



*Jean - Monnet - Lehrstuhl
für Europäische Integration*

Freie Universität



Berlin

Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Berlin e-Working Papers on European Law

herausgegeben vom
edited by

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht
Chair of Public Law and European Law

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur
Freie Universität Berlin

Nr. 23

07.06.2005

Kathrin Dingemann:

Vertrauensschutz im europäischen Verwaltungsverfahren

Zitiervorschlag:

Verfasser, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 1, S. 1-17.



GLIEDERUNG

A. EINLEITUNG.....	1
B. BEGRIFFS- UND FUNKTIONSBESTIMMUNG.....	2
C. RECHTSVERGLEICHUNG: DIE KONZEPTIONEN DES VERTRAUENSSCHUTZ-GRUNDSATZES IN DER BRD UND IN FRANKREICH.....	4
I. METHODIK DES EUGH BEI DER HERAUSBILDUNG DES GRUNDSATZES DES VERTRAUENSSCHUTZES:	
WERTENDE RECHTSVERGLEICHUNG.....	4
II. VERTRAUENSSCHUTZ IN DER BRD.....	6
1. Vertrauensschutz als Verfassungsgrundsatz.....	6
2. Vertrauensschutz im VwVfG.....	6
III. VERTRAUENSSCHUTZ IN FRANKREICH.....	7
IV. VERGLEICH DER FRANZÖSISCHEN UND DEUTSCHEN SYSTEMATIK.....	10
D. DER GEMEINSCHAFTSRECHTLICHE GRUNDSATZ DES VERTRAUENSSCHUTZES	10
I. AUSGEWÄHLTE RECHTSPRECHUNG DES EUGH ZUM GRUNDSATZ DES VERTRAUENSSCHUTZES.....	10
1. verb. Rechtssache Algera u.a.....	10
2. verb. Rechtssachen SNUPAT u.a.....	11
3. Rechtssache Hoogovens.....	12
4. Rechtssache Lemmerz-Werke.....	12
5. Rechtssache Westzucker.....	13
6. Rechtssache Dürbeck.....	13
II. ZWISCHENERGEBNIS.....	14
III. DIE TATBESTANDVORAUSSETZUNGEN DES GEMEINSCHAFTSRECHTLICHEN GRUNDSATZES DES VERTRAUENSSCHUTZES.....	15
1. Vertrauenslage.....	15
a. Vertrauensbildendes Verhalten.....	15
α. Einräumung gesicherter Rechtspositionen.....	16
β. Hervorrufen von Erwartungen.....	166
b. Dispositionen des Betroffenen.....	17
c. Kausalität.....	177
2. Schutzwürdigkeit des Vertrauens.....	17
3. Vorrang der Individual- gegenüber den Gemeinschaftsinteressen.....	188
IV. RECHTSFOLGEN.....	19

E. ANWENDUNGSBEREICHE DES GEMEINSCHAFTSRECHTLICHEN	
VERTRAUENSSCHUTZES	20
I. GESCHÜTZTER ADRESSATENKREIS.....	20
1. Gemeinschaftsbürger und –unternehmen	200
2. Mitgliedstaaten	200
II. ANWENDUNGSEBENEN	22
1. Direkter Vollzug von Gemeinschaftsrecht	222
a. Begriff des gemeinschaftsrechtlichen Verwaltungsaktes	23
b. Determinanten der Aufhebungssystematik.....	23
c. Der Widerruf rechtmäßiger Verwaltungsakte	24
d. Der Widerruf rechtswidriger Verwaltungsakte	244
2. Sonstiges Verwaltungshandeln.....	25
3. Indirekter Vollzug von Gemeinschaftsrecht.....	26
a. Die neue Beurteilung der Rechtswidrigkeit.....	288
b. Die neue Sichtweise des Vertrauenstatbestand nach § 48 II VwVfG	29
c. Die neue Beurteilung der Abwägung des individuellen mit dem öffentlichen Interessen gemäß § 48 II S. 1 VwVfG	31
d. Die neue Beurteilung der Ermessensentscheidung nach § 48 I S. 1 VwVfG.....	31
e. Die neue Beurteilung der Rücknahmefrist gemäß § 48 IV VwVfG.....	322
f. Die neue Beurteilung des Entreicherungseinwands nach § 49a II VwVfG iVm § 818 III	333
F. UNTERSCHIEDE ZWISCHEN DEM VERTRAUENSSCHUTZGRUNDSATZ IM	
GEMEINSCHAFTSRECHT UND IM DEUTSCHEN RECHT.....	334
I. UNTERSCHIEDLICHE KONZEPTE	334
1. Gemeinschaftsrecht.....	344
2. Deutsches Recht	355
II. VERGLEICH DER AUSGESTALTUNGEN.....	355
G. BEWERTUNG UND AUSBLICK	366
I. ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG	366
II. AUSBLICK: LEGISLATIVER HARMONISIERUNGSBEDARF	377
1. Kodifizierung eines europäischen Verwaltungsrechts.....	377
2. Europäisierung des Verwaltungsrechts durch die nationalen Gesetzgeber	378

Vertrauensschutz im europäischen Verwaltungsverfahren

A. Einleitung

Neben der fundamentalen Bedeutung von Vertrauen als elementarer Tatbestand des sozialen Lebens erscheint der Vertrauensschutzgedanke in seiner rechtlichen Dimension als ethischer Mindestgehalt einer jeden auf die Verwirklichung materieller Gerechtigkeit ausgerichteten Rechtsordnung und wird zu Recht als ihr normatives Fundament bezeichnet.¹ Zusammen mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit ist er Garant dafür, dass die Forderung nach eindeutigen, klaren und bestandskräftigen Hoheitsakten, auf die sich der Bürger verlassen kann, erfüllt wird.²

Ziel dieses Beitrags wird es sein, die Geltung des Vertrauensschutzprinzips auch in der Rechtsordnung der Europäischen Gemeinschaften nachzuweisen und seine inhaltliche Bestimmung vorzunehmen.

Da der gemeinschaftsrechtliche Grundsatz des Vertrauensschutzes vom Europäischen Gerichtshof aus den Rechtsordnungen der Mitgliedsstaaten im Wege der wertenden Rechtsvergleichung in das Gemeinschaftsrecht übernommen³ und dort zu einem eigenen, am Grundsatz des *effet utile* ausgerichteten Rechtsgrundsatz weiterentwickelt wurde, erfolgen Bestandsaufnahme und Bewertung erst im Anschluss an einen rechtsvergleichenden Teil (C.), in dem die verschiedenen Konzeptionen von Vertrauensschutz in der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich einander gegenüber gestellt werden, um anschließend im Rahmen einer detaillierten Analyse der Rechtsprechung des EuGH (D.I.) herausarbeiten zu können, an welcher Rechtsordnung sich der EuGH bei der Entwicklung des allgemeinen Rechtsgrundsatzes des Vertrauensschutzes orientiert hat.

Im Rahmen dieser Rechtsprechungsübersicht wird auch auf die inhaltliche Konkretisierung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes, also die Herausbildung eines Katalogs von Tatbestandsmerkmalen einzugehen sein (D.III.).

In einem weiteren Teil des Beitrags (E.) werden die besonderen Ausprägungen des gemeinschaftsrechtlichen Vertrauensschutzgrundsatzes im direkten und indirekten Verwaltungsvollzug aufgezeigt; im letzteren Bereich insbesondere anhand der Behandlung des Problemkomplexes der Rückforderung

¹ Vgl. hierzu die allgemeinen Ausführungen von Maurer, Kontinuitätsgewähr und Vertrauensschutz, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, § 60 m.w.N.; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, § 20 IV.4.b) sowie aus der gemeinschaftsrechtlichen Literatur insbes. Borchardt, Der Grundsatz des Vertrauensschutzes im Europäischen Gemeinschaftsrecht, S. 1; Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, Bd. II, 6. Kapitel; Altmeyer, Vertrauensschutz im Recht der Europäischen Union und im deutschen Recht, S. 1.

² Altmeyer, Vertrauensschutz (vgl. Fn. 1), S. 1.

³ EuGH, Urteil vom 12.07.1957, verb. RS 7/56 und 3/57-7/57, Algera, Slg. 1957, S. 83 ff.; EuGH, Urteil vom 22.03.1961, verb. RS 42 und 49/59, SNUPAT, Slg. 1961, S. 109 ff.; EuGH, Urteil vom 12.07.1962, RS 14/61, Hoogovens, Slg. 1962, S. 511 ff.; EuGH, Urteil v. 13.07.1965, RS 111/63 Lemmerz-Werke, Slg. 1965, S. 893 ff.

gemeinschaftswidriger Beihilfen und im Hinblick auf die Frage des gemeinschaftsrechtlichen Einflusses auf die deutsche Rechtsordnung.

Abschließend erfolgt aufbauend auf den gewonnenen Ergebnissen ein Vergleich der Konzepte im deutschen Recht und im Gemeinschaftsrecht (F.) sowie eine Bewertung der gemeinschaftsrechtlichen Gewährung von Vertrauensschutz (G.).

B. Begriffs- und Funktionsbestimmung

Bevor in die Analyse des Grundsatzes des Vertrauensschutzes im Europäischen Verwaltungsverfahren eingestiegen werden kann, ist es zunächst notwendig, den Begriff des Vertrauensschutzes näher zu betrachten und die Funktion desselben aufzuzeigen.

Bereits bei der Definition von Vertrauensschutz treten dabei erste Schwierigkeiten auf, da eine präzise Bestimmung über die bloße Leerformel des „Schutzes berechtigten Vertrauens“⁴ hinaus angesichts der außerordentlichen Vielgestaltigkeit dieses Rechtsgedankens und seiner Verwurzelung in den diversen Feldern der Staatsgewalt nur schwerlich erfolgen kann. So kommt dem Vertrauensschutz im Bereich der Legislative als Rückwirkungsgrenze beim Erlass von Richtlinien und Verordnungen des Gemeinschaftsgesetzgebers eine erhebliche Bedeutung zu⁵; in der Rechtsprechung spitzt sich das aktuelle Vertrauensschutzproblem in der Frage zu, ob die Gerichte entgegen besserer Erkenntnis eine als falsch erkannte Rechtsansicht weiter zu vertreten haben, damit das schützenswerte Vertrauen der Bürger in den Fortbestand dieser Rechtsprechung hinreichend berücksichtigt wird.⁶ Der Schwerpunkt der Problematik liegt sicherlich noch immer im Bereich des Verwaltungsrechts, insbesondere im Zusammenhang mit den Regeln über den Widerruf und die Rücknahme von Verwaltungsakten. Des Weiteren wird die Verwaltung aber wegen der Vielgestaltigkeit ihrer Tätigkeit beim indirekten Vollzug des Gemeinschaftsrechts auch durch behördliche Auskünfte oder Zusagen⁷ Vertrauen erzeugen; ferner können Verordnungen und eine ständige Verwaltungspraxis vertrauensbedingte Dispositionen der Bürger nach sich ziehen.⁸ Im Bereich der direkten Verwaltung entstanden zudem in den letzten Jahren einige Freistellungsverordnungen und eine Verfahrensverordnung, die das Verfahren der Kontrolle staatlicher Beihilfen regeln und auf diese Weise zu einer Selbstbindung der Gemeinschaftsverwaltung beitragen können.⁹

Angesichts der Mannigfaltigkeit der Erscheinungsformen des Vertrauensschutzgedankens ist festzuhalten, dass die Ausprägungen dieses Prinzips erst durch den Zusammenhang mit den Anforderungen

⁴ So z.B. Fuß, in: FS für Kutscher, S. 201 (205)

⁵ Nicolaysen, EuR I, S. 145; Götz, BVerfG und Vertrauensschutz, 421 (423 ff.); Grabitz, DVBl 1973, 675 (676).

⁶ Götz, BVerfG und Vertrauensschutz, 421 (448 ff.); Nicolaysen, EuR I, S. 145; Altmeyer, Vertrauensschutz, (vgl. Fn. 1), S. 13.

⁷ dazu: Rohwer-Kahlmann, Behördliche Zusagen und Vertrauensschutz, DVBl. 1962, 622 ff.

⁸ Altmeyer, Vertrauensschutz (vgl. Fn. 1), S. 55

⁹ Vgl. dazu insbesondere: Crones, Selbstbindungen der Verwaltung im Europäischen Gemeinschaftsrecht, 1997

an die einzelnen Gewalten ihre spezifische Gestalt erhalten haben¹⁰ und somit für jede staatliche Gewalt gesondert zu bestimmen ist, in welchem Rahmen sich staatliches Handeln ändern darf.

Da Gesetze einen abstrakt-generellen Charakter haben, also eine zum Zeitpunkt ihres Erlasses im einzelnen nicht vorhersehbare Wirkung erzeugen, bedarf es beispielsweise im Bereich der Gesetzgebung einer ungleich höheren Flexibilität bei der Anpassung an veränderte Lagen als bei konkret-individuellen Akten der Verwaltung; die Wirkung des administrativen Vertrauensschutzes kann gegenüber seinem legislativen Pendant also durchaus eine Verstärkung erfahren - wegen der speziellen Beziehung zwischen Staat und Bürger erscheint in Fällen des individualisierten Verwaltungshandelns ein intensivierter Vertrauensschutz sogar geradezu geboten.¹¹ Eine solche Ausdehnung seines Schutzgehaltes ist insbesondere vor dem Hintergrund gerechtfertigt, dass die Wirkungen dieses Verwaltungshandelns auf einzelne Bürger begrenzt und somit überschaubar bleiben; eine punktuelle Inflexibilität lässt sich insofern leichter verkraften als eine Bindung in einer unüberschaubaren Zahl von Fällen.¹²

Warum der Grundsatz des Vertrauensschutzes zu einem so beherrschenden Prinzip des öffentlichen Rechts geworden ist, lässt sich zum Teil sicherlich mit der angesprochenen Verwurzelung in sämtlichen Feldern der Staatsgewalt erklären; der im Schrifttum angesprochene „Siegeszug“¹³ des Prinzips ist aber zum anderen auch auf seine elementare Funktion im Rechtssystem zurückzuführen: der Vertrauensschutzgrundsatz wirkt als Regulativ zweier sich gegenüberstehender Interessenlagen, einerseits dem Individualinteresse des Einzelnen auf Fortbestand des rechtlichen Bezugsrahmens, auf den er vertraut und sich in seinen Dispositionen eingerichtet hat, andererseits der Notwendigkeit der Erhaltung politischer Flexibilität und Mobilität der handelnden Organe.¹⁴

Dieser Interessenkonflikt tritt besonders im Bereich der Verwaltung zu Tage, z.B. beim Erlass eines rechtswidrigen begünstigenden Verwaltungsaktes: auf der einen Seite stehen die Interessen des Bürgers, der eine gewisse Rechtssicherheit garantiert haben möchte und auf die behördliche Entscheidung vertrauen will, auf der anderen Seite ist die Gesetzmäßigkeit allen staatlichen Handelns zu beachten, nach der die Verwaltung dafür Sorge zu tragen hat, dass fehlerhafte, also nicht durch das Recht abgedeckte Handlungen rückgängig gemacht werden.

