.	= Urteil
UStG	= Umsatzsteuergesetz
u.s.w., usw.	= und so weiter
u.U.	= unter Umständen
UWG	= Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
v.	= vom – von
VA	= Verwaltungsakt
v. Chr.	= vor Christus
VereinsG	= Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts (Vereinsgesetz)
Verh.	= Verhandlungen
VersG	= Versammlungsgesetz
VersR	= Versicherungsrecht (Zeitschrift)
VersStG	= Versicherungssteuergesetz
VerwArch	= Verwaltungsarchiv
VerwRspr, VwRspr, VRspr	= Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland. Sammlung obergerichtlicher Entscheidungen aus dem Verfassungs- und Verwaltungsrecht
Vf., Verf.	= Verfassung
VfR, VerfR	= Verfassungsrecht
VG	= Verwaltungsgericht
VGH	= Verwaltungsgerichtshof

vgl.	= vergleiche
VHG	= Vertragshilfegesetz
VO	= Verordnung
VOB/A oder B	= Verdingungsordnung für Bauleistungen. Ausgabe 1979/Teil A: Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Bauleistungen, DIN 1960; Teil B: Allgemeine Vertragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen, DIN 1961
VOBl.	= Verordnungsblatt
VOL	= Verordnung über die Aufstellung von Durchschnittssätzen für die Ermittlung des Gewinns aus Land- und Forstwirtschaft
Vol.	= Volume (Band)
Vorbem.	= Vorbemerkung(en)
vor.VV-BHO	= vorläufige Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung
VR	= Verwaltungsrundschau (Zeitschrift)
VSG	= Verkehrssicherungsgesetz
VSSR	= Vierteljahresschrift für Sozialrecht
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer
VVG	= Gesetz über den Versicherungsvertrag (Versicherungsvertragsgesetz)
VV-HB	= Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik des Bundes
VwGO	= Verwaltungsgerichtsordnung
VwR	= Verwaltungsrecht
VwVfG	= Verwaltungsverfahrensgesetz
VwVG	= Verwaltungsvollstreckungsgesetz
VwZG	= Verwaltungszustellungsgesetz
WG	= Wechselgesetz
WiR	= Wirtschaftsrecht (Zeitschrift)
WiVerw	= Wirtschaft und Verwaltung, Vierteljahresbeilage zum Gewerbearchiv
WM	= Wertpapier-Mitteilungen (Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht)
WpflG	= Wehrpflichtgesetz
WPrG	= Wahlprüfungsgericht bzw. -gesetz
WRV	= Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11.8.1919 (Weimarer Reichs-Verfassung)
WSA	= Wiener Schlußakte vom 15.5.1820
WStG	= Wehrstrafgesetz
WuW	= Wirtschaft und Wettbewerb (Zeitschrift)
WVK	= Wiener Konvention über das Recht der Verträge vom 22.5.1969 (Wiener Vertragsrechtskonvention)
WZG	= Warenzeichengesetz
zahlr.	= zahlreich-
ZaöRV	= Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z.B.	= zum Beispiel
ZfBR	= Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht
ZfK	= Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen
ZfP	= Zeitschrift für Politik

ZfRVgl.	= Zeitschrift für Rechtsvergleichung
ZfV	= Zeitschrift für Verwaltung
ZfVR, ZVölkR	= Zeitschrift für Völkerrecht
ZGB GR	= Griechisches Zivilgesetzbuch
ZgesStW	= Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
ZHR	= Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht
Ziff.	= Ziffer = Zahl
zit.	= zitiert
ZLW	= Zeitschrift für Luftrecht und Weltraumrechtsfragen (seit 1976 Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht)
ZMR	= Zeitschrift für Miet- und Raumrecht
ZollG	= Zollgesetz
ZöR	= Zeitschrift für öffentliches Recht
ZPO	= Zivilprozeßordnung
ZRP	= Zeitschrift für Rechtspolitik
z.T.	= zum Teil
zul.	= zuletzt
Zus.Prot.	= Zusatzprotokoll
zust.	= zustimmend
zutr.	= zutreffend
ZVG	= Gesetz über die Zwangsversteigerung und die Zwangsverwaltung
z.Z.	= zur Zeit
ZZP	= Zeitschrift für Zivilprozeß

