

Vertrauensschutz im deutschen Verwaltungsrecht

1 Als Ende 1958 die siebte Auflage des Lehrbuchs des Verwaltungsrechts Allgemeiner Teil des deutschen Staats- und Verwaltungsrechtlers Ernst Forsthoff erscheint, ist dessen Widerstand gegen die in der Verfassung angelegte Umformung des liberalen Rechtsstaats in einen sozialen Rechtsstaat schon weithin bekannt. Er teilt die in der Staatsrechtslehre vorherrschende Meinung nicht, dem Grundgesetz sei es gelungen, den Schutz der Freiheitssphäre des Bürgers mit der Herbeiführung eines gesellschaftlichen Ausgleichs durch staatliches Krisenmanagement zu einer großartigen und zeitgerechten Synthese zu verbinden. Nach seiner Überzeugung sind die Staatsziele der Sozialstaatlichkeit und der Rechtsstaatlichkeit grundsätzlich unvereinbar. Die Verankerung dieser gegenläufigen Prinzipien im Grundgesetz führe zwangsläufig zu einem den Rechtsstaat gefährdenden, unauflösbaren Widerspruch in der Verfassung.

2 Diese grundsätzlichen Bedenken bilden den Hintergrund für die deutlichen Worte, die Forsthoff in seinem Lehrbuch gegen seine Recht sprechenden Kollegen findet. Er könne "...die Aufweichung des Rechtsstaats durch Übersteigerung des Rechtsschutzes aus sozialstaatlichen Erwägungen" nicht gutheißen. Darum handele es sich, wenn der Befugnis der Verwaltung, begünstigende Verwaltungsakte, die in Verletzung zwingenden Rechts ergangen seien, zurückzunehmen, enge Grenzen gezogen würden. "Dies", so Forsthoff, "bedeutet praktisch die Preisgabe des Rechtsgrundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung." Es sei ein "Vorgang von größter, in den Kern des rechtsstaatlichen Verfassungsrechts hineinreichender Tragweite. In Wahrheit gibt der Rechtsstaat sich selbst auf, wenn er nicht daran festhält, dass die Gesetzmäßigkeit und Rechtmäßigkeit seines Handelns den Vorrang vor allen sonstigen denk-

baren rechtlichen Erwägungen haben muss, wenn er insbesondere zugibt, dass es einen Vertrauensschutz contra legem geben könnte." Dann stellt er fest, dass das "... was jetzt in der deutschen Rechtsprechung hervortritt, ... in Frankreich seit Jahrzehnten anerkannten Rechts (ist). In dem Arrêt Dame Cachet vom 3. November 1922 hat es der Conseil d'Etat grundsätzlich für unerlaubt erklärt, einen rechtswidrigen, begünstigenden Verwaltungsakt zurückzunehmen. Dem ist für das deutsche Recht umso weniger zu folgen, als die Verordnung des Vertrauensschutzes vor der Recht- und Gesetzmäßigkeit noch keineswegs als Gemeingut von Lehre und Rechtsprechung gelten kann." Folgerichtig geht Forsthoff auch davon aus, dass rechtswidrige, begünstigende Verwaltungsakte von der Verwaltung mit Wirkung für die Zukunft ohne Beschränkungen von der Verwaltung nicht nur beseitigt werden dürfen, sondern sogar beseitigt werden müssen.

3 Die Kritik richtet sich gegen die ab dem Jahre 1956 einsetzende Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Reichweite des Schutzes von Vertrauen des Bürgers in administratives Handeln.

4 Das Bundesverwaltungsgericht hatte seit Mitte der 50er Jahre vor allem im Zusammenhang mit einer großen Zahl von Verfahren aus dem Bereich des sozialen und finanziellen Ausgleichs der Kriegs- und Kriegsfolgeschäden mehrfach Gelegenheit, zu entscheiden, ob und unter welchen Voraussetzungen die Verwaltung rechtswidrige, den Betroffenen begünstigende Verwaltungsakte - wie etwa die Bewilligung von Renten oder Ausbildungshilfen, von Hausratsentschädigungen oder Ausgleichszahlungen für den Verlust von Existenzgrundlagen - wieder beseitigen und je nachdem ausgezahlte Leistungen auch wieder zurückverlangen kann.