Angesichts der notwendigen inhaltlichen Beschränkung wird der Schwerpunkt des Beitrags im Folgenden weitgehend bei diesen Fällen, also der Aufhebung von Verwaltungsakten liegen. Diese Auswahl erscheint schon deswegen sinnvoll, weil der Vertrauensschutzgrundsatz in diesem Bereich die größte Rolle spielt¹⁵, zudem drängt sie sich auch insofern auf, als sich hier anhand der Rechtsprechung des EuGH ein recht klares Entscheidungsmuster nachzeichnen lässt und zudem der gemeinschaftsrechtliche Vertrauensschutzgedanke in diesem Bereich erheblichen Einfluss auf die Rechtsordnungen

¹⁰ Kunig, Das Rechtsstaatsprinzip, S. 195.

¹¹ Blanke, Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht, S. 8.

¹² Blanke, Vertrauensschutz (vgl. Fn. 11), S. 8.

¹³ Püttner, VVdStRL 32 (1974), 200 (211); Ossenbühl, DöV 1972, 25 (27).

¹⁴ Borchardt, Vertrauensschutz (vgl. Fn. 1), S. 3.

¹⁵ Crones, Selbstbindungen der Verwaltung (vgl. Fn. 9), S. 109.

der Mitgliedstaaten nimmt, wie für das deutsche Verwaltungsrecht in Teil E.II.3. aufgezeigt werden wird.

C. Rechtsvergleichung: Die Konzeptionen des Vertrauensschutzgrundsatzes in der BRD und in Frankreich

I. Methodik des EuGH bei der Herausbildung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes: wertende Rechtsvergleichung¹⁶

Der Grundsatz des Vertrauensschutzes gehört nach inzwischen ständiger Rechtsprechung „zu den Grundprinzipien der Gemeinschaft“¹⁷ und ist vom EuGH als erster der allgemeinen Rechtsgrundsätze des Verwaltungsrechts herausgearbeitet worden¹⁸.

Er hat dabei in die Rechtsprechung des EuGH Eingang gefunden, ohne dass Richter oder Generalanwälte sich zu einer expliziten, in den Urteilen bzw. den Schlussanträgen erkennbaren dogmatischen Herleitung veranlasst gesehen hätten.¹⁹ Lediglich in dem Urteil in der Rechtssache „Westzucker“, in welcher der Gerichtshof prüft, ob die streitige Verordnung „gegen einen Grundsatz der Rechtssicherheit verstößt, wonach das berechnete Vertrauen des Betroffenen zu schützen ist“²⁰, wird ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Rechtssicherheit und dem Vertrauensschutz in dem Sinne hergestellt, dass der Vertrauensschutz als Konkretisierung des Grundsatzes der Rechtssicherheit erscheint. Ob der Gerichtshof damit die nach seiner Auffassung gültige Begründung der gemeinschaftsrechtlichen Geltung des Vertrauensschutzgrundsatzes gegeben hat, muss jedoch bezweifelt werden, da sich in späteren Urteilen eine derart enge Verknüpfung von Rechtssicherheit und Vertrauensschutz nicht mehr finden lässt, sondern die beiden Grundsätze vielmehr als selbstständige, nebeneinander stehende Prinzipien des Gemeinschaftsrechts verwendet werden. So führt der Gerichtshof etwa aus: „Diese Auslegung gewährleistet die Beachtung der Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes“²¹.

In der Rechtsprechung des EuGH bleibt somit offen, warum der Vertrauensschutz seiner rechtstheoretischen Natur nach den Charakter eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes besitzt; in der Verkörperung eines solchen erscheint er dem Gerichtshof vielmehr so selbstverständlich als ein Ausfluss der Gerech-

¹⁶ Zum Begriff der „wertenden Rechtsvergleichung“ vgl. Bleckmann, in: FS für Börner, S. 29 ff.; Lenz, in: EuGRZ 1993, S. 585 ff.

¹⁷ EuGH Rs. 112/80, Dürbeck, Slg. 1981, S. 1095/1120 (Rn 48).

¹⁸ Michels, Vertrauensschutz beim Vollzug von Gemeinschaftsrecht, S. 1

¹⁹ Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 911; Geurts, Der Grundsatz des Vertrauensschutzes bei der Aufhebung von Verwaltungsakten im deutschen, französischen und europäischen Recht, S. 205.

²⁰ EuGH, Urteil vom 05.07.1973, Rs 1/73, Westzucker, Slg. 1973, S. 723 (729, Rn 5/6).

²¹ EuGH verb. Rs. 212-217/80, Salumi, Slg. 1981, S. 2735 (2743, Rn 10); EuGH Rs. 21/81, Bout, Slg. 1982, S. 381 (388, Rn 13).

tigkeit oder verwandter Grundwerte des Rechts, dass er einem Axiom ähnlich ohne weiteres zur Rechtsfindung auch im Gemeinschaftsrecht herangezogen wird.²²

Diese wenig dogmatische Herangehensweise des Gerichtshofes mag dadurch beeinflusst sein, dass – wie der Gerichtshof bereits in einem seiner ersten Urteile feststellte²³ – der Grundsatz des Vertrauensschutzes in den nationalen Rechtsordnungen aller damaligen Mitgliedstaaten existiert. Im Jahre 1957 konfrontiert mit der Frage, ob sich eine durch das Handeln eines Gemeinschaftsorgans nachteilig betroffene Person auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes berufen kann, um so die Korrektur einer sie beeinträchtigenden, belastenden Maßnahme eines Gemeinschaftsorgans zu erreichen, greift der Gerichtshof also in erster Linie auf nationale Grundsätze zurück und entwickelt diese weiter.

Diese Weiterentwicklung durch wertende Rechtsvergleichung stand dabei maßgeblich unter dem Einfluss zweier systembedingter Faktoren:

Zum einen ist die Anerkennung des Rechtsgrundsatzes bzw. der daraus abzuleitenden Verwaltungsgrundsätze durch den Gerichtshof regelmäßig eine Reaktion auf entsprechende Äußerungen der beteiligten Parteien sowie auf Fragestellungen des vorlegenden Gerichtes im Verfahren nach Art. 234 EGV. Da schon der Begriff „Vertrauensschutz“ selbst dem deutschen Recht entnommen ist, verwundert es nicht, dass dieses Prinzip vorrangig aufgrund deutscher Vorlagen vom EuGH entwickelt worden ist, denn gerade durch deutsche Parteien bzw. Gerichte wurde es als ein Grundstein des deutschen Rechts zur Verteidigung vorgebracht.²⁴ So wurde von französischer Seite betont:

„Il est certain, que la notion de «Vertrauensschutz», qui a été traduite en français par l'expression «protection de la confiance légitime», [...] est apparue dans la jurisprudence de la Cour à l'initiative des plaideurs allemands.“²⁵

Andererseits ist bei der Betrachtung der Entwicklung des Vertrauensschutzgrundsatzes im europäischen Recht von großer Bedeutung, dass die Schlussanträge der Generalanwälte besonders von den jeweiligen, ihnen persönlich vertrauten mitgliedstaatlichen Rechtssystemen geprägt sind. Dies gilt im besonderen in den Anfängen der Herausbildung des Vertrauensschutzgrundsatzes bei der Aufhebung von Verwaltungsakten durch den französischen GA Lagrange, sowie die deutschen GA Roemer und Reischl.²⁶

Zur Begründung der gemeinschaftsrechtlichen Geltung des Vertrauensschutzes bietet sich somit der Vergleich des deutschen und des französischen Rechtssystems an, da die Entwicklung zum heutigen Vertrauensschutz im europäischen Recht ein Beispiel mehr dafür ist, wie eine zu schaffende Regelung gerade von diesen beiden Rechtssystemen beeinflusst ist.²⁷ Eine solche Gegenüberstellung ist auch insofern interessant, als sich dabei zwei prinzipiell unterschiedliche Konzeptionen einer Vertrauensschutzgewährung finden, die sich für das Gemeinschaftsrecht anboten.

²² Borchart, Vertrauensschutz (vgl. Fn. 1), S. 5.

²³ EuGH, verb. RS 7/56 und 3/57-7/57, Algera, Slg. 1957, S. 83 ff.

²⁴ Geurts, Aufhebung von VA (vgl. Fn. 19), S. 209.

²⁵ Hubeau, Le principe de la protection de la confiance légitime dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européenne, Cahier de droit européen, 1983, 143 (145).

²⁶ Geurts, Aufhebung von VA (vgl. Fn. 19), S. 210.

II. Vertrauensschutz in der Bundesrepublik Deutschland

1. Vertrauensschutz als Verfassungsgrundsatz

In der Bundesrepublik Deutschland gehört der Grundsatz des Vertrauensschutzes zu den grundlegenden Prinzipien der demokratischen, sozialen und rechtsstaatlichen Ordnung. Auch wenn er im GG keine ausdrückliche Regelung erfahren hat, gilt er nach nahezu einhelliger Auffassung als ungeschriebener Verfassungsgrundsatz in der deutschen Rechtsordnung.²⁸ Die Begründung dieses Verfassungsrangs ist jedoch ausgesprochen umstritten: überwiegend wird er von Rechtsprechung und Literatur dem Rechtsstaatsprinzip, insbesondere dem rechtsstaatlichen Gebot der Rechtssicherheit zugeordnet. Daneben finden sich jedoch auch Ableitungen aus den Grundrechten, insbesondere Art. 2 I GG und Art. 14 GG, aus dem Grundsatz von Treu und Glauben und schließlich aus einer Verbindung der verschiedenen Ableitungsversuche.

2. Vertrauensschutz im VwVfG

Im Bereich des Verwaltungsrechts wurde durch das VwVfG von 1976 bzw. die insoweit übereinstimmenden VwVfG der Länder ein erheblicher Teil der Vertrauensschutzproblematik einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung zugeführt. Insbesondere bezüglich des Schutzes gegen die verwaltungsbehördliche Aufhebung einmal erlassener Verwaltungsakte finden sich dabei in den §§ 48 ff. VwVfG umfassende Vorschriften.

Da das verfassungsrechtliche Vertrauensschutzprinzip insoweit auf die Bedeutung eines Prüfungs- und Kontrollmaßstabes und einer Interpretationsrichtlinie beschränkt bleibt, wird an dieser Stelle nicht weiter auf den Streit um die Begründung des Verfassungsrangs, sondern stattdessen direkt auf diese ausdrücklichen Regelungen einzugehen sein.

Das VwVfG schützt das Vertrauen in den Bestand von Verwaltungsakten mit unterschiedlicher Intensität. Am weitesten reicht der Vertrauensschutz in den Fällen, in denen einmal erlassene Verwaltungsakte nicht mehr aufgehoben werden können, sondern in ihrem Bestand geschützt sind (sog. Bestandschutz).

Dieser wird zunächst bei rechtmäßigen begünstigenden Verwaltungsakten gewährt, deren Widerruf mit Wirkung für die Vergangenheit in jedem Fall ausgeschlossen ist und die auch mit Wirkung für die Zukunft nur dann widerrufen werden können, wenn einer der in den Nrn. 1-5 des § 49 II VwVfG genannten Widerrufstatbestände vorliegt.

Daneben genießen auch rechtswidrige begünstigende Verwaltungsakte Bestandschutz, sofern es sich dabei um Verwaltungsakte handelt, die eine Geld- oder Sachleistung gewähren (§ 48 II VwVfG). Ver-

²⁷ Geurts, Aufhebung von VA (vgl. Fn. 19), S. 210.

²⁸ Borchardt, Vertrauensschutz (vgl. Fn. 1), S. 22; Erichsen, Jura 1981, S. 534 (542)

waltungsakte dieser Art dürfen nicht zurückgenommen werden, soweit der Begünstigte auf den Bestand vertraut hat und sein Vertrauen unter Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an einer Rücknahme schutzwürdig ist.

Die dem Bestandschutz nachfolgende Kategorie der Gewährung von Vertrauensschutz besteht in der Verpflichtung der Verwaltung, bei der Aufhebung einen finanziellen Ausgleich für etwaige Vermögensnachteile zu leisten. Diese Kategorie von Vertrauensschutz gilt zunächst nach § 48 III VwVfG für alle rechtswidrigen begünstigenden Verwaltungsakte mit Ausnahme der Geld- und Sachleistungsverwaltungsakte nach § 48 II und § 49 II VwVfG, darüber hinaus in Ausnahmefällen, in denen die Gewährung von Bestandschutz das öffentliche Interesse gefährden oder schwere Nachteile für das Gemeinwohl herbeiführen würde, auch für rechtmäßige begünstigende Verwaltungsakte (§ 49 II 1 Nr. 3-5 VwVfG).