## Einleitung

A. In der ganzen Entwicklung der mit dem Werk *Otto Mayers* entstandenen modernen deutschen Verwaltungsrechtswissenschaft haben kaum andere so wichtige Institute des Verwaltungsrechts so hart und verbissen um ihre Existenzberechtigung kämpfen müssen wie die Bestandskraft und der öffentlichrechtliche Vertrag. Die Bestandskraftlehre stand hier jahrzehntelang hinter der wenig ertragreichen Theorie von der Rechtskraft der Verwaltungsakte, die das zentrale prozeßrechtliche Institut der Rechtskraft gerichtlicher Entscheidungen auch für die erst geborene systematisch-dogmatische Verwaltungsrechtslehre fruchtbar zu machen suchte<sup>1</sup>. Vor allem im Österreich des 19. Jahrhunderts bemühten sich Rechtswissenschaftler, die Rechtskraftfähigkeit von Verwaltungsakten mit der Begründung zu erkämpfen, daß jede hoheitliche, gerichtliche oder verwaltungsbehördliche Entscheidung darüber, was in einem konkreten Einzelfall Rechtens ist, ein Rechtsprechungsakt sei. Als solcher entfalte er unabhängig von einem besonderen entscheidenden Organ und einem bestimmten Verfahren Rechtskraftwirkung und binde dadurch Staat und Untertanen gleichermaßen<sup>2</sup>. Als sich die Theorie von der Rechtskraft der Verwaltungsakte auch in Deutschland auf dem 26. Deutschen Juristentag von 1902 durchzusetzen vermochte, griff *Otto Mayer* entschieden ein. Er vertrat die Meinung, daß die materielle Rechtskraft ausschließlich den als „letztes Wort“ zu verstehenden richterlichen Urteilen vorbehalten sei. Insoweit sei sie nicht mit dem Inhalt eines Staatsaktes, sondern unmittelbar und untrennbar mit dem eine ausreichende Richtigkeitsgewähr bietenden gerichtlichen Verfahren und der Art der in richterlicher Unabhängigkeit unter Mitwirkung der Beteiligten zu treffenden Entscheidung verknüpft<sup>3</sup>. In Deutschland, das schon im vorigen Jahrhundert eine weitgehend

---

<sup>1</sup> Vgl. die zahlreichen Nachweise bei *Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts I, 1973, 251 f. (258 f.), *Kopp*, DVBl. 1983, 392 f., und *J. Ipsen*, Die Verwaltung 17 (1984), 169 f.

<sup>2</sup> *Bernatzik*, Rechtsprechung und materielle Rechtskraft, 1886 (1964), bes. 8 ff., 23 ff., 63 ff. und 127 ff.; *ders.*, Gutachten für den 26. DJT, 1902, 334 ff. (498 ff.); *Tezner*, VerwArch 19 (1911), 128 ff.; *Merkl*, Die Lehre von der Rechtskraft, 1923, bes. 26 ff. Diese Rechtskrafttheorie hatte sogar die Unterstützung der sog. „Reinen Rechtslehre“ nach der Wiener Schule von *Hans Kelsen*, Reine Rechtslehre, 1934 (1960); *ders.*, Allgemeine Staatslehre, 1925 (1966), 231 ff., und *Adolf Merkl*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1927, 202 ff.; *ders.*, in: Ftschr. H. Kelsen, 1931, 252 ff.; *ders.*, Die Lehre von der Rechtskraft, ebd., die selbst richterliche Urteile und Verwaltungsakte als Rechtsnormen qualifizierten. Sie konnte so im österreichischen und schweizerischen Verwaltungsrecht sehr bald Fuß fassen und prägt seitdem dort noch wesentlich die Rechtsbeständigkeit der Verwaltungsakte; vgl. ebenfalls die Nachweise bei der Fn. 1.