5 Das Gericht hat hier an Überlegungen angeknüpft, die im späten 19. Jahrhundert und in der Weimarer Republik in der Wissenschaft und, wenn auch vereinzelt, in der Rechtsprechung diskutiert worden waren. Schon damals stand die Frage im Vordergrund, ob das Vertrauen des Bürgers in das Handeln der Verwaltung in Form des Verwaltungsakts zu schützen sei. So hat das Preußische Oberverwaltungsgericht, das sich ansonsten zur freien Widerruflichkeit von rechtswidrigen Verwaltungsakten bekannte, in einer Entscheidung aus dem Jahre 1892 darauf hingewiesen, "dass es eine außerordentliche Rechtsunsicherheit zu Folge haben müsse, wenn der durch die Ansiedlungsgenehmigung geschaffene Rechtszustand jeden Augenblick und noch Jahre nachher wieder aufgehoben werden könnte, und der Unternehmer, der im Vertrauen auf die erteilte Genehmigung seine Häuser gebaut hat, nach Jahresfrist dieselben unbewohnt stehen lassen oder niederreißen oder große Summen zur Regelung der Gemeindeverhältnisse zahlen müsste." 1929 hat dasselbe Gericht in einer allerdings ebenfalls vereinzelt gebliebenen Entscheidung erklärt, das Problem der Beseitigung von rechtswidrigen Verwaltungsakten sei weniger nach allgemeinen Grundsätzen als nach Lage des Einzelfalls lösbar.

6 Das Bundesverwaltungsgericht hat nach dem Krieg eine an den Stand der Weimarer Republik anknüpfende Lehre und Rechtsprechung vorgefunden, die überwiegend davon ausging, dass rechtswidrige, begünstigende Verwaltungsakte ebenso wie rechtswidrige, belastende Verwaltungsakte wegen des Vorrangs der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung mit Wirkung für die Zukunft ohne Beschränkung beseitigt werden dürfen. Die Beseitigung eines rechtswidrigen, begünstigenden Verwaltungsakts mit Wirkung für die Vergangenheit wurde allerdings - und zwar auch von

Forsthoff - unter Hinweis auf das entgegenstehende und überwiegende Vertrauen des Bürgers nur ausnahmsweise dann für zulässig erachtet, wenn der Verwaltungsakt von dem Begünstigten mit unlauteren Mitteln, d.h. durch Täuschung, Bestechung oder Drohung, erschlichen worden war.

7 Die Lehre hat allerdings auch Ausnahmen anerkannt. So lehnte sie die unbeschränkte Möglichkeit der Beseitigung auch für die Zukunft bei solchen Verwaltungsakten ab, die die privatrechtliche Verhältnisse umgestaltet haben, die einen Status wie z.B. die Staatsangehörigkeit oder die Beamtenstellung begründet haben oder die dem Bürger ein subjektiv-öffentliches Recht vermittelt haben. Unter welchen Voraussetzungen ein Verwaltungsakt ein derartiges subjektiv-öffentliches Recht begründet hat, war jedoch umstritten. Je weiter dieser Begriff verstanden wurde, desto enger wurden zumindest im Bereich der noch nicht sehr weit entwickelten gewährenden Verwaltung die Möglichkeiten, den begünstigenden Verwaltungsakt zu beseitigen.

8 Das Bundesverwaltungsgericht hat seine eigene Rechtsprechung dann in einer Entscheidung aus dem Jahr 1964 wie folgt zusammengefasst. Ein rechtswidriger, begünstigender Verwaltungsakt kann von der Verwaltung beseitigt werden, wenn das öffentliche Interesse an der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und der Wiederherstellung des rechtmäßigen Zustandes das durch den Erlass des Verwaltungsakts begründete schutzwürdige Vertrauen des Begünstigten auf die Beständigkeit behördlicher Entscheidungen überwiege. Dies sei in der Regel dann der Fall, wenn ein Verwaltungsakt, der den dauernden, regelmäßigen Bezug von Leistungen aus öffentlichen Mitteln zum Gegenstand oder zur Folge habe, mit Wirkung für die Zukunft beseitigt werden solle. Soll der Verwaltungs-