Die schwächste Form des gesetzlich vorgesehenen Vertrauensschutzes ist erreicht, wenn die Behörde den Verwaltungsakt nach ihrem Ermessen aufheben kann, ohne zu finanziellen Ausgleichszahlungen verpflichtet zu sein. Diese Form von Vertrauensschutz wird bei allen belastenden Verwaltungsakten gewährt. Das schutzwürdige Interesse des Einzelnen in den Bestand des Verwaltungsaktes wird hier lediglich im Rahmen der Ermessensentscheidung zur Geltung gebracht, und zwar insoweit, als es zur ermessensfehlerfreien Entscheidung der Verwaltung gehört, das schutzwürdige Vertrauen gegen andere relevante Belange abzuwägen. Bei der Abwägung der sich gegenüberstehenden Interessen ist die Verwaltung grundsätzlich frei, wenngleich ihre aufgrund der Abwägung getroffene Ermessensentscheidung der gerichtlichen Kontrolle unterliegt.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Vertrauensschutz in der deutschen Rechtsordnung in unterschiedlichen Erscheinungsformen mit vielfältigen Differenzierungen zur Anwendung kommt. Als Angelpunkte des Systems können dabei die unterschiedlichen Intensitätsgrade des Vertrauensschutzes sowie die Kriterien der Schutzwürdigkeit des Vertrauens und der Interessenabwägung angesehen werden, die die Grundlage für die Einordnung aller Anwendungsfälle in das System bilden.

III. Vertrauensschutz in Frankreich

Das französische Recht enthält im Unterschied zum deutschen keinen allgemeinen Grundsatz des Vertrauensschutzes; selbst der unter der Geltung des Gemeinschaftsrechts entwickelte Rechtsbegriff der „*confiance légitime*“, der aus einer wörtlichen Übersetzung des deutschen Begriffes hervorgegangen ist, hat bis heute keine Aufnahme in französische Rechtsregelungen oder in die Rechtsprechung gefunden.²⁹ Das Fehlen dieses Begriffes besagt jedoch nicht, dass das französische Recht auf den individuellen Schutz des Bürgers bei der Aufhebung von Verwaltungsakten gänzlich verzichtet.

Vorzustellen ist einer Analyse der Schutzgewährung zunächst eine Besonderheit des französischen Verwaltungsrechts: während im deutschen Verwaltungsrecht das Konzept des bürgerlich-liberalen

²⁹ Borchardt, Vertrauensschutz (vgl. Fn.1), S. 29.

Rechtsstaates spürbar ist und vor allem interessiert, ob ein Verwaltungshandeln in die Rechte Privater eingreift³⁰, geht es in Frankreich zuvörderst darum, die Erbringung der der Verwaltung übertragenen öffentlichen Aufgaben sicherzustellen.³¹ Dem Verwaltungshandeln stellt sich also vorrangig die Aufgabe, die Ausrichtung allen Verwaltungshandelns auf den *Interêt générale* im Sinne der öffentlichen Aufgaben sicherzustellen.³²

Diese Verwaltungsauffassung wirkt sich auch auf das Rechtsschutzsystem in Frankreich aus. Während der Auftrag der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit vorwiegend in der Gewährung subjektiven Rechtsschutzes liegt³³, ist die französische Verwaltungsgerichtsbarkeit viel deutlicher auf eine objektive Kontrolle der Verwaltungstätigkeit ausgerichtet.³⁴ Es erstaunt daher nicht, dass das Recht der Verwaltung, ihre Rechtsirrtümer jederzeit wieder gutzumachen, indem sie ihre Akte auch mit Wirkung für die Vergangenheit zurückzieht, allgemein als legitim angesehen wird, weil ihre Entscheidungen das öffentliche Interesse berühren.³⁵

Andererseits stehen diesem Rücknahmebedürfnis jedoch die Interessen des betroffenen Bürgers entgegen, der auf ein bestimmtes Maß an Rechtssicherheit vertrauen können muss. Es gilt also auch hier, die beiden gegenläufig wirkenden Grundsätze der Gesetzmäßigkeit (*principe de légalité*) und der Rechtssicherheit (*principe de sécurité des situations juridiques*) miteinander in Einklang zu bringen.³⁶ Die Lösung, die dazu im französische Recht gefunden worden ist, ist dabei anders als in der deutschen Rechtsordnung nicht kodifiziert, sondern von der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung, insbesondere von dem von der Wissenschaft unterstützten *Conseil d'État* entwickelt worden.³⁷

Dieser nimmt zunächst eine Grundeinteilung nach der jeweiligen rechtlichen Wirkung der Aufhebung vor: man differenziert zwischen dem *retrait* (der Aufhebung seitens der Verwaltung, die den Verwaltungsakt von Anfang an vernichtet und seine Folgen für die Zukunft und für die Vergangenheit beseitigt)³⁸, und der *abrogation*, die den Verwaltungsakt demgegenüber nur mit Wirkung für die Zukunft aufhebt³⁹.

Zur Beantwortung der Frage, ob und wieweit ein Verwaltungsakt dem *retrait* oder der *abrogation* unterliegt, kommt es darauf an, ob es sich bei dem aufzuhebenden Verwaltungsakt um einen Individualverwaltungsakt (*acte individuel*) oder eine Verordnung (*acte réglementaire*) handelt. Ferner ist von Bedeutung, ob der Verwaltungsakt rechtsbegründend wirkt (*acte créateur du droit*) oder ihm diese Wirkung nicht zukommt; zudem ob er rechtmäßig (*régulier*) oder rechtswidrig (*irrégulier*) ist.

³⁰ Geurts, Aufhebung von VA (vgl. Fn.19), S. 84.

³¹ Geurts, Aufhebung von VA (vgl. Fn.19), S. 198 f.

³² Jarass, DÖV 1981, 813 (817 f.).

³³ Woehrling, NVwZ 1985, 21 (23).

³⁴ Geurts, Aufhebung von VA (vgl. Fn.1)), S. 84.

³⁵ Borhardt, Vertrauensschutz (vgl. Fn.1), S. 30.

³⁶ Auvret, La notion de droit acquis en droit administratif français, R.D.P. 1985, S. 53 (54); Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, Bd. II, S. 849.

³⁷ Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, Bd. II, S. 850.

³⁸ Vedel/Delvolvé, Droit administratif, S. 272.

³⁹ Ebd.

Den rechtsbegründenden Verwaltungsakten kommt dabei, wie auch den begünstigenden in Deutschland, ein größerer Schutz zu. Einer allgemeinen Rücknahmemöglichkeit dieser individueller Rechtsakte steht die Lehre von der Anerkennung der wohl erworbenen Rechte (*respect des droits acquis*) entgegen, der vom *Conseil d'État* Gesetzesrang zugesprochen wurde⁴⁰. Der *acte créateur du droit* wird zum *droit acquis*, zum wohl erworbenen Recht, auf dessen rechtmäßigen Erwerb der Bürger vertrauen darf und das ihm grundsätzlich nicht wieder abgesprochen werden kann. Insofern setzt sich der Vertrauensschutz des Bürgers als Bestandskraft des Bürgers für die Vergangenheit durch; ein *retrait* ist ausgeschlossen.

Problematisch ist bei dieser Differenzierung jedoch, dass bei der Definition des Begriffes „rechtsbegründend“ im französischen Recht große Schwierigkeiten auftreten. So bemerkte der französische Rechtsgelehrte Plainiol bereits 1900 :

„Personne n'a jamais pu donner une définition satisfaisant du droit acquis.“⁴¹

Festzuhalten ist zunächst, dass der Begriff der *droits acquis* sehr weit ausgelegt wird. Er entspricht nicht etwa den deutschen subjektiv-öffentlichen Rechten, sondern umfasst jede erworbene Rechtsposition des Einzelnen, sei sie tatsächlicher oder rechtlicher Natur.⁴² Als Definitionsversuch lässt sich sagen, dass ein solches Recht jede rechtliche Veränderung ist, an deren Aufrechterhaltung der Einzelne ein Interesse hat⁴³.

Aufbauend auf dieser grundlegenden Einordnung zwischen rechtsbegründenden und deklaratorischen Verwaltungsakten ist dem französischen Recht nun folgende Aufhebungssystematik zu entnehmen:

- Der *retrait* eines rechtmäßigen rechtsbegründenden Verwaltungsaktes ist grundsätzlich ausgeschlossen. Grundlage hierfür bildet das Rückwirkungsverbot (*principe de non-rétroactivité*).
- Der *retrait* eines rechtswidrigen rechtsbegründenden Verwaltungsaktes ist grundsätzlich an die vom *Conseil d'État* in der Grundsatzentscheidung „*Dame Cachet*“⁴⁴ formulierten Voraussetzungen gebunden: der Verwaltungsakt darf zunächst ausschließlich aus Gründen der Rechtswidrigkeit ex tunc zurückgenommen werden. Sodann ist der *retrait* nur innerhalb der Frist für die Anfechtungsklage, d.h. innerhalb eines Zeitraums von zwei Monaten ab Veröffentlichung oder Bekanntgabe, erlaubt. Dabei ist jedoch anzumerken, dass die Rechtsprechung zuletzt dazu übergegangen ist, die klare Zweimonatsfrist aufzuweichen.
- Die *abrogation* eines rechtsbegründenden Verwaltungsaktes, also seine Aufhebung für die Zukunft ist ebenfalls an Voraussetzungen geknüpft, die angesichts der weniger einschneidenden Wirkung jedoch auch weniger weitreichend sind. Auch diese Aufhebung kann aber lediglich in der Zeit des Fristlaufes der Anfechtungsklage erfolgen.

⁴⁰ Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, Band II, S. 850

⁴¹ Plainiol, Droit civil, Band I, Nr. 221.

⁴² Borchardt, Vertrauensschutz (vgl. Fn.1), S. 30 mit Fn. 147.

⁴³ Geurts, Aufhebung von VA (vgl. Fn.19), S. 117.

⁴⁴ Conseil d'État, 3 novembre 1922 - Dame Cachet - Rec. Lebon p. 790.

- Verwaltungsakte, die keine Rechte begründen, genießen keinerlei Schutz; sie können jederzeit ohne weitere Bedingungen ex tunc oder ex nunc zurückgenommen werden. Dies gilt gleichermaßen für rechtmäßige und für rechtswidrige Verwaltungsakte.

IV. Vergleich der französischen und deutschen Systematik

Vgl. Anlageblatt 1

D. Der gemeinschaftsrechtliche Grundsatz des Vertrauensschutzes

Wie bereits erwähnt ist der Vertrauensschutz als allgemeiner Rechtsgrundsatz der Europäischen Union anerkannt. Aus dieser Anerkennung sowie aus den bisher vorgenommenen allgemeinen Definitionsversuchen lässt sich jedoch zunächst lediglich eine abstrakte, aus der Rechtstaatlichkeit der Union abgeleitete Maxime entnehmen, die im Einzelfall erst zu vollziehbaren Rechtssätzen konkretisiert werden muss⁴⁵. Eine exakte inhaltliche Durchdringung des Grundsatzes erfordert darüber hinaus die Festlegung der Voraussetzungen, unter denen dieser Grundsatz in der Gemeinschaftsrechtsprechung zur Anwendung kommt. Die Voraussetzungen wiederum können angesichts der Eigenschaft des Vertrauensschutzgrundsatzes als ein im Wege der Rechtsfortbildung entwickeltes Prinzip nur über eine genaue Analyse der Rechtsprechung des EuGH erschlossen werden.

I. ausgewählte Rechtsprechung des EuGH zum Vertrauensschutzgrundsatz

Die Urteile des EuGH zum Grundsatz des Vertrauensschutzes aus der Zeit bis Anfang der 80-er Jahre sind gekennzeichnet durch den Versuch, aus den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten einen gemeinschaftsrechtlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes abzuleiten, seine Rechtsgrundlagen zu definieren und die Tatbestandsvoraussetzungen herauszuarbeiten. Bei der Entwicklung des gemeinschaftsrechtlichen Vertrauensschutzes, der im Folgenden anhand einiger wegweisender Urteile skizziert werden soll, hat sich der Gerichtshof dabei zunächst auf Fälle aus dem Bereich des direkten Verwaltungsvollzugs beschränkt.

1. verb. Rechtssache Algera u.a.⁴⁶

Eine erste Erwähnung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes findet sich in der Rechtsprechung des Gerichtshofs bereits in dem Rechtsstreit Algera u.a. ./ . Gemeinsame Versammlung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl aus dem Jahr 1957. Darin stellte der EuGH fest, dass es sich bei der

⁴⁵ Borchardt, Vertrauensschutz (vgl. Fn.1), S. 76.

⁴⁶ EuGH, verb. RS 7/56 und 3-7/57, Algera, Slg. 1957, S. 83 ff.

Frage nach der Zulässigkeit des Widerrufs von Verwaltungsakten, die subjektive Rechte verleihen, um ein in Rechtsprechung und Lehre der Mitgliedstaaten wohlvertrautes verwaltungsrechtliches Problem handle. Der Vertrag enthalte dazu jedoch keine Vorschriften. Um sich nicht dem Vorwurf der Rechtsverweigerung auszusetzen, sei der Gerichtshof daher verpflichtet, diese Frage von sich aus unter Berücksichtigung der in Gesetzgebung, Lehre und Rechtsprechung der Mitgliedstaaten anerkannten Regeln zu entscheiden.⁴⁷ Weiter heißt es in dem Urteil, dass in dem Fall, in dem das subjektive Recht wirksam erworben worden ist, das Bedürfnis, das Vertrauen auf den dauernden Fortbestand der geschaffenen Rechtsstellung zu schützen, gegenüber dem Interesse der Verwaltungsbehörde an einer Rückgängigmachung ihrer Entscheidung überwiege. Im vorliegenden Fall wurde aufgrund der Rechtswidrigkeit der betreffenden Verwaltungsakte die Annahme wohlervorbener Rechte und somit auch das Vorliegen einer Vertrauenslage allerdings verneint; die grundsätzliche Frage, unter welchen Bedingungen das Vertrauen des Betroffenen als schutzwürdig zu erachten ist, konnte somit nicht beantwortet werden.

Stattdessen bejahte der Gerichtshof aber die Zulässigkeit des Widerrufs rechtswidriger Verwaltungsakte „zum mindesten innerhalb einer angemessenen Frist“⁴⁸ und stellte zugleich fest, die Frist sei im vorliegenden Fall noch angemessen gewesen, ohne näher auf die konkrete Dauer, die laut Sachverhalt etwa sechs Monate betrug, einzugehen.