<sup>3</sup> *Otto Mayer*, AöR 21 (1907), 1 ff.

ausgebildete Verwaltungsgerichtsbarkeit kannte, konnten daher zwar verwaltungsgerichtliche Entscheidungen ähnlich wie die Urteile der Zivilgerichte in Rechtskraft erwachsen (vgl. heute § 121 VwGO), Entscheidungen von Verwaltungsbehörden dagegen nicht, zumal damals auch kein entsprechendes allgemeines Verwaltungsverfahren vorgesehen war<sup>4</sup>. Die Diskussion über die Rechtsbeständigkeit der Verwaltungsakte wurde somit in der deutschen Rechtsprechung und Literatur von dieser grundsätzlichen Ablehnung der Rechtskraft von Verwaltungsakten durch Otto Mayer und andere auch in den nächsten fünfzig Jahren und zum Teil noch, zumindest begrifflich, darüber hinaus begleitet<sup>5</sup>. Sie wurde sogar mit dem Hinweis auf die notwendige Anpassungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung angesichts ständig wechselnder tatsächlicher Verhältnisse und öffentlichrechtlicher Bedürfnisse zusätzlich unterstützt. Das Ergebnis dieser langjährigen Auseinandersetzung um den kontroversen Begriff der Rechtskraft und deren Zweck und Funktion im Verwaltungsrecht war, daß man sich mit zunehmender Aufwertung des Verfahrensgedankens und förmlicher Ausgestaltung mancher besonderer Verwaltungsakten Rechtskraftfähigkeit zuzuerkennen. Das galt insbesondere für sog. streitentscheidende Verwaltungsakte, die sich in die Nähe des richterlichen Urteils rücken lassen, als „deklaratorische Erkenntnisse oder Entscheidungen“ Akte der Rechtsfindung darstellen und als solche eine der materiellen Rechtskraft wenigstens wesensähnliche Beständigkeit für sich in Anspruch nehmen<sup>6</sup>.

Erst Ende der fünfziger Jahre begann sich die Rechtsbeständigkeit der Verwaltungsakte endgültig von dieser Rechtskrafttheorie zu lösen und besann sich wieder stärker auf ihre Anfänge zu Beginn des 19. Jahrhunderts. Vorbehaltlich autoritativer gerichtlicher Aufhebungsentscheidung herrschte damals um der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und der Effektivität staatlicher Verwaltung willen die Regel der Verbindlichkeit fehlerhaften Verwaltungshandelns<sup>7</sup>. Unter Abwägung von Gemeinschafts- und Individualinteresse leg-

<sup>4</sup> Otto Mayer (Fn. 3); *ders.*, Deutsches Verwaltungsrecht I, 1924 (1961/69), 162 ff.; Forsthoff, VwR I (Fn. 1), 253 f.; Kopp, DVBl. 1983, 394 f.

<sup>5</sup> Vgl. außer den zuvor genannten: Coester, Die Rechtskraft der Staatsakte, 1927, 34 ff.; Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 1928 (1963), 196 ff.; W. Jellinek, Verwaltungsrecht, 1931 (1948/50), 281 ff. (320 f.); H.-P. Ipsen, Widerruf gültiger Verwaltungsakte, 1932, 22 ff.; D. Jesch, Die Bindung des Zivilrichters an Verwaltungsakte, 1956, bes. 69 ff.; Baring, NJW 1952, 1073 ff.; Beseler, Die Rechtskraft der Verwaltungsakte, 1960; Bullinger, JZ 1963, 466 ff.; Hauelsen, NJW 1963, 1329 ff.; *ders.*, NJW 1965, 561 ff.; Sauer, DÖV 1971, 174 ff.

<sup>6</sup> Forsthoff, VwR I (Fn. 1), 255 f.; Wolff/Bachof, Verwaltungsrecht I, 1974, 446f.; Erichsen/Martens, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1981, 358 ff. (360f.), und von der Rechtsprechung insbesondere: BVerfGE 2, 380 ff. (392 ff.); BVerfGE 4, 233 ff. (250f.); 48, 271 ff. (276 f.); BayVGHE 12, 39 ff. (41 ff.).