akt mit Wirkung für die Vergangenheit beseitigt werden, überwiege dagegen das Vertrauen des Bürgers in der Regel das öffentliche Interesse an der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, wenn der Empfänger sich mit guten Gründen auf die Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts verlassen habe. Dies sei nicht der Fall, wenn er den Verwaltungsakt mit unlauteren Mitteln erschlichen habe, wenn die Rechtswidrigkeit durch andere Umstände verursacht wurde, die auf einem Verschulden des Begünstigten beruhen oder wenn diese Umstände sonst in seinem Verantwortungsbereich liegen.

- 9 Die Anwendung dieser Grundsätze führt im Vergleich zur früher herrschenden Meinung - anders als Forsthoff offenbar meinte - nicht zu einer einseitigen Stärkung des Vertrauens auf Kosten des rechtmäßigen Zustandes. Das Vertrauen des Bürgers wird mit der obligatorischen Interessenabwägung im Einzelfall nur bei der in die Zukunft wirkenden Beseitigung gestärkt. Die Möglichkeiten der Verwaltung, einen rechtswidrigen, begünstigenden Verwaltungsakt mit Wirkung für die Vergangenheit zu beseitigen, werden dagegen deutlich erweitert.
- 10 Das Bundesverwaltungsgericht hat nicht mit den überkommenen Grundsätzen gebrochen und - wie dies behauptet wurde - eine 180°Wende vollzogen. Es hat die überkommenen Grundsätze vielmehr im Lichte des neuen Wertesystems des Grundgesetzes fort entwickelt und den Bedürfnissen der veränderten Rechtswirklichkeit angepasst. Auch zuvor hatte man faktisch einen abwägenden Ausgleich zwischen dem Interesse des Bürgers an dem Fortbestand einer Regelung und dem Interesse der Verwaltung an der Herstellung rechtmäßiger Zustände vorgenommen. Nur dieses Verständnis erlaubt nämlich eine sinnvolle Erklärung, warum bei der rückwirkenden Beseitigung das Vertrauen des

Bürgers überhaupt neben der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung in den Blick kommen und dieses sogar überwiegen kann. Bei der Beseitigung für die Zukunft wurde dabei dem öffentlichen Interesse an der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung stets der Vorrang vor dem Vertrauen des Bürgers eingeräumt und auf eine Interessenabwägung im Einzelfall verzichtet. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts geht (nur) davon abweichend auch bei der Beseitigung eines Verwaltungsakts für die Zukunft nicht von einem generellen Vorrang des öffentlichen Interesses aus. Ein solcher Vorrang muss jetzt im Rahmen einer Abwägung im konkreten Einzelfall erst ausdrücklich festgestellt werden.

11 Das Bundesverwaltungsgericht hat selbst wiederholt darauf hingewiesen, dass es auch auf der Grundlage seiner Rechtsprechung dabei bleibe, dass rechtswidrige, begünstigende Verwaltungsakt wegen der hohen Bedeutung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung grundsätzlich beseitigt werden könnten und Einschränkungen dieses Grundsatzes nur ausnahmsweise bei Vorliegen überwiegender Gründe des Vertrauensschutzes zuzulassen seien.

12 An dieser Grundeinstellung scheint das Bundesverwaltungsgericht auch in der Folge festgehalten zu haben. In einer Entscheidung aus dem Jahre 1978 - immer noch in einem Fall des Kriegsfolgenausgleichs - hat das Gericht seine bisherige Rechtsprechung nochmals zusammenfassend dargelegt. Danach hat die Verwaltungsbehörde bei der Entscheidung, ob sie einen rechtswidrigen, begünstigenden Verwaltungsakt zum Nachteil des Begünstigten ändern oder ihn aufrecht erhalten will, den Verfassungsgrundsatz der Gesetzmäßigkeit der vollziehenden Gewalt sowie das Prinzip der Rechtssicherheit gegeneinander abzuwägen. Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gebietet dabei regelmä-