Schon in diesem Urteil wird deutlich, dass der Gerichtshof sich zwar am französischen Modell orientiert, in dem das Widerspruchsrecht wie dargestellt und im Gegensatz zum damaligen Recht der übrigen Mitgliedstaaten⁴⁹ durch das objektive Kriterium einer festen Zweimonatsfrist eingeschränkt wird. Abweichend von der französischen Lösung bestimmt der Gerichtshof jedoch keine feste, sondern lediglich eine „angemessene“ Frist für den Widerruf, wobei eine weitere Auseinandersetzung mit diesem Begriff nicht erfolgt.

2. verb. Rechtssachen SNUPAT u.a.⁵⁰

Den in der Rechtssache Algera entwickelten Grundsatz des zulässigen Widerrufs eines rechtswidrigen Verwaltungsakts eines Gemeinschaftsorgans innerhalb angemessener Frist ergänzte der Gerichtshof in der vier Jahre späteren Entscheidung SNUPAT. Erneut sind hier die Voraussetzungen des rückwirkenden Widerrufs rechtswidriger Verwaltungsakte Gegenstand des Verfahrens. Als Ergebnis seiner rechtvergleichenden Untersuchungen übernimmt der Gerichtshof dabei die Vorgaben aller (damaliger) Mitgliedstaaten, wonach der rückwirkende Widerruf eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes, der auf falschen oder unvollständigen Angaben der Beteiligten beruht, stets zulässig ist. Zur Frage der angemessenen Frist für die Rücknahme äußert er sich erneut nicht.

⁴⁷ Ebd., S. 118.

⁴⁸ Ebd., S. 96.

⁴⁹ GA Lagrange, in: EuGH, verb. RS 7/56 und 3-7/57, Algera; a.a.O., S. 162 ff.

⁵⁰ EuGH, verb. RS 42 und 49/59, SNUPAT, Slg. 1961, S. 109 ff.

3. Rechtssache Hoogovens⁵¹

In den Entscheidungsgründen der Rechtssache Hoogovens bestätigt der Gerichtshof einen Ermessensspielraum der Hohen Behörde hinsichtlich der Frage, ob die Rücknahme ex tunc oder ex nunc zu erfolgen habe. Dieser Ermessensspielraum schließe aber nicht die Rechtmäßigkeitskontrolle der Entscheidung durch den Gerichtshof aus.⁵² Das Kriterium der angemessenen Frist für die Rücknahme des rechtswidrigen Verwaltungsaktes relativiert der Gerichtshof als „nur einen der bei der Abwägung zu berücksichtigenden Gesichtspunkte“, der insbesondere bei deklaratorischen Verwaltungsakten weniger Gewicht habe.⁵³

Bereits ab Anfang der 60-er Jahre gewinnt also die aus dem deutschen Recht bekannte Abwägung zwischen den Interessen des betroffenen Unternehmens und dem Gemeinschaftsinteresse gegenüber den formalen objektiven Kriterien, wie sie das französische Recht kennt, erheblich an Bedeutung.

4. Rechtssache Lemmerz-Werke⁵⁴

In der Rechtssache Lemmerz-Werke hatte der Gerichtshof unter anderem zu prüfen, inwieweit die Klägerin auf eine Freistellungsentscheidung der Hohen Behörde vertrauen durfte, welche acht Jahre nach Erteilung widerrufen worden war. Während der deutsche GA Roemer in seinen Ausführungen zu dem Ergebnis kommt, dass ein Widerruf des Freistellungsbescheids nach acht Jahren, verbunden mit einer darin enthaltenen Rücknahme ex tunc wegen Fristablaufs nicht mehr zulässig sei⁵⁵, bestätigt der Gerichtshof die Rücknahme ex tunc mit der Begründung, die ursprüngliche Entscheidung sei rechtswidrig und dies für die Klägerin frühzeitig erkennbar gewesen; die Frage des Vertrauensschutzes des betroffenen Unternehmens sei durch die Behörde somit nicht falsch beurteilt worden.

Mit diesem Urteil erteilt der Gerichtshof einer festen Frist für die Rücknahme ex tunc endgültig eine Absage. Dem Ziel der wertenden Rechtsvergleichung, nämlich diejenige Lösung zu finden und zu übernehmen, die am effektivsten zur Verwirklichung der Integration beiträgt⁵⁶, kommt er mit der Übernahme des deutschen Modells der Interessenabwägung näher, da hier im Gegensatz zur starren Fristenregelung die Gemeinschaftsinteressen zu berücksichtigen sind.⁵⁷

Bedeutung hat dieses Urteil darüber hinaus auch dadurch gewonnen, dass der Gerichtshof hier erstmals von einem „Anspruch der Klägerin auf Vertrauensschutz“⁵⁸ ausgeht.⁵⁹

⁵¹ EuGH, RS 14/61, Hoogovens, Slg. 1962, S. 511 ff.

⁵² Ebd., S. 544.

⁵³ Ebd., S. 549 f.

⁵⁴ EuGH, Urteil vom 13.07.1965, RS 111/63, Lemmerz-Werke, Slg. 1965, S. 893 ff.

⁵⁵ Ebd., S. 938.

⁵⁶ Oppermann, Europarecht, Rn 684.

⁵⁷ Altmeyer, Vertrauensschutz (vgl. Fn.1), S. 28.

⁵⁸ RS 111/63, Lemmerz-Werke, a.a.O., S. 911.

⁵⁹ Lenz, Vertrauensschutz im Gemeinschaftsrecht, S. 19.

5. Rechtssache Westzucker⁶⁰

Den entscheidenden Durchbruch in der Frage der Geltung des Vertrauensschutzes brachte das Urteil in der Rechtssache Westzucker.⁶¹ Es ging in diesem Vorlageverfahren um Ausfuhrerstattungen für bereits gewährte Exportlizenzen und die Anwendung einer erst später in Kraft getretenen ungünstigeren Verordnung auf diesen Sachverhalt, also erstmals um das Problem des Vertrauensschutzes gegenüber einer rückwirkend belastenden Änderung einer Verordnung. Der Gerichtshof stellte dazu zunächst fest, dass nach einem allgemeinen anerkannten Grundsatz Gesetzesänderungen, soweit nicht Abweichendes bestimmt ist, auf die künftigen Wirkungen unter dem entstandener Sachverhalte direkt anwendbar seien.⁶² Daran anschließend ergab sich die Frage, ob eine solche Auslegung des Gemeinschaftsrechts gegen einen „Grundsatz der Rechtssicherheit verstoße, wonach das berechtigte Vertrauen der Betroffenen zu schützen ist“⁶³. In seiner Einzelfallprüfung untersuchte der Gerichtshof, ob folgende Kriterien gegeben waren:

- Beeinträchtigung einer gefestigten Rechtsposition
- Vorhersehbarkeit
- Kausalzusammenhang zwischen dem Vertrauen des Betroffenen in die Fortgeltung des alten Rechts und dem Vertrauensschaden
- Interesse der Gemeinschaft an der sofortigen Anwendung der Neuregelung.

Zwar ergab die Prüfung dieser Tatbestandsmerkmale in der betreffenden Rechtssache nichts, was den Schluss zuließe, in diesem konkreten Einzelfall von einer Verletzung des berechtigten Vertrauens der Betroffenen auszugehen. Dennoch ist die Entscheidung insofern von Bedeutung, als der Vertrauensschutz hier erstmals zum Gültigkeitsmaßstab für allgemeine Gesetze erhoben und somit implizit als selbstständiger allgemeiner Rechtsgrundsatz des Gemeinschaftsrechts anerkannt wurde.⁶⁴

6. Rechtssache Dürbeck⁶⁵

Mit der Entscheidung Dürbeck wurde der Vertrauensschutz dann von seiner ursprünglich auf das Verwaltungsrecht beschränkten Funktion endgültig in eine verfassungsrechtliche Dimension erhoben⁶⁶ und erstmals ausdrücklich als eines der Grundprinzipien der Gemeinschaft bezeichnet⁶⁷. Ausgangs-sachverhalt dieses Vorabentscheidungsverfahrens war ein Rechtsstreit, den ein deutscher Importeur von Frischobst aus Drittländern gegen die deutschen Zollbehörden führte. Diese hatten es abgelehnt,

⁶⁰ EuGH, Urteil vom 05.07.1973; RS 1/73, Westzucker, Slg. 1973, S. 723 ff.

⁶¹ Lenz, Vertrauensschutz im Gemeinschaftsrecht, S. 19.

⁶² EuGH, RS 1/73, Westzucker, a.a.O., S. 729, Rn. 5.

⁶³ Ebd., S. S. 729, Rn 6.

⁶⁴ Lenz, Vertrauensschutz im Gemeinschaftsrecht, S. 20.

⁶⁵ EuGH, Urteil vom 05.05.1981, Rs 112/80, Dürbeck, Slg. 1981 (1095).

⁶⁶ Borchardt, Vertrauensschutz im Europäischen Gemeinschaftsrecht, EuGRZ 1988, 309 (310).

bestimmte Mengen Tafeläpfel aus Chile in der BRD zum freien Verkehr zuzulassen, weil ihre Überführung in den freien Verkehr nach gemeinschaftsrechtlichen Verordnungen verboten gewesen sei. Die Kommission hatte Schutzmaßnahmen jedoch erst nach dem Abschluss der Lieferverträge durch den Importeur erlassen, ohne Übergangsbestimmungen vorzusehen.

Der Gerichtshof verneint im betreffenden Fall eine Verletzung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes, da dessen Anwendungsbereich nicht so weit ausgedehnt werden dürfe, „daß die Anwendung einer neuen Regelung auf die künftigen Folgen von Sachverhalten schlechthin ausgeschlossen ist, die unter der Geltung der früheren Regelung entstanden sind, ohne daß Verpflichtungen gegenüber den Behörden übernommen worden sind. Dies gilt insbesondere für einen Bereich wie die Gemeinsamen Marktorganisationen, deren Ziel gerade eine ständige Anpassung erfordert, um den Veränderungen der Wirtschaftslage in den verschiedenen Agrarsektoren Rechnung zu tragen.“⁶⁸ Mit diesem Hinweis konkretisiert der Gerichtshof das Abwägungsmerkmal der Gemeinschaftsinteressen für den Bereich der Gemeinsamen Marktordnung. Der Abwägungsvorgang stellt also die Vertragsziele und deren Verwirklichung den Interessen des Betroffenen gegenüber.⁶⁹ Schutzwürdiges Vertrauen kommt in diesem Bereich somit nur noch in engen Grenzen in Betracht.

II. Zwischenergebnis

Der gemeinschaftsrechtliche Vertrauensschutzgrundsatz wurde bereits um 1960 in rechtsvergleichenden Studien entwickelt, die der Gerichtshof zur Geltung und zu den Grenzen des Grundsatzes in den Rechtsordnungen der damaligen Mitgliedstaaten durchgeführt hat. Der Schwerpunkt der Rechtsprechung lag zunächst auf Fragen des beeinträchtigenden Widerrufs von Verwaltungsakten der Gemeinschaftsorgane.

Der rechtmäßige begünstigende Verwaltungsakt kann nach dieser Rechtsprechung jedenfalls nicht ex tunc zurückgenommen werden, grundsätzlich ist auch der Widerruf ex nunc ausgeschlossen. In diesen Fällen überwiegt bei der Abwägung das Interesse des Begünstigten am Fortbestand der günstigen Lage gegenüber dem Grundsatz der Rechtmäßigkeit der Verwaltung. Der rechtswidrige begünstigende Verwaltungsakt kann ex tunc oder ex nunc zurückgenommen werden, insoweit verfügt das Gemeinschaftsorgan über einen Ermessensspielraum. Im Rahmen der durchzuführenden Abwägung zwischen öffentlichen und Individualinteressen sind weitergehende Kriterien zu beachten, so z.B. die Erwirkung des Verwaltungsaktes durch falsche oder unvollständige Angaben oder unter Kenntnis der bevorstehenden Rechtsänderung. In diesem Zusammenhang ist außerdem zu beachten, dass die Rücknahme ex tunc gerade im Bereich der Gemeinsamen Marktordnungen in Betracht kommen kann.

⁶⁷ EuGH, Rs 112/80, Dürbeck, a.a.O., 2. Leitsatz; Altmeyer, Vertrauensschutz, S. 37.

⁶⁸ EuGH, Rs 112/80, Dürbeck, a.a.O., S. 1118.

⁶⁹ Altmeyer, Vertrauensschutz, S. 38.

Die Frage nach der Geltung des Vertrauensschutzgrundsatzes stellt sich auch im Zusammenhang mit der rückwirkenden beeinträchtigenden Änderung einer Verordnung. Hier gilt nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Grundsatz, dass neues Recht auch auf noch nicht abgeschlossene Altsachverhalte Anwendung findet. Schutzwürdiges Vertrauen setzt in einem solchen Fall voraus, dass der Marktbürger bereits eine Vermögensdisposition vorgenommen hat, zudem ist auch unter diesen Umständen eine Abwägung vorzunehmen.

III. Die Tatbestandsvoraussetzungen des gemeinschaftsrechtlichen Grundsatzes des Vertrauensschutzes

Anhand der oben aufgeführten Kernaussagen, die der Europäische Gerichtshof bis zum Beginn der 80-er Jahre zum gemeinschaftsrechtlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes getroffen hat, lassen sich die Tatbestandsmerkmale zusammenfassen, die erfüllt sein müssen, damit sich der Marktbürger vor dem Europäischen Gerichtshof erfolgreich auf Vertrauensschutz berufen kann. Der Argumentation Meesenburgs, demzufolge es wegen der differenzierten Rechtsprechung nicht möglich sei, einen allgemeingültigen Katalog von Vertrauensschutzmerkmalen herauszuarbeiten,⁷⁰ lässt sich dabei entgegenhalten, dass das aus der oben aufgeführten Fülle von Urteilen herauszufilternde System in seinen Umrissen bereits durch die Strukturmerkmale des Vertrauensschutzgrundsatzes vorgezeichnet ist, die teilweise in dem Begriff des Vertrauensschutzes selbst begründet liegen. Grundsätzliche Aussagen über Struktur und Bedingungen des Vertrauensschutzgrundsatzes sind also durchaus möglich.