<sup>7</sup> Grundlegend Erichsen, Verfassungs- und verwaltungsrechtsgeschichtliche Grundlagen der Lehre vom fehlerhaften belastenden Verwaltungsakt und seiner Aufhebung im Prozeß, 1971, 196 ff.; vgl. noch J. Ipsen, Rechtsfolgen der Verfassungswidrigkeit von Norm und Einzelakt, 1980, 38 ff.

te sie dem Einzelnen die Pflicht zu vorläufigem Gehorsam auf, korrespondiert mit dem Recht der Verwaltung, auch ihre fehlerhaften Maßnahmen zu vollziehen. Insoweit reduzierte sie das „Widerstandsrecht“ des Betroffenen auf die Aktualisierung der ihm zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe, die grundsätzlich auch aufschiebende Wirkung entfalteten. Diese alte wichtige Regel wurde hundert Jahre später wieder aktuell und bildete nach Überwindung der Theorie von der Rechtskraft der Verwaltungsakte die Grundlage für die sich nunmehr systematisch-dogmatisch entwickelnde Lehre von den Fehlerfolgen der Staatsakte. Letztere verdichtete sich dann in den letzten Jahrzehnten unseres Jahrhunderts beim rechtsfehlerhaften Verwaltungsakt zu der heutigen Bestandskraftlehre, die die *Bestandskraft der Verwaltungsakte* sich zu einem selbständigen Institut des Verwaltungsrechts entwickeln ließ. Zu den Bausteinen dieser mühseligen Entwicklung zählten insbesondere die Hervorhebung der Gesichtspunkte der Funktionsfähigkeit und Wirksamkeit der eigenständigen vollziehenden Staatsgewalt, das von der Eigenverantwortlichkeit des Individuums geprägte spezifische Rechtsstaatsbild des Grundgesetzes, das die Auferlegung von Anfechtungs-, Rüge- und Einwendungslasten des Einzelnen ermöglichte, die Erkenntnis, daß die Bestimmung der Folgen von Rechtsverstößen einer besonderen eigenständigen Abwägung bedurfte, und nicht zuletzt die Mitberücksichtigung und Einbeziehung auch der Bindung der Verwaltung in die Lehre vom fehlerhaften Verwaltungsakt und seiner Bestandskraft für Adressaten und Drittbetroffene<sup>8</sup>. Wie jene alte Regel der Verbindlichkeit fehlerhafter Verfügungen gründet so die Bestandskraftlehre heute wieder weitgehend auf der Individualisierungs-, Konkretisierungs-, Klarstellungs-, Orientierungs-, Stabilisierungs- und Ordnungsfunktion des Verwaltungsakts und deren Bedeutung für den Rechtsfrieden, die Rechtssicherheit und den Vertrauensschutz<sup>9</sup>. Mit der Rückbesinnung der Bestandskraftlehre auf den Gedanken der Rechtssicherheit und die darin ruhenden besonderen Funktionen des Verwaltungsakts ist aber zugleich auch der entscheidende Schritt gemacht, damit das verwaltungsrechtliche Institut der Bestandskraft nicht nur dem Verwaltungsakt allein, sondern auch *anderen, genauso funktionsfähigen („qualifizierten“) administrativen Handlungsformen* zugute kommen kann.

Rechtsfehlerfolgen- und Bestandskraftlehre befinden sich allerdings etwa seit den siebziger Jahren in einer schwierigen Bewährungsprobe, nachdem hauptsächlich für verfahrensfehlerhafte *Satzungen* bestandskraftähnliche Regelungen geschaffen wurden und insbesondere auch *verwaltungsrechtliche Verträge* in den Genuß einer beschränkten, dem Wesen und der Natur dieser zweiseitig-einvernehmlichen Rechtsetzung im Einzelfall angepaßten Bestandskraft gekommen sind. Der Grund dafür liegt darin, daß die deutsche Verwal-

---

<sup>8</sup> Vgl. dazu ausführlicher unten § 2.

<sup>9</sup> Vgl. Maurer, in: Ftschr. O. Bachof, 1984, 220 f.; Wolff/Bachof, VwR I (Fn. 6), 370 f.