ßig die Aufhebung eines rechtswidrig ergangenen Verwaltungsakts und zwar ohne Rücksicht darauf, ob dadurch der Betroffene begünstigt oder belastet wird. Demgegenüber entspricht es im Allgemeinen dem Prinzip der Rechtssicherheit sowie dem Grundsatz von Treu und Glauben, dass der betroffene Bürger im berechtigten Vertrauen auf den Bestand des rechtswidrigen Verwaltungsakts geschützt wird. In den Ausnahmefällen, in denen das Interesse des betroffenen Bürgers auf Schutz seines Vertrauens vorrangig ist, ist die Aufhebung des Verwaltungsakts unzulässig, weil dem Betroffenen ein Recht auf Vertrauensschutz zusteht. Das Recht setzt voraus, dass die Gründe für die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts nicht in den Verantwortungsbereich des Begünstigten fallen, dass dieser auf die vermeintliche Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts vertraut hat und unter den gegebenen Umständen auch vertrauen durfte sowie dass er im Vertrauen auf die vermeintliche Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts eine Vermögensdisposition getroffen hat, die er andernfalls nicht getroffen haben würde und die Rückgängigmachung der Vermögensdisposition bzw. die Rückgewähr einer empfangenen Leistung ihm nicht zuzumuten ist. Für die Beseitigung mit Wirkung für die Zukunft ist insoweit erforderlich, dass auch bereits über solche Ansprüche disponiert wurde, die ihm erst in der Zukunft aufgrund weiterer Zurechnungen erwachsen können. Ferner bedarf es einer Darlegung, weswegen solche Dispositionen über zukünftige Ansprüche nicht mehr rückgängig gemacht werden können. An ein Recht des Betroffenen hinsichtlich noch nicht erbrachter, sondern erst zukünftig zu erbringender Leistungen sind daher besonders strenge Anforderungen zu stellen.

13 Das Bundesverwaltungsgericht stellt hier ausdrücklich klar, dass der Bürger nur auf ein von ihm für rechtmäßig gehaltenes Handeln der Verwaltung vertrauen darf. Den von Forsthoff befürchteten Vertrauensschutz

„contra legem“ im Sinne eines Vertrauens auf rechtswidriges staatliches Handeln gibt es daher nicht.

14 Die vom Bundesverwaltungsgericht formulierten Grundsätze erlauben auch einen Rückschluss auf die in ständiger Wechselwirkung mit der Rechtsprechung stattfindende Diskussion und Fortentwicklung des Vertrauensschutzgrundsatzes in der Lehre. Diese hat sich in sachlich-kritischer Begleitung der Rechtsprechung zum einen um eine rechtliche Herleitung des Vertrauensschutzgedankens und zum anderen um eine Formulierung konkreter Vertrauensschutztatbestände bemüht.

15 Letzteres war eine Forderung, die insbesondere Fritz Ossenbühl schon Anfang der 60er Jahre erhoben hatte, um der Gefahr von unvorhersehbaren und damit willkürlichen Billigkeitsentscheidungen der Rechtsprechung entgegenzuwirken. Anlass dieser Befürchtungen waren Tendenzen in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, dem Bürger Vertrauensschutz in eine objektiv rechtswidrig bewilligte Rente auch für die Zukunft nur aufgrund des hohen Alters der Begünstigten (und dem damit überschaubaren Zeitraum, in dem die Rente noch gezahlt werden müsse) zu gewähren, und zwar auch, wenn eine in die Zukunft gerichtete Vermögensdisposition nicht vorlag. Ossenbühl hat demgegenüber darauf hingewiesen, dass das Alter des Begünstigten nichts mit seinem Vertrauen in den Fortbestand der Rentenbewilligung zu tun habe.