Solche Strukturmerkmale sind zunächst die Vertrauenslage, die das soziologische Phänomen des Vertrauens erst in eine rechtliche Dimension erhebt und damit als Rechtsproblem erfasst⁷¹, die Schutzwürdigkeit des Vertrauens als der innere Grund dafür, dass die Gemeinschaftsrechtsordnung dem Vertrauen Schutz gewährt⁷² und schließlich ein Überwiegen der Individualinteressen gegenüber den Belangen der Gemeinschaft in der bereits geschilderten notwendigen Abwägung der kollidierenden Rechtsgüter.

1. Vertrauenslage

a. Vertrauensbildendes Verhalten

Zum Bestehen einer Vertrauenslage ist im objektiven Vertrauenstatbestand erforderlich, dass die Gemeinschaft durch ihr Verhalten eine Situation geschaffen hat, die geeignet ist, ein in bestimmter Richtung rechtserhebliches Vertrauen zu wecken.⁷³ Dieses Verhalten kann dabei so vielfältig sein, wie die

⁷⁰ Meesenburg, in: Das Vertrauensschutzprinzip im europäischen Finanzrecht, S. 67 ff.

⁷¹ Borchardt, Vertrauensschutz (vgl. Fn. 1), S. 76.

⁷² Ebd.

⁷³ Borchardt, Grundlagen der EU, Rn. 172.

Handlungsformen vielfältig sind, die den Gemeinschaftsorganen zur Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben zur Verfügung gestellt sind und mit denen sie den Gemeinschaftsbürgern oder den Mitgliedstaaten gegenüber treten.⁷⁴ Es kommen grundsätzlich alle Maßnahmen und Äußerungen der Gemeinschaftsorgane in Betracht, die dem Einzelnen eine gesicherte Rechtsposition gewähren oder jedenfalls rechtserhebliche Erwartungen hinsichtlich des Fortbestandes der durch das Handeln geprägten rechtlichen Rahmenbedingungen erwecken.⁷⁵

a. Einräumung gesicherter Rechtspositionen

Die klassische Form der Gestaltung gesicherter Rechtspositionen stellt sicherlich der Erlass rechtsbegründender Verwaltungsakte dar, die im Europarecht in Gestalt von Entscheidungen ergehen (Art. 249 IV EGV). Diese individuellen Entscheidungen gewähren nach der Rechtsprechung des EuGH dem Einzelnen dann eine gesicherte Rechtsposition, wenn sie rechtmäßig und vorbehaltlos ergangen und nicht nur vorübergehender Natur sind⁷⁶ – rechtswidrige Verwaltungsakte gewähren eine solche gesicherte Rechtsposition also zunächst nicht. Darüber hinaus kommen als Grundlage gesicherter Rechtspositionen auch Verordnungen (Art. 249 II EGV) und Richtlinien (Art. 249 III EGV) in Betracht, letztere allerdings nur unter den vom Gerichtshof aufgestellten Bedingungen, wonach Rechte des Einzelnen aus Richtlinien erst dann entstehen können, wenn ihre Bestimmungen hinreichend klar, bestimmt und eindeutig sind, keine Bedingungen enthalten und die Frist zur Durchführung abgelaufen ist.⁷⁷

β. Hervorrufen von Erwartungen

Im Unterschied zu den gesicherten Rechtspositionen, die unmittelbar aus dem für das betreffende Gebiet geltenden objektiven Recht abzuleiten sind, liegen die Erwartungen im subjektiven Bereich und knüpfen lediglich an ein Verhalten der Gemeinschaftsorgane an.⁷⁸ Folglich sind hier neben den Maßnahmen mit rechtsverbindlichem Charakter auch unverbindliche Rechtsakte sowie tatsächliche Äußerungen der Gemeinschaftsorgane gegenüber den Bürgern oder den Mitgliedstaaten von Bedeutung. In erster Linie sind in diesem Zusammenhang diejenigen Rechtsakte zu nennen, die grundsätzlich den Erwerb einer gesicherten Rechtsposition vorsehen, die aber aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen (Auflagen, Bedingungen etc.) noch nicht realisiert werden konnte.⁷⁹ Auch rechtswidriges Gemeinschaftshandeln kann zwar keine gesicherten Rechtspositionen einräumen, aber durchaus beim Adressaten die Erwartung wecken, dass die Gewährung der -wenn auch rechtswidrig- gewährten Vergünsti-

⁷⁴ Borhardt, Vertrauensschutz (vgl. Fn. 1), S. 80.

⁷⁵ Crones, Selbstbindungen der Verwaltung (vgl. Fn. 9), S. 112.

⁷⁶ St.Rspr. seit EuGH verb. RS 7-56 und 3-7/57, Algera, Slg. 1957, S. 83 ff.

⁷⁷ Zur Begründung einer Vertrauenslage durch eine Verordnung vgl. EuGH, Rs 81/72, Beamtenbesoldung, Slg. 1973, S.575 ff., zur Begründung durch eine Richtlinie vgl. EuGH Rs 148/78, Ratti, Slg. 1979, S. 1629 (1645, Rn. 39 f.).

⁷⁸ Borhardt, Vertrauensschutz (vgl. Fn. 1), S. 86.

gungen nicht nachträglich entwertet wird, da der Betroffene sich grundsätzlich auf die Rechts- und Sachkenntnis der Verwaltung verlassen können muss.⁸⁰

Schließlich kann eine Vertrauenslage auch durch Auskünfte, Erklärungen oder Zusicherungen eines Gemeinschaftsorgans, also durch einfaches Verwaltungshandeln, das nicht die an eine Entscheidung, Verordnung oder Richtlinie gemäß Art. 249 EGV zu stellenden Voraussetzungen erfüllt, begründet werden.⁸¹ In diesen Fällen fordert der Gerichtshof eine für Außenstehende erkennbare, ständige Verwaltungspraxis, da nur dann eine Selbstbindung der Behörde in der Weise eintreten kann, dass auf die Richtigkeit der gegebenen Auskünfte vertraut werden darf.⁸²

b. Dispositionen des Betroffenen

Das Verhalten der Organe stellt aber nur eine Seite der Vertrauenslage dar, indem es lediglich den Bezugspunkt bildet, an den der Einzelne sein Vertrauen knüpfen kann. Darüber hinaus muss dieser von sich aus zur Entstehung eines rechtserheblichen Vertrauens beitragen, indem er das sich in seiner inneren Einstellung niederschlagende Vertrauen nach außen manifestiert. In der Regel ist dies der Fall, wenn der Marktbürger eine Disposition vornimmt⁸³ und sein Verhalten damit objektivierbar ist⁸⁴.

c. Kausalität

Darüber hinaus ist selbstverständlich auch Kausalität erforderlich, und zwar in zweifacher Hinsicht: einmal im Hinblick auf die Geeignetheit des hoheitlichen Handelns zur Begründung des Vertrauens und zum anderen im Zusammenhang mit der getroffenen Disposition des Betroffenen.⁸⁵

2. Schutzwürdigkeit des Vertrauens

Es reicht jedoch nicht aus, dass der Bürger sich objektiv in einer Vertrauenslage befindet, von deren unverändertem Bestand er ausging. Denn geschützt ist von vornherein nur das konkret in ein Verhalten der Gemeinschaftsorgane gesetzte Vertrauen, das diesen Schutz nach der Gemeinschaftsrechtslage auch verdient.⁸⁶ Das entscheidende Merkmal für die Beurteilung der Schutzwürdigkeit eines gehegten

⁷⁹ Borchardt, Vertrauensschutz (vgl. Fn. 1), S. 87.

⁸⁰ Crones, Selbstbindungen der Verwaltung (vgl. Fn. 9), S. 113.

⁸¹ Altmeyer, Vertrauensschutz, S. 44, Crones, Selbstbindungen der Verwaltung (vgl. Fn. 9), S. 112.

⁸² EuGH, Urteil vom 26.01.1978, Rs 44-51/77, Union Malt, Slg. 1978, S. 57 ff.

⁸³ EuGH, Urteil vom 30.09.1982, Rs 108/81, „Isoglucose“, Slg. 1982, 3107 ff. (3148).

⁸⁴ Schwarze, Eur. Verwaltungsrecht, Bd. II, S. 924.

⁸⁵ Borchardt, Vertrauensschutz (vgl. Fn. 1), S. 97.

⁸⁶ Schwarze, Eur. Verwaltungsrecht, Bd. II, S. 923; Crones, Selbstbindungen der Verwaltung, S. 113.

Vertrauens ist die Vorhersehbarkeit der Änderung des hoheitlichen Verhaltens, die schließlich zur Enttäuschung des Betroffenen geführt hat.⁸⁷

Die Beurteilung der Schutzwürdigkeit erfolgt also nach unterschiedlichen Kriterien: bei gesicherten Rechtspositionen ist bereits aufgrund ihres „Anspruchscharakters“⁸⁸ grundsätzlich von der Schutzwürdigkeit des Vertrauens auszugehen; hinsichtlich der Schutzwürdigkeit rechtserheblicher Erwartungen hat der Gerichtshof dagegen ein enges Netz vertrauensvernichtender Kriterien geknüpft, das nur in außergewöhnlichen Situationen die Schutzwürdigkeit zulässt.⁸⁹ So werden dem Bürger erhebliche Anstrengungen im Hinblick auf Informationseinholung, ständige und aufmerksame Beobachtung der Marktentwicklung und flexible Anpassung an sich abzeichnende oder bereits vollzogene Rechtsänderungen auferlegt sowie die Fähigkeit abverlangt, die einem Regelungskomplex systemimmanenten Änderungsautomatismen in ihrer vollen Tragweite erkennen.⁹⁰ Insbesondere gilt dies im Bereich der gemeinsamen Marktordnungen, „deren Zweck eine ständige Anpassung an die Veränderungen der wirtschaftlichen Lage erfordert“⁹¹.

Die restriktive Haltung des EuGH wird besonders deutlich auch von GA van Gerven in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache *Transáfrica*⁹² beschrieben. Mit Blick auf die Rechtsprechung stellte er fest:

„Sie haben im Rahmen wirtschaftlicher Interventionsmaßnahmen nur selten ein auf den Vertrauensschutz gestütztes Vorbringen durchgreifen lassen. Sie gestehen den Gemeinschaftsbehörden in diesem Bereich ein Ermessen zu, während Sie das Verhalten des [...] klugen und umsichtigen Wirtschaftsteilnehmers sehr streng beurteilen.“⁹³

3. Vorrang der Individual- gegenüber den Gemeinschaftsinteressen

Vertrauensschutz ist im weitesten Sinne auf den Fortbestand und die Einhaltung der einmal geschaffenen rechtlichen Rahmenbedingungen gerichtet. Wie bereits erwähnt treten dadurch zwangsläufig Konflikte mit anderen grundlegenden Prinzipien der Gemeinschaftsrechtsordnung auf. Diese Konfliktsituation zwingt zu der Entscheidung darüber, welchem Prinzip im Einzelfall der Vorrang einzuräumen ist, also zu einer Interessenabwägung zwischen den Individualinteressen des betroffenen Marktbürgers einerseits und den entgegenstehenden Gemeinschaftsinteressen andererseits⁹⁴. Bei dieser Abwägung spielt wie im deutschen Recht auch auf europäischer Ebene der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eine gewichtige Rolle.⁹⁵

⁸⁷ Michels, Vertrauensschutz beim Vollzug von Gemeinschaftsrecht, S. 15

⁸⁸ Borchardt, Vertrauensschutz (vgl. Fn. 1), S. 120.

⁸⁹ Borchardt, Grundlagen der EU, Rn. 172.

⁹⁰ Fuß, in: FS für Kutscher, S. 201, 212; Borchardt, Vertrauensschutz (vgl. Fn. 1), S. 120.

⁹¹ EuGH, Urteil vom 12.12.1996, Rs C-241/95, *Accrington Beef u.a.*, Slg. 1996, I-6699, Rn 33; Urteil vom 29.02.1996, verb. Rs 296/93 und 307/93 Slg. 1996, I- 795, Rn 58.

⁹² Rs C-136/93, *Transáfrica S.A.*, Slg. 1994, S. I-5797.

⁹³ Ebd., S. I-5762 f. (Ziffer 11).

⁹⁴ EuGH, Urteil vom 18.04.1988, Rs 120/86, *Mulder*, Slg. 1988, 2321, Rn 22 ff.; *Altmeyer*, Vertrauensschutz, S. 46.

⁹⁵ Kingreen, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/EGV, Art.6, Rn.13; Borchardt, Vertrauensschutz (vgl. Fn. 1), S. 125.

Auf Seiten des Marktbürgers ist im Rahmen dieses Abwägungsprozesses zu berücksichtigen, ob die Rechtsposition rechtmäßig erworben wurde, ferner das Interesse am Fortbestand der Rechtslage.⁹⁶ Als Gemeinschaftsinteressen sind vor allem der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und die Verwirklichung der Ziele der Gemeinschaft, also erneut insbesondere die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Gemeinsamen Marktes zu nennen.⁹⁷ Da diese Funktionsfähigkeit nur durch ständige Regulierung des Marktgeschehens und die dafür erforderliche ständige Anpassung des rechtlichen Rahmens gewährleistet werden kann und es sich hierbei um eine der Gemeinschaft ausdrücklich übertragene Aufgabe handelt, neigt der Gerichtshof dazu, diesen Zielen den Vorrang vor den Individualinteressen einzuräumen.⁹⁸

Auch bei der Prüfung dieses Tatbestandsmerkmals setzt der Gerichtshof also seine zögerliche Haltung fort, überhaupt Vertrauensschutz zu gewähren.⁹⁹ Diese grundsätzliche Tendenz bestätigen auch die Ausführungen des GA Lenz in der Rechtssache Finsider¹⁰⁰:

„Im übrigen bleibt festzuhalten, dass [der Grundsatz des Vertrauensschutzes] zwar als Bestandteil des Gemeinschaftsrechts außer Frage steht; ebenso sicher ist aber auch, dass er in sehr restriktiver Weise angewandt wird.“¹⁰¹

IV. Rechtsfolgen

Stellt sich aber doch einmal als Ergebnis der Abwägung heraus, dass der Betroffene sich berechtigterweise auf schutzwürdiges Vertrauen beruft, hat das handelnde Gemeinschaftsorgan dies zu berücksichtigen. Die Struktur des Vertrauensschutzgrundsatzes ermöglicht dabei zur Erreichung eines effektiven Interessenausgleichs ein abgestuftes Rechtsfolgensystem. So sind neben der Aufhebung einer hoheitlichen Maßnahme wegen Missachtung schützenswerten Vertrauens oder zumindest mittelbarer Zuerkennung eines entsprechenden Anspruchs auch angemessene Übergangsvorschriften und –fristen sowie als schwächere Form die Gewährung von Schadensersatzansprüchen unter Beibehaltung der formellen Rechtslage denkbar.¹⁰² Diese letztere, in den 80-er Jahren erstmals gewählte Methode der Kompensation, die dem Betroffenen zugebilligt wird, dessen schutzwürdiges Vertrauen gegenüber den Interessen der Allgemeinheit zurückstehen muss, wird in neuerer Zeit vom Gerichtshof im Bereich des direkten Vollzug vermehrt angewendet.¹⁰³ Anspruchsgrundlage für einen solchen Schadensersatzanspruch ist dabei Art. 288 II EGV.

Welche Rechtsfolge jeweils in Betracht kommt, ist anhand des konkreten Einzelfalles zu beurteilen.¹⁰⁴

⁹⁶ Altmeyer, Vertrauensschutz, S. 46.

⁹⁷ Michels, Vertrauensschutz beim Vollzug von Gemeinschaftsrecht, S. 27

⁹⁸ Borchardt, Vertrauensschutz, EuGRZ 88, 309 (314).

⁹⁹ Crones, Selbstbindungen der Verwaltung (vgl. Fn. 9), S. 114.

¹⁰⁰ Schlussanträge des GA Lenz in den verb. Rs 63 und 147/84, Finsider, Slg. 1985, S. 2858.

¹⁰¹ Ebd., S. 2865.

¹⁰² Borchardt, Vertrauensschutz (vgl. Fn. 1), S. 128 ff.; Altmeyer, Vertrauensschutz, S. 47.

¹⁰³ Altmeyer, Vertrauensschutz, S. 47.

E. Anwendungsbereiche des gemeinschaftsrechtlichen Vertrauensschutzes

I. Geschützter Adressatenkreis

In erster Linie sind im Gemeinschaftsrecht die mit der Ausübung von Hoheitsbefugnissen betrauten Organe zur Beachtung der allgemeinen Rechtsgrundsätze verpflichtet.¹⁰⁵ Aus dem Rang des Vertrauensschutzes als allgemeiner Rechtsgrundsatz folgt somit, dass alle Gewalten, also auch die hier vor allem interessierende Exekutive, als die dem Vertrauensschutz primär Verpflichteten anzusehen sind. Es bleibt daher allein fraglich, wer die durch den Vertrauensschutzgrundsatz Begünstigten sind, da sich aufgrund der besonderen Struktur der gemeinschaftsrechtlichen Rechtsordnung auch Situationen ergeben können, in denen neben Gemeinschaftsbürgern und –unternehmen auch Mitgliedstaaten der Verwaltungskompetenz von Gemeinschaftsorganen unterworfen sind.

1. Gemeinschaftsbürger und –unternehmen

Entsprechend der primären Zielrichtung des Vertrauensschutzes als Individualschutz kann eine Vertrauenslage zunächst und vor allem im Verhältnis zwischen den Gemeinschaftsorganen und den Bürgern bestehen, indem erstere den einzelnen Rechte gewähren oder Erwartungen erwecken, denen entsprechend die Einzelnen ihre Lebensverhältnisse ordnen.¹⁰⁶ Hinsichtlich einer grundsätzlichen Anwendbarkeit zugunsten der einzelnen Wirtschaftsteilnehmer bestehen also keinerlei Bedenken.

2. Mitgliedstaaten

Inwieweit sich auch Mitgliedstaaten auf den Vertrauensschutzgrundsatz berufen können, war lange Zeit zweifelhaft, da die Mitgliedstaaten selbst originäre Verwaltungsmacht besitzen, gegen die sich der Schutz berechtigten Vertrauens gerade richtet.¹⁰⁷ Nachdem der Gerichtshof in mehreren Verfahren bereits hatte erkennen lassen, dass auch Mitgliedstaaten einem gemeinschaftlichen Verwaltungshandeln mit Hilfe des Vertrauensschutzgrundsatzes entgegenzutreten können¹⁰⁸, erkannte er anlässlich einer von der italienischen Regierung angestrebten Nichtigkeitsklage¹⁰⁹ schließlich dessen Geltung ausdrücklich auch zugunsten eines Mitgliedstaates an.¹¹⁰ So urteilte der EuGH:

¹⁰⁴ Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, Bd. II, S. 935.

¹⁰⁵ Crones, Selbstbindung der Verwaltung (vgl. Fn. 9), S. 57 f.

¹⁰⁶ Borchardt, Vertrauensschutz (vgl. Fn. 1), S. 77.

¹⁰⁷ Crones, Selbstbindungen der Verwaltung (vgl. Fn. 9), S. 110.

¹⁰⁸ Crones, Selbstbindungen der Verwaltung (vgl. Fn. 9), S. 110.

¹⁰⁹ EuGH, Rs 14/88, Italienische Republik/Kommission der EG, Slg. 1989, S. 3677.

¹¹⁰ Lenz, Vertrauensschutz im GemeinschaftsR, S.21; Crones, Selbstbindungen der Verwaltung, S. 110.

„Im Hinblick auf das berechnigte Vertrauen, auf das sich die italienische Regierung infolge des von der Kommission [...] eingenommenen Standpunktes berufen konnte, ist dem Hilfsvorbringen mithin stattzugeben.“¹¹¹

Hinzuzufügen ist allerdings, dass dem Gerichtshof diese Entscheidung von der Kommission insofern leicht gemacht wurde, als diese die Begründetheit des hilfsweise vorgebrachten Klagegrundes in der mündlichen Verhandlung anerkannte.¹¹² Teilweise¹¹³ wird hieraus der Schluss gezogen, dass der Gerichtshof bislang zwar Vertrauensschutz im Verhältnis zwischen Mitgliedstaat und Gemeinschaftsorgan nicht ausdrücklich verneint, aber auch noch keine positive Aussage über die Anerkennung gleichartigen Schutzes getroffen habe. Gegen die Möglichkeit des Bestehens von schutzwürdigem Vertrauens wird dabei wie folgt argumentiert: man werde konstatieren müssen, dass im Recht der Internationalen Organisationen –selbst wenn eine enge Bindung in Form einer supranationalen Organisation vorliege– den Mitgliedstaaten eine, wenn auch eingeschränkte Befugnis verbleibe, in das Organisationsrecht der Internationalen Organisation steuernd einzugreifen und damit die grundsätzlich zulässige Einschränkung der Souveränität des Mitgliedstaats zu korrigieren.

Diese Position als „Herren der Verträge“¹¹⁴ könnten die Mitgliedstaaten nicht mehr für sich in Anspruch nehmen, wenn sie sich gegenüber einer Entscheidung eines Organs der Internationalen Organisation auf Vertrauensschutz beriefen. Die Kompetenzselbstbeurteilung des Organs, das ein Handeln gegen die Interessen als noch von den übertragenen Kompetenzen gedeckt ansieht, würde somit als sachlich richtig akzeptiert, da dem Sich-Berufen auf Vertrauensschutz in diesen Fällen denknotwendig die Feststellung voraus gehe, dass das belastende Handeln des Organs nicht *ultra vires* erfolgt sei. Es gehe deshalb an der heutigen Realität der Gemeinschaft vorbei, den Mitgliedstaaten Vertrauensschutz zuzubilligen, da diese sich damit ihrer Position als „Herren der Verträge“ begeben und stattdessen die Rolle der Rechtsunterworfenen annehmen würden.¹¹⁵

Diese besonders von S. Altmeyer vertretene Position erscheint jedoch durchaus zweifelhaft: so ist es wohl angesichts des aktuellen Integrationsstands nicht mehr angemessen, den Mitgliedstaaten in jeder Beziehung eine solche Letztentscheidungskompetenz zuzubilligen. Vielmehr scheint es im Anschluss an Crones¹¹⁶ richtig, davon auszugehen, dass den Mitgliedstaaten als „Gliedern der Gemeinschaften“¹¹⁷ durch das Gemeinschaftsrecht Rechte verliehen, aber eben auch Pflichten auferlegt werden; es besteht somit durchaus auch eine klare Rechtsunterworfenheit der Mitgliedstaaten gegenüber der Europäischen Gemeinschaft. So ist es durchaus denkbar, dass auch die Mitgliedstaaten an ein Verhalten der Gemeinschaftsorgane bestimmte Erwartungen knüpfen können, deren Nichtbeachtung oder Ent-

¹¹¹ Ebd., S. 3708 (Rz. 30).

¹¹² Siehe die Schlussanträge des GA van Gerven, ebd. S. 3689 (3691).

¹¹³ Vgl. Altmeyer, Vertrauensschutz, S. 51.

¹¹⁴ Altmeyer, Vertrauensschutz, S. 53 f.

¹¹⁵ Ebd.

¹¹⁶ Crones, Selbstbindungen der Verwaltung (vgl. Fn. 9), S. 111.

¹¹⁷ Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, S. 211 (Rn. 8-11).

täuschung eine Verletzung des Vertrauensschutzgrundsatzes darstellen kann.¹¹⁸ Auch den Mitgliedsstaaten kann damit die Geltendmachung einer Verletzung des Vertrauensschutzgrundsatzes nicht verweigert werden.

Sicherlich werden derartige Fälle aber die Ausnahme bleiben, da den Mitgliedsstaaten gerade durch ihre Beteiligung am Handeln der Gemeinschaftsorgane die Möglichkeit gegeben wird, sich über bevorstehende Entwicklungen zu informieren und ihre Dispositionen darauf einzustellen, so dass die Schutzwürdigkeit ihres Vertrauens regelmäßig zu verneinen sein wird.¹¹⁹

II. Anwendungsebenen

Vertrauensschutz im Bereich des Verwaltungshandelns kommt in verschiedenen Bereichen in Betracht: so erfolgt das Verwaltungshandeln der Gemeinschaftsorgane entweder im Wege des direkten Vollzugs von Gemeinschaftsrecht durch die Gemeinschaftsorgane (Art. 7 EGV) oder des indirekten Vollzugs durch die nationalen Verwaltungsorgane der Mitgliedstaaten.¹²⁰ Hinzu kommt das weite Gebiet des sonstigen Verwaltungshandelns, in dem Zusagen oder Zusicherungen von Gemeinschaftsorganen gegenüber den Marktbürgern ebenso Vertrauen begründen können wie eine ständige Verwaltungspraxis, deren überraschende, womöglich sogar rückwirkend belastende Änderung Vermögensdispositionen der Marktbürger entwerten kann.¹²¹

1. Direkter Vollzug von Gemeinschaftsrecht¹²²

Nach der Vorgabe des Art. 7 EGV nehmen die Organe der Gemeinschaft die ihnen zugewiesenen Aufgaben wahr. Dieser Bereich des direkten Vollzugs, in dem die Gemeinschaftsorgane selbst den Verwaltungsvollzug durchführen, gliedert sich in die gemeinschaftsinterne (Personal- und Materialverwaltung, Haushaltsplanung u.a.) und die gemeinschaftsexterne Verwaltung (Wettbewerbsrecht, Beihilfenaufsicht, Verwaltung der Sozialfonds, Durchführung der Preis- und Quotenregelung nach EGKSV, Tätigkeit der Europäischen Investitionsbank).¹²³ Dem Grundsatz des Vertrauensschutzes kommt dabei insbesondere im Rahmen der Personalverwaltung sowie des Wettbewerbs- und Beihilfenaufsichtsrechts eine gewichtige Rolle zu.

¹¹⁸ So auch: Borchardt, Vertrauensschutz (vgl. Fn. 1), S. 79; Crones, Selbstbindungen der Verwaltung (vgl. Fn. 9), S. 111; differenzierender: Pechstein, EuR 1990, S. 249 (259).

¹¹⁹ Crones, Selbstbindungen der Verwaltung (vgl. Fn. 9), S. 55.

¹²⁰ Oppermann, Europarecht, Rn 635 f.

¹²¹ Das Phänomen der rückwirkenden belastenden Änderung einer ständigen Verwaltungspraxis ist aus der deutschen Verwaltungsrechtswissenschaft bekannt, wo es ebenfalls kontrovers diskutiert wird, vgl. Burmeister, in FS für Friauf, S. 759 ff. m.w.N.

¹²² Zur Begriffsbildung direkter/indirekter Vollzug s. Rengeling, Rechtsgrundsätze beim Verwaltungsvollzug des Eur. Gemeinschaftsrechts, S. 9 ff.

¹²³ Nettesheim, in Grabitz/Hilf, Art. 249 EGV, Rn. 240.

a. Begriff des gemeinschaftsrechtlichen Verwaltungsaktes

Die Gemeinschaftsorgane handeln im Rahmen des direkten Vollzugs vorrangig durch belastende oder begünstigende Einzelfallentscheidung (Art. 249 IV EGV). Diesem konkret-individuellen Verwaltungshandeln kommt Außenwirkung zu, wenn die Entscheidung erkennbar dazu bestimmt ist, dem Adressaten Rechte zu gewähren oder Pflichten aufzuerlegen bzw. Rechtswirkungen hervorzurufen¹²⁴; es handelt sich in diesem Fall um einen gemeinschaftsrechtlichen Verwaltungsakt¹²⁵.

b. Determinanten der Aufhebungssystematik

Der Europäische Gerichtshof geht bei der Entscheidung, ob ein Verwaltungsakt aufgehoben werden darf oder nicht, ähnlich der deutschen und französischen Lösung von verschiedenen Determinanten aus und unterscheidet bei der Aufhebungsproblematik zunächst danach, ob der jeweilige Verwaltungsakt rechtmäßig oder rechtswidrig bzw. fehlerhaft ist. Als Fehlerquellen kommen beim Vollzug durch gemeinschaftsrechtlichen Verwaltungsakt Unzuständigkeit, Form- und Verfahrensfehler sowie inhaltliche Mängel, Vertrags- oder Sekundärrechtverstöße, Verstoß gegen den Gesetzesvertragsvorbehalt und Ermessensfehler in Betracht.¹²⁶ Diese Gründe folgen praktisch dem der Rechtsprechung des französischen *Conseil d'État* entlehnten Fehlertatbeständen und weisen überdies Ähnlichkeit mit dem deutschen Verwaltungsverfahrens- und Prozessrecht auf.¹²⁷

Weiterhin unterscheidet der Gerichtshof –in Anlehnung an die dargestellte Differenzierung des französischen Rechts¹²⁸- zwischen rechtsbegründenden und nicht rechtsbegründenden (deklaratorischen) Verwaltungsakten. Die Einordnung entspricht jedoch nicht vollständig der französischen Lösung, da der Gerichtshof für rechtsbegründende Verwaltungsakte (*acte créateur du droit*) die Verleihung subjektiver Rechte fordert, die vielmehr auf die deutsche Rechtslehre zurückgehen¹²⁹.