16 Schon 1971 konnte Ossenbühl jedoch beruhigt feststellen, dass der Vertrauensschutz im Rücknahmerecht mittlerweile nicht mehr angefochten ist. Durch eine fast unübersehbare Flut höchstrichterlicher Urteile und monographischer Arbeiten im Schrifttum sei das Vertrauensschutzprinzip in einer Weise konkretisiert und profiliert worden, dass man mit

Fug und Recht die Voraussehbarkeit der Entscheidungen und die Rechtlichkeit nicht minder hoch veranschlagen kann, als dies bei vom Parlament beschlossenen Gesetzen der Fall sei. Überdies hätten sich die praktizierten Entscheidungen auch so bewährt, dass sie von den vereinzelt vorliegenden gesetzgeberischen Kodifikationen ohne Abstriche kopiert worden seien. Die Befriedigung Ossenbühls mag damit zusammenhängen, dass die Rechtsprechung und der Gesetzgeber seine Anregungen aus dem Jahr 1962 weitestgehend aufgegriffen und umgesetzt haben.

17 Die von der Rechtsprechung entwickelten Vertrauensschutzgrundsätze sind 1976 im Rahmen der bundesrechtlichen Kodifizierung des Verwaltungsverfahrensrechts in weitem Umfang in Gesetzesform gegossen worden und zwischenzeitlich auch in den Landesverwaltungsverfahrensgesetzen sowie im Sozialverwaltungsverfahrenrecht, hier im 10. Buch des Sozialgesetzbuches, geregelt.

18 Entsprechend erlaubt das Gesetz der Verwaltung zunächst grundsätzlich, rechtswidrige Verwaltungsakte mit Wirkung für die Zukunft oder die Vergangenheit zu beseitigen. Die Entscheidung hierüber steht im Ermessen der Verwaltung. Rechtswidrige, begünstigende Verwaltungsakte dürfen nicht beseitigt werden, soweit der Begünstigte auf den Bestand des Verwaltungsakt vertraut hat und sein Vertrauen unter Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an einer Rücknahme, d.h. an der Wiederherstellung des rechtmäßigen Zustands, schutzwürdig ist. Das Vertrauen des Betroffenen ist insbesondere schutzwürdig, wenn es sich durch eine Vermögensdisposition objektiviert hat und diese Disposition nicht mehr zumutbar rückgängig gemacht werden kann. Überwiegt das öffentliche Interesse an der Beseitigung, ist das Vertrauen des Betroffenen nicht

schutzwürdig oder besteht kein Vertrauen, steht die Entscheidung über die Beseitigung des Verwaltungsakts wiederum im Ermessen der Verwaltung. Der Betroffene kann sich nicht auf Vertrauen berufen, wenn er den Verwaltungsakt durch arglistige Täuschung, Drohung oder Bestechung erwirkt hat, wenn er wusste oder grob fahrlässig nicht wusste, dass der Verwaltungsakt rechtswidrig ist oder wenn er unrichtige oder unvollständige Angaben gemacht hat. In diesen Fällen wird der Verwaltungsakt in der Regel mit Wirkung für die Vergangenheit beseitigt.

19 Der Gesetzgeber ist insoweit über die höchstrichterliche Rechtsprechung hinausgegangen, als er Vertrauensschutz in rechtswidrige, begünstigende Verwaltungsakte, die keine Geld- oder Sachleistung zu Gegenstand haben, in der Regel nur als Vermögens- und nicht als Bestandschutz gewährt. Ferner hat er der Möglichkeit, den rechtswidrigen Verwaltungsakt zu beseitigen, in zeitlicher Hinsicht mit der Einführung einer Jahresfrist Grenzen gesetzt.

20 Das Wort vom Siegeszug des Vertrauensschutzgedankens durch das öffentliche Recht ist vor diesem Hintergrund jedenfalls keine Übertreibung.

21 Ungeachtet des beeindruckenden faktischen Erfolgs des Vertrauensschutzgedankens in Rechtsprechung und Gesetzgebung bleibt seine rechtliche Herleitung weiter umstritten.

22 Das Bundesverwaltungsgericht hat den Vertrauensschutzgedanken anfangs aus dem allgemeinen Grundsatz von Treu und Glauben hergeleitet, jedoch schon bald neben diesem Grundsatz oder ausschließlich auf das Rechtsstaatsprinzip verwiesen. Es hat insoweit insbesondere -

wie das Bundesverfassungsgericht auch im Bereich des legislativen Vertrauensschutzes - auf den neben der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung mit umfassten Gesichtspunkt der Rechtssicherheit und Rechtsbeständigkeit - mit der Herleitungskette "Rechtstaatlichkeit - Rechtssicherheit - Vertrauensschutz" - abgestellt. In der Folge hat es in grundrechtsrelevanten Bereichen das im Einzelfall thematisch betroffene Grundrecht - Art. 14 GG im Bereich des Eigentums, Art. 12 GG im Bereich der Berufsausübung, Art. 16 GG in Angelegenheiten der Staatsangehörigkeit oder Art. 33 Abs. 5 GG im Beamtenrecht - zur rechtlichen Fundierung und Ausgestaltung des Vertrauensschutzes mit herangezogen.

23 Die Herleitung des Vertrauensschutzgedankens nur aus dem Grundsatz von Treu und Glauben ist in der Lehre auf Widerstand gestoßen. Dort wird das Bedürfnis gesehen, diesen Gedanken rechtssystematisch in der Verfassung zu verankern. Erst durch die Qualifizierung des Vertrauensschutzes als Rechtsgrundsatz von Verfassungsrang werde - so die Argumentation - eine Abwägung des Vertrauensschutzes grundsätzlich und der durch ihn verbürgten Interessen mit gleichwertigen Rechtsgütern - hier insbesondere dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung - möglich. Der Grundsatz von Treu und Glauben, dessen Verfassungsrang zweifelhaft ist, kann vor diesem Hintergrund nur eine ergänzende Stütze darstellen.

24 Überlegungen, den Vertrauensschutz auch außerhalb des jeweiligen Schutzbereiches insgesamt auf eines der oben genannten Grundrechte, auf den Schutz der Menschenwürde in Art. 1 Abs. 1 GG, auf die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG, auf den Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG oder auf das Sozialstaatsprinzip zu gründen, war ebenso wenig ein durchschlagender Erfolg beschieden wie

dem Ansatz, den Vertrauensschutz auf das Gesamtgefüge der Grundrechte zu gründen.

25 Jedenfalls ansatzweise konsensfähig scheint es zu sein, den Grundsatz des Vertrauensschutzes sowohl an das Rechtsstaatsprinzip als auch an das im Einzelfall thematisch betroffene Grundrecht anzubinden. Ob man dann eher der Ansicht zuneigt, das Rechtsstaatsprinzip trete, weil subsidiär, gegenüber dem einschlägigen Grundrecht zurück und sei nur dann heranzuziehen, wenn der Sachverhalt keinen Grundrechtsbezug aufweist, oder ob man das Rechtsstaatsprinzip gleichrangig neben das betreffende Grundrecht stellt, ist für die Praxis ebenso ohne Belang wie die Frage, ob der Vertrauensschutz auf diese Weise unmittelbar aus dem Verfassungsrecht deduziert werden kann oder "nur" in ihm fundiert.

26 Die selbst zeitgeistbedingte Ansicht, das Vertrauensschutzprinzip sei kein Verfassungsprinzip und habe daher auch keinen Verfassungsrang, sondern stelle einen "durch verschiedene Elemente geprägten und an verschiedene Prinzipien angelehnten eigenständigen Rechtsgedanken dar, der einem auch emotional bedingten Bedarf nach Sicherheit, Verlässlichkeit und Stetigkeit in einer sich rasch wandelnden Welt voll Unsicherheit und gesteigerter Abhängigkeit des einzelnen von den Leistungen, Entscheidungen und Regulierungen der staatlichen Gemeinschaft", entspringe, ist vereinzelt geblieben.