Zu beachten ist auch, dass die Terminologie bezüglich dieser Typologie nicht durchgehend konsequent ist; so wird in der jüngeren Rechtsprechung in einer verstärkten Annäherung an das deutsche Recht¹³⁰ vermehrt allgemein von dem „Widerruf eines rechtmäßigen *begünstigenden* Verwaltungsaktes“¹³¹ gesprochen.

Da der Widerruf dieser Gruppe, also begünstigender bzw. rechtsbegründender Verwaltungsakte in Bezug auf die Vertrauensschutzproblematik von besonderem Interesse ist, werde ich mich im Nachfolgenden besonders hierauf konzentrieren.

¹²⁴ EuGH, verb. RS 7/56 u. 3/57 – 7/57, Algera, s. Fn. 43, S. 117 ff.; Altmeyer, Vertrauensschutz, S. 59

¹²⁵ Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, Bd. II, S. 929.

¹²⁶ Booß in: Grabitz/Hilf, § 230, Rn. 96 ff.

¹²⁷ Geurts, Aufhebung von VA, S. 214.

¹²⁸ Siehe oben, C.III.

¹²⁹ Junker, Der Verwaltungsakt im deutschen und französischen Recht und die Entwicklung im Recht der Europäischen Gemeinschaften, S. 34.

¹³⁰ Geurts, Aufhebung von VA, S. 219.

¹³¹ EuGH, Rs 159/82, Verli-Wallace, Slg. 1983, 2711, 2718, Rn 8.

c. Der Widerruf¹³² rechtmäßiger Verwaltungsakte

Wie oben¹³³ dargelegt führte der Gerichtshof bereits in der Rechtssache *Algera* aus, dass der rechtmäßige rechtsbegründende Verwaltungsakt grundsätzlich nicht aufgehoben werden könne, weil das subjektive Recht wirksam erworben worden sei und deshalb das Bedürfnis, das Vertrauen auf den Fortbestand der geschaffenen Rechtsposition zu schützen, gegenüber dem Interesse der Verwaltungsbehörde an einer Rückgängigmachung ihrer Entscheidung überwiege.¹³⁴ Diese Aussage hat der Gerichtshof in der Folgezeit sowohl im Bereich der gemeinschaftsinternen direkten als auch der gemeinschaftsexternen direkten Verwaltung bestätigt, in der Rechtssache *SNUPAT*¹³⁵ aber insofern eingeschränkt, als nur noch der rückwirkende Widerruf der Entscheidung ausgeschlossen, ein Widerruf *ex nunc* also grundsätzlich möglich wurde.

d. Der Widerruf rechtswidriger Verwaltungsakte

Komplizierter gestaltet sich der Widerruf eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes. Erneut dient als Grundlage für eine Systematisierung die Rechtssache *Algera*, in der der EuGH den Widerruf eines rechtswidrigen rechtsbegründenden Verwaltungsaktes grundsätzlich für zulässig erklärt hat, sofern die aufhebende Behörde dabei eine „angemessene Frist“ einhält.¹³⁶ In der Folge hat sich der EuGH allerdings von dieser aus dem französischen Recht stammenden Fristenlösung mehr und mehr verabschiedet und stattdessen eine Abwägung zwischen den Interessen des betroffenen Bürgers und den Gemeinschaftsinteressen für obligatorisch erklärt.¹³⁷ Auch hier ist also eine Annäherung an das stärker subjektive, nicht mehr an allgemeine Kriterien geknüpfte deutsche Modell des Vertrauensschutzes¹³⁸ zu beobachten.

Auch hinsichtlich der Frage, ob der Widerruf des rechtswidrigen Verwaltungsaktes *ex tunc* oder *ex nunc* zu erfolgen habe, wurden Gericht und Generalanwalt zunächst durch das französische Recht beeinflusst und unterschieden zwischen rechtsbegründendem (konstitutivem) und nicht rechtsbegründendem (deklaratorischem) Verwaltungsakt.¹³⁹ So bestätigt der Gerichtshof zunächst auch für das

¹³² Der Begriff „Widerruf“ wird hier als gemeinsamer Begriff sowohl für den Vorgang der nachträglichen Änderung rechtmäßiger als auch rechtswidriger Verwaltungsakte verwendet; er ist nicht mit dem im deutschen Verwaltungsverfahrenrecht genutzten Widerrufs begriff gleichzusetzen. Eine dem deutschen Recht entsprechende Differenzierung ist im Gemeinschaftsrecht nicht gebräuchlich.

¹³³ Siehe D.I.1.

¹³⁴ EuGH, verb. Rs 7/56 und 3/57 – 7/57, *Algera*, vgl. Fn. 42, S. 92 ff.

¹³⁵ EuGH, verb. RS 42 und 49/59, *SNUPAT*, vgl. Fn. 49.

¹³⁶ EuGH, verb. Rs 7/56 und 3/57 – 7/57, *Algera*, siehe Fn. 42.

¹³⁷ EuGH, Rs 14/61, *Hoogovens*, siehe Fn. 50, S. 527; EuGH, Rs 111/65, *Lemmerz-Werke*, siehe Fn 51, 3. Leitsatz, S.911.

¹³⁸ Vgl. Anlageblatt 1.

¹³⁹ EuGH, Rs 14/61, *Hoogovens*, siehe Fn. 50, S. 524 ff.

Gemeinschaftsrecht die im französischen Recht vorgesehene¹⁴⁰ Möglichkeit des zeitlich unbegrenzten Widerrufs des rechtswidrigen deklaratorischen Verwaltungsaktes und spricht dem Gemeinschaftsorgan einen Ermessensspielraum hinsichtlich der Rücknahme ex tunc oder ex nunc zu.¹⁴¹ Allerdings ist im Rahmen der Rücknahmeentscheidung in jedem Fall, also nicht nur bei konstitutiven rechtswidrigen Verwaltungsakten, das öffentliche Interesse den berechtigten Privatinteressen der Betroffenen gegenüberzustellen¹⁴², um eventuell bestehendem schutzwürdigem Vertrauen gerecht zu werden.

In der Folge wird –wie bereits dargelegt– die Unterscheidung zwischen konstitutiven und deklaratorischem Verwaltungsakt vom Gerichtshof aufgegeben. Grundsätzlich aufhebbar sind nach späterer Rechtsprechung beide Arten rechtswidriger Verwaltungsakte, eine Aufhebung ex tunc kommt jedoch grundsätzlich nur dann in Betracht, wenn die Rechtswidrigkeit des betroffenen Verwaltungsaktes auf falschen oder unvollständigen Angaben beruht oder es sich um einen Bescheid von nur vorläufiger Natur handelt.¹⁴³ Im Rahmen der Interessenabwägung stellt die fehlende Gutgläubigkeit des betroffenen Unternehmers somit ein entscheidendes Kriterium dar.

Bezüglich einer Rücknahmemöglichkeit ex nunc führt der Gerichtshof aus:

„Zwar unterliegt die Rücknahme einer fehlerhaften oder unrichtigen Entscheidung mit Wirkung für die Vergangenheit im allgemeinen strengen Voraussetzungen; dagegen ist die Rücknahme einer solchen Entscheidung für die Zukunft stets möglich.“¹⁴⁴

Diese Abwägungskriterien hat der Gerichtshof in der Folgezeit nicht mehr verändert. So gewichtet er bis heute in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle das ordnungsgemäße Funktionieren der Marktordnungen und des freien Wettbewerbs in der Gemeinschaft stärker als die Interessen des durch die rechtswidrige Entscheidung der Gemeinschaftsverwaltung betroffenen Marktbürgers.¹⁴⁵

2. Sonstiges Verwaltungshandeln

Die Gemeinschaftsorgane handeln nicht nur durch die in Art. 249 EGV aufgeführten Rechtsakte.¹⁴⁶ Die Frage nach der Schutzwürdigkeit berechtigten Vertrauens des Marktbürgers stellt sich auch, wenn Gemeinschaftsorgane Zusagen oder Zusicherungen abgeben, Leitlinien oder sog. Gemeinschaftsrahmen veröffentlichen, auf der Grundlage einer Ermächtigungsverordnung Durchführungsverordnungen für Teilbereiche der direkten Verwaltung erlassen oder eine ständige Verwaltungspraxis begründen.¹⁴⁷

¹⁴⁰ Siehe oben, III., letzter Spiegelstrich.

¹⁴¹ EuGH, Rs 14/61, Hoogovens, siehe Fn. 50, S. 545, 3. Leitsatz.

¹⁴² Geurts, Aufhebung von VA, S. 228; EuGH, verb. Rs 42 und 49/59, SNUPAT, siehe Fn. 49, S. 172; EuGH, Rs 14/61, Hoogovens, siehe Fn. 50, S. 550.

¹⁴³ EuGH, verb. Rs 42 und 49/59, SNUPAT, siehe Fn. 49, S. 115, 10. Leitsatz.

¹⁴⁴ EuGH, Rs 54/77, Herples, Slg. 1978, 585 (598).

¹⁴⁵ Altmeyer, Vertrauensschutz, S. 64.

¹⁴⁶ Ruffert, in Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art. 249 EGV, Rn 121 ff.

¹⁴⁷ Altmeyer, Vertrauensschutz, S. 65 f.

So hat die Kommission gerade in neuerer Zeit im Bereich der Beihilfenkontrolle auf der Grundlage einer Ermächtigungsverordnung des Rates¹⁴⁸ mehrere Durchführungsverordnungen¹⁴⁹ für genau definierte Arten von Beihilfen und eine neue Verfahrensordnung für Beihilfesachen¹⁵⁰ erlassen, die eine Kodifizierung ihrer langjährigen Verwaltungspraxis in diesem Bereich darstellen. In Einzelbereichen ist dadurch ein Zugewinn an Rechtssicherheit auszumachen, der zu einer Stärkung des schutzwürdigen Vertrauens des Marktbürgers führen kann. Speziell in einigen Teilen der Verordnung, in denen die Modalitäten der Rückforderung gemeinschaftsrechtswidriger staatlicher Beihilfen geregelt sind, wird deutlich, dass das gemeinschaftsrechtliche Prinzip des Vertrauensschutzes Eingang gefunden hat.¹⁵¹ So wird die Befugnis der Kommission zur Rückforderung auf eine feste Frist von 10 Jahren beschränkt. Zu berücksichtigen ist dabei jedoch, dass parallel dazu ein nicht abschließender Katalog verjährungsunterbrechender Handlungen existiert und somit faktisch das Konzept der unbefristeten Rücknahme übernommen wird.

Hat das Gemeinschaftsorgan durch Zusicherung oder Zusage¹⁵² bei einem Marktbürger begründete Erwartungen geweckt, kann dieser sich auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes berufen, wenn die Zusicherung hinreichend präzise¹⁵³ und von zuständiger und zuverlässiger Seite¹⁵⁴ gemacht worden ist; sie muss darüber hinaus dem geltenden Recht entsprechen¹⁵⁵.

In der neueren Zeit¹⁵⁶ ist darüber hinaus auch eine Tendenz des Gerichtshof erkennbar, im Falle einer ständigen Verwaltungspraxis eine Selbstbindung der Verwaltung anzunehmen und in diesem Zusammenhang schutzwürdiges Vertrauen zu berücksichtigen.¹⁵⁷ Dabei neigt er dazu, den betroffenen Marktbürger auf Schadensersatz zu verweisen, wenn das Gewähren von Vertrauensschutz die Rechte des Konkurrenten beeinträchtigt.¹⁵⁸

3. Indirekter Vollzug von Gemeinschaftsrecht

Während die beiden bereits untersuchten Fallgruppen des direkten Vollzug und des sonstigen Verwaltungshandelns dadurch gekennzeichnet sind, dass die Gemeinschaftsorgane selbst handeln, wird im

¹⁴⁸ Verordnung (EG) Nr. 994/98 des Rates vom 7. Mai 1998 über die Anwendung der Art. 92 und 93 EGV, ABL. Nr. L 142 vom 14. Mai 1998, S. 1 ff.

¹⁴⁹ Verordnung (EG) Nr. 70/2001, ABL. Nr. L 10 vom 13. 01.2001, S. 33 ff.; Verordnung (EG) Nr. 68/2001, ABL. Nr. L 10 vom 13. 01.2001, S. 20 ff.; Verordnung (EG) Nr. 69/2001, ABL. Nr. L 10 vom 13. 01.2001, S. 30 ff.

¹⁵⁰ Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Art. 93 des EG-Vertrages, ABL. Nr. L 83 vom 27. 03.1999, S. 1 ff.

¹⁵¹ Altmeyer, Vertrauensschutz, S. 118 f.

¹⁵² Die Begriffe werden in der gemeinschaftsrechtlichen Rspr synonym gebraucht, Altmeyer, Vertrauensschutz, S. 81; zur Unterscheidung im dt. Recht vgl. Maurer, Allg. Verwaltungsrecht, § 9.