27 Der Schutz des Vertrauens in staatliches Handeln ist immer auch Schutz der in diesem Vertrauen getätigten Dispositionen des Begünstigten. Diese Erkenntnis folgt zwingend aus der anerkannten Struktur des Vertrauensschutztatbestandes. Geschützt wird nämlich nicht ein bloß innerlich gebliebener Gemütszustand, sondern das auf einer Vertrauensgrundlage

beruhende, objektivierte Vertrauen. Diesem Umstand begrifflich durch eine Umbenennung des Vertrauensschutzes in Dispositionsschutz Rechnung zu tragen, ist zu Recht als zu kurz gegriffen gescheitert. Die Disposition wird gerade und nur als Objektivierung von Vertrauen geschützt wird. Fällt dieses weg, nützt es dem Betroffenen auch nichts, wenn er mit einer ihm gewährten Leistung disponiert hat.

28 Dass der Vertrauensschutzgedanke jedenfalls irgendwie im Rechtsstaatsprinzip, das mit dem Grundsatz der Bindung der Verwaltung an Recht und Gesetz auch die Rechtssicherheit und den Rechtsfrieden einschließlich der Vorhersehbarkeit, Berechenbarkeit und Beständigkeit staatlicher Maßnahmen umfasst, gründet, dürfte nach alledem mittlerweile anerkannt sein.

29 Dieser Ansatz überzeugt auch bei einer historischen Betrachtung. Der Gedanke, dass der Bürger in seinem Vertrauen auf die Rechtmäßigkeit des staatlichen Handelns geschützt werden muss, ist ja wie oben dargestellt nicht mit dem Grundgesetz und aus dessen sozialstaatlicher Ausrichtung oder dessen vertieften Grundrechtsverständnis neu hervorgebrochen. Die Rechtsprechung hat diesen Gedanken vielmehr schon in der Rechtslandschaft des liberalen Rechtsstaats vorgefunden und unter den veränderten verfassungsrechtlichen und gesellschaftlichen Vorgaben fortentwickelt. Schon im liberalen Rechtsstaat kannte man auch ein Vertrauen des Bürgers in staatliches Handeln, das das Interesse des Rechtsstaats an der Wiederherstellung rechtmäßiger Zustände überwiegen konnte und das daher notwendig aus systematischen Gründen denselben Verfassungsrang wie der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung haben musste. In der Gedankenwelt des liberalen Rechts-

staat konnte ein Recht des Bürgers auf Vertrauen verfassungsrechtlich jedoch nur aus der Rechtsstaatlichkeit selbst abgeleitet werden.

30 Die Herleitung des Vertrauensschutzesgedankens aus dem Rechtsstaatsprinzip gewinnt an Überzeugungskraft, wenn in den Blick genommen wird, worauf sich das Vertrauen des Bürgers bei einem staatlichen Handeln in Form von Verwaltungsakten bezieht, was also die Grundlage dieses Vertrauens ist.

31 Die Grundlage des Vertrauens des Bürgers ist seine Überzeugung, dass wirksame Verwaltungsakte rechtmäßig sind. Diese Überzeugung wurzelt gerade in der rechtsstaatlichen Bindung des Staats an Gesetz und Recht. Nur, weil die Verwaltung im Rechtsstaat an Recht und Gesetz gebunden ist, darf der Bürger rational begründet erwarten, dass die Verwaltung rechtmäßig handelt und er darf sich in seinem eigenen Handeln auf die von der Verwaltung gesetzten Rechtsfolgen einrichten. Er darf sich dabei umso mehr auf die Rechtmäßigkeit des staatlichen Handelns verlassen, je förmlicher das Verfahren der Rechtsfindung ausgestaltet ist.

32 Aus dieser Blickrichtung steht das Vertrauen des Bürgers in die Rechtmäßigkeit staatlichen Handelns auch nicht in einem unauflösbaren Widerspruch zu der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, sondern es ist die auf der Seite des Bürgers intendierte Wirkung der Bindung des Staates an Recht und Gesetz. Damit wäre es selbst gleichrangig mit der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips im Sinne der Verlässlichkeit oder der Beständigkeit staatlichen Handelns .

33 Der Schutz dieses Vertrauens muss umso stärker ausgeprägt sein, je verbindlicher die Staatsgewalt dem Bürger gegenüber auftritt. In den Fällen, in denen der Staat auf der materiellen Grundlage seiner Bindung an Recht und Gesetz mit der Vermutung der Rechtmäßigkeit und Gültigkeit seines Handelns und dem Verlangen auftritt, der Bürger habe sich seinem einseitig-hoheitlichen Handeln verbindlich zu unterwerfen, nimmt der Staat, will er diese überlegene Stellung nicht schlicht auf seine überlegenen Gewalt- und Machtmittel stützen, das Vertrauen seiner Bürger in sein Handeln nämlich auch in einem besonders hohen Maß in Anspruch.

34 In einer solchen verbindlichen Weise tritt der Staat dem Bürger insbesondere im Bereich der Gesetzgebung, aber auch bei administrativem Handeln in Form des Verwaltungsakts entgegen. Jedem Verwaltungsakt, sei er belastend oder begünstigend, gestaltend oder feststellend, kommt Verbindlichkeit in dem Sinne zu, dass er die Fähigkeit hat, die ihm vom Gesetz verliehenen Rechtswirkungen mit konstitutiver Wirkung zu entfalten. Jeder nicht nichtige Verwaltungsakt stellt daher eine eigene materiell-rechtliche Rechtsquelle dar; er hindert, solange er in Kraft ist, den Rückgriff auf das zugrunde liegende Recht und ist für die Betroffenen und die Verwaltung maßgebend.

35 Es scheint daher kein Zufall zu sein, dass der Vertrauensschutz von Rechtsprechung und Lehre gerade gegenüber legislativem und administrativem staatlichen Handeln anhand ähnlicher Maßstäbe konkretisiert wird.

36 Bei dieser Sichtweise erhellt sich nämlich ohne weiteres, dass der Bürger weder auf eine bestehende Gesetzeslage noch auf den von einem

Verwaltungsakt begründeten Rechtszustand vertrauen kann, wenn er um deren Rechtswidrigkeit weiß oder diese bei gehöriger Anstrengung hätte erkennen können; dass der Bürger kein Vertrauen geltend machen kann, wenn er wissen kann, dass eine Änderung des Rechtszustands bevorsteht, etwa weil eine Gesetzesänderung angekündigt wurde oder der Verwaltungsakt mit einem Widerrufsvorbehalt versehen ist; dass das Vertrauen gegenüber einer rückwirkende Veränderung des Rechtszustands mehr Gewicht hat als gegenüber einer zukünftigen Veränderung; dass das Vertrauen des Bürgers bei einem formalisierten Rechtsfindungsverfahren ein größeres Gewicht hat und dass es ganz entfällt, wenn das Verfahren von ihm manipuliert worden ist.

37 Im Ergebnis ist in einer Antwort an Forsthoff vielleicht sogar die Behauptung erlaubt, dass der Rechtsstaat sich nicht deshalb selbst aufgibt und im Kern auflöst, weil er das Vertrauen seiner Bürger in sein Handeln schützt, sondern, dass der Rechtsstaat sich im Gegenteil erst dann auflöst und aufgibt, wenn er das Vertrauen seiner Bürger in die Rechtmäßigkeit seines Handelns nicht mehr schützt, weil er es nicht mehr kann oder nicht mehr will.

38 Der Staat will das Vertrauen seiner Bürger nicht mehr schützen, wenn er die Rechts- oder Verfassungswidrigkeit seines Handelns wissentlich oder fahrlässig hinnimmt, wenn diese nicht mehr der Ausnahme-, sondern der Regelfall staatlichen Handelns ist, wenn der Staat verfassungs- und verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz des Bürgers als lästiges Hindernis empfindet, wenn sich also insgesamt das verfassungsrechtliche Gebot der Bindung der Staatsgewalt an Recht und Gesetz in der Rechtswirklichkeit nicht mehr widerspiegelt.

39 Der Staat kann das Vertrauen seiner Bürger nicht mehr schützen, wenn dieses Vertrauen ungeachtet eines in der Regel rechtmäßigen staatlichen Handelns nicht mehr vorhanden ist, weil es in den sozialneurotischen Zustand des kollektiven Misstrauens gegen den Staat und seine Organe umgeschlagen ist.

40 Die Zukunft wird zeigen, ob der soziale Rechtsstaat diesen Gefahren auch weiter standzuhalten vermag.