¹⁵³ EuGH, Urteil vom 27.01.1996, Rs T-235/94, Galtieri, Slg. ÖD 1996, S. I-A-S.43, II-S.129 ff., 46, Rn 63).

¹⁵⁴ EuGH, Urteil vom 15.12.1994, Rs T-489/93, Unifruit Hellas, Slg. 1994, II -S. 1201, Rn 51.

¹⁵⁵ EuGH, Urteil vom 06.07.1999, Rs T-203/97, Bo Forvass, Slg. ÖD 1999, S. I A- 129, II – 705 ff. Rn 70 f.

¹⁵⁶ Erstmals in EuGH, Urteil vom 24.11.1987, Machinefabrieken, Slg. 1987, S. 4617 ff.

¹⁵⁷ Crones, Selbstbindungen der Verwaltung (vgl. Fn. 9), S. 161 ff.

¹⁵⁸ Altmeyer, Vertrauensschutz, S. 86.

Bereich des indirekten Vollzugs das materielle Gemeinschaftsrecht durch die Verwaltungen der Mitgliedstaaten vollzogen.¹⁵⁹

Diese Kompetenzregel bringt Besonderheiten mit sich: so hat die nationale Behörde im Bereich des indirekten Vollzugs von Gemeinschaftsrecht bei ihrem Handeln den gemeinschaftsrechtlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes zu beachten, wie er sich aus der Rechtsprechung des EuGH ergibt, und auch die gerichtliche Kontrolle hat sich vorrangig am gemeinschaftsrechtlichen und nicht am nationalen Grundsatz des Vertrauensschutzes zu orientieren.¹⁶⁰ Nur diese Beachtung der Vorgaben des Gemeinschaftsrechts im Rahmen des Vollzugs auf nationaler Ebene und bei dessen gerichtlicher Kontrolle kann sicherstellen, dass der Grundsatz der einheitlichen Geltung des Gemeinschaftsrechts in allen Mitgliedstaaten nicht durch divergierenden Verwaltungsvollzug in Frage gestellt wird.¹⁶¹

Bereits an dieser Stelle zeichnet sich ab, dass im Falle der Diskrepanz zwischen gemeinschaftsrechtlichem und nationalem Vertrauensschutz immer dann Probleme auftreten, wenn der nationale Vertrauensschutz weitergehend ist als der gemeinschaftsrechtliche, aber gleichwohl wegen des grundsätzlichen Vorrangs des Gemeinschaftsrechts hinter diesem zurücktreten muss.

Besonders anschaulich darstellen lässt sich dies am kontrovers diskutierten Beispiel der Rückforderung von nach nationalem Recht gewährten gemeinschaftsrechtswidrigen Beihilfen, mithin Fällen des Verstoßes gegen Art. 88 EGV.

Der EuGH hat dazu in der grundlegenden Entscheidung *Deutsche Milchkontor*¹⁶², die die Rückforderung zu Unrecht gezahlter Gemeinschaftsbeihilfen für Magermilchpulver zum Gegenstand hat, ausgeführt, dass für solche Fälle in Ermangelung gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften die formellen und materiellen Bestimmungen des nationalen Rechts anzuwenden seien. Dabei sei das innerstaatliche Recht im Vergleich zu den Verfahren, in denen über gleichartige, aber rein innerstaatliche Streitigkeiten entschieden wird, ohne Diskriminierung anzuwenden; denn die Verwirklichung der Gemeinschaftsregelung dürfe nicht durch nationale Verfahrensmodalitäten oder nationales materielles Recht praktisch unmöglich gemacht werden.¹⁶³

Die Vorgabe, zu Unrecht gezahlte Gemeinschaftsbeihilfen nach den gleichen Kriterien zurückzufordern wie rein nationale Geldleistungen (Diskriminierungsverbot) und zugleich die Interessen der Gemeinschaft voll zu berücksichtigen (Effizienzgebot), wurde in der Folge auch auf solche Fälle übertragen, deren Gegenstand die Rückforderung von zu Unrecht gezahlten nationalen Beihilfen war¹⁶⁴ und ist heute ständige Rechtsprechung¹⁶⁵. Dabei ist im Laufe der Zeit die Pflicht, bei der Durchsetzung der

¹⁵⁹ Streinz, *Europarecht*, Rn 467, 470.

¹⁶⁰ Altmeyer, *Vertrauensschutz*, S. 88.

¹⁶¹ Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Bd. II, S. 1058.

¹⁶² EuGH, Urteil vom 23.09.1983, verb. Rs. 205 – 215/82, *Deutsche Milchkontor*, Slg. 1983, S. 2633 ff.

¹⁶³ Ebd., 3. Leitsatz

¹⁶⁴ z.B.: EuGH, Urteil vom 24.02.1987, Rs. 310/85, *Deufil*, Slg. 1987, S. 901 ff.; EuGH, Urteil vom 02.02.1989, Rs. 94/87, *Alcan I*, Slg. 1989, S. 175 ff.

¹⁶⁵ Aus der neueren Zeit: EuGH, Urteil vom 21.01.1999, verb. Rs. T – 129/95, T – 2/96, T 97/96, *Neue Maxhütte*, ZIP 1999, S. 153 ff.; EuGH, Urteil vom 27.06.2000, Rs. C – 404/97, *Kommission ./ Portugalische Republik*, EuZW 2001, S. 22 ff.

Rückforderung die Interessen der Gemeinschaft voll zu berücksichtigen, immer stärker in den Vordergrund gerückt; das Diskriminierungsverbot spielt dagegen heute keine Rolle mehr.

Mit der Forderung des EuGH, der indirekte Vollzug von Gemeinschaftsrecht müsse so durchgeführt werden, dass die Interessen der Gemeinschaft in vollem Umfang berücksichtigt werden, wird die Grundaussage des Vorrangs und der unmittelbaren Geltung von Gemeinschaftsrecht auf den Bereich des indirekten Vollzugs übertragen; denn letztlich führt die Forderung dazu, dass entgegenstehendes nationales Recht nur in einer „gemeinschaftsrechtlich überformten“ Weise auf den Fall angewandt werden darf.¹⁶⁶ Die Anwendbarkeit der nationalen Regelungen über die Aufhebung behördlicher Beihilfemaßnahmen wird also nicht generell ausgeschlossen, aber zumindest „teilweise verdrängt“¹⁶⁷. Für das deutsche Recht ist diese Kollisionsregel vom BVerfG¹⁶⁸ bestätigt worden.

Auf welche Tatbestandsmerkmale der §§ 48 ff. VwVfG der EuGH im Einzelnen zugreift und welche Konsequenzen für die Interpretation sich aus dieser „Europäisierung“¹⁶⁹ des nationalen Verwaltungsrechtes ergeben, soll im Folgenden dargestellt werden.

a. Die neue Beurteilung der Rechtswidrigkeit

Wie bereits dargelegt ist es für die Differenzierung der verschiedenen Aufhebungstatbestände sowohl im Gemeinschaftsrecht als auch im deutschen Recht von Bedeutung, ob der betroffene Verwaltungsakt rechtmäßig oder rechtswidrig ist. Bereits bei der Beurteilung des Merkmals „Rechtswidrigkeit“ treten im Bereich des indirekten Vollzugs von Gemeinschaftsrecht aber erste Schwierigkeiten auf.

Nach deutschem Recht ist ein Verwaltungsakt rechtswidrig, wenn er den von der Rechtsprechung gestellten Anforderungen nicht entspricht.¹⁷⁰ In den vorliegenden Fällen sind die Bewilligungsbescheide jedoch in rechtmäßiger Anwendung nationaler Vorschriften zustande gekommen, ihre Rechtswidrigkeit kann sich also nur aus den gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften der Art. 87, 88 EGV ergeben. Es ist insoweit von Interesse, ob ein Verstoß gegen diese Beihilfeaufsichtsvorschriften auch innerstaatlich das Urteil der Rechtswidrigkeit auslösen kann.

Sobald die Kommission nach Art. 88 II EGV entschieden hat, dass die Beihilfe nach Art. 87 EGV mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar ist, ist diese nach Gemeinschaftsrecht materiell rechtswidrig. Durch Entscheidung wird die Kommission in diesen Fällen vom betroffenen Mitgliedstaat die Beseitigung der bereits eingetretenen Wirkungen der Beihilfe verlangen. Da es sich dabei um die abschließende Feststellung der Unvereinbarkeit der gewährten Beihilfe mit dem gemeinsamen Markt handelt, ist dieser an die Mitgliedstaaten gerichteten Entscheidung ein zwingender Regelungsgehalt zuzumes-

¹⁶⁶ Altmeyer, Vertrauensschutz, S. 92

¹⁶⁷ Blanke, Vertrauensschutz, S. 540

¹⁶⁸ BVerfGE 31, S. 145 ff.; BVerfGE 89, S. 155 ff.; BVerfG, Beschluss vom 17.02.2000 – 2 BvR 1210/98, NJW 2000, S. 2015 ff. – Nichtannahmebeschluss des BVerfG betr. die Verfassungsbeschwerde der Alcan Deutschland GmbH

¹⁶⁹ Triantafyllou, NVwZ 1992, 436 (437).

¹⁷⁰ Geurts, Aufhebung von VA, S. 308.

sen; der gegen die Entscheidung verstoßende Bewilligungsbescheid ist mithin unzweifelhaft auch innerstaatlich rechtswidrig.¹⁷¹

Fraglich ist jedoch, ob eine rein formelle Rechtswidrigkeit ebenfalls ausreicht, um eine Rückabwicklungsverpflichtung zu begründen und zur Rechtswidrigkeit des Bewilligungsbescheides im innerstaatlichen Recht zu führen, so dass § 48 VwVfG einschlägig wäre. Formell rechtswidrige Beihilfen sind dabei solche, die entgegen der in Art. 88 III EGV enthaltenen Notifizierungspflicht nicht gemeldet wurden.¹⁷² In einem Urteil aus dem Jahre 1991¹⁷³ beantwortet der Gerichtshof dieses Problem unter Hinweis auf das Gebot der praktischen Durchsetzbarkeit (effet utile) dahingehend, dass ein Verstoß gegen die Sperrwirkung des Art. 88 III EGV die Beihilfemaßnahme per se rechtswidrig mache; der Fehler könne auch dadurch nicht nachträglich geheilt werden, dass die Kommission im Prüfungsverfahren nach Art. 88 II EGV die Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt feststelle. Diese Praxis des EuGH hat erhebliche Wirkungen für das Verständnis der Rechtswidrigkeit iSd §§ 44 ff. VwVfG, da ein solches Vorgehen in unmittelbarem Gegensatz zu der in § 45 I Nr. 5 VwVfG getroffenen Regelung steht. Zudem hat eine solche Rückforderung die wenig effektive Konsequenz, dass die Beihilfe von dem jeweiligen Begünstigten zurückgefordert werden muss, nach der erfolgreichen Durchführung des Notifizierungsverfahrens aufgrund fehlender materieller Rechtswidrigkeit aber erneut gewährt werden kann.

b. Die neue Sichtweise des Vertrauensstatbestand nach § 48 II VwVfG

Durch die Entscheidungspraxis des EuGH ergibt sich zudem eine neue Sichtweise des Vertrauensschutztatbestandes in § 48 II VwVfG, der für die Rückforderung gewährter Beihilfen einschlägig ist. Besonders einzugehen ist in diesem Zusammenhang auf Satz 3 Nr. 3, nach der der Begünstigte sich nicht auf Vertrauen berufen kann, wenn er die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes kannte oder infolge grober Fahrlässigkeit nicht kannte. Bezüglich der positiven Kenntnis treten dabei keinerlei Schwierigkeiten auf, ebenso im deutschen Recht wie auch im Gemeinschaftsrecht ist in solchen Fällen ein Ausschluss des Vertrauens des Begünstigten vorgesehen.¹⁷⁴

Unterschiedlicher fällt dagegen die Bewertung der groben Fahrlässigkeit aus: während diese im deutschen Recht nur bei offenkundigen Fehlern oder einem sich geradezu aufdrängendem Fehlverhalten angenommen wird¹⁷⁵, werden dem betroffenen Unternehmer vom EuGH wie oben¹⁷⁶ dargelegt umfassende Erkundigungs- und Sorgfaltspflichten auferlegt. So ist es dem Gerichtshof zufolge einem sorgfältigen Gewerbetreibenden regelmäßig möglich, sich der Einhaltung des Notifizierungsverfahrens zu

¹⁷¹ Ebd., S. 308 f.

¹⁷² Ebd., S. 309.

¹⁷³ EuGH, Rs. 354/90, Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, Slg. 1991, 5505 (5528, Rn 13 f.).

¹⁷⁴ EuGH, Rs 5/89, BUG-Alutechnik, Slg. 1990, 3437 (3457); EuGH Rs. 310/85, Deufil, Slg. 1987, 901 (927).

¹⁷⁵ Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 48, Rn. 166.

¹⁷⁶ Vgl. D.II.2.

vergewissern.¹⁷⁷ Dem Gewerbetreibenden werden folglich zusätzliche Sorgfaltspflichten auferlegt, bei deren Verstoß die Gewährung von Vertrauensschutz regelmäßig ausgeschlossen ist.¹⁷⁸

Diese neue Beurteilung der Fahrlässigkeit iSd § 48 II S. 3 Nr. 3 wird von deutscher Seite durchaus kritisch betrachtet: so werden Zweifel insoweit vorgebracht, ob tatsächlich schon von grober Fahrlässigkeit gesprochen werden kann, wenn der Beihilfeempfänger bei der nationalen Behörde bzw. bei der Kommission die von Art. 88 EGV verlangte Unterrichtung nicht überprüft.¹⁷⁹ Das Bestehen eines möglichen schutzwürdigen Verhaltens des Unternehmens könne nicht schon generell unter Hinweis auf das vertragswidrige Verhalten der Behörde ausgeschlossen werden; bei der Prüfung der groben Fahrlässigkeit im Rahmen des Vertrauenstatbestandes iSd § 48 II S.3 Nr.3 VwVfG komme es vielmehr allein auf die Sicht des betroffenen Unternehmers an. Die Notifizierung als innerer Vorgang zwischen Mitgliedstaat und Kommission könne dem Subventionsempfänger nicht angelastet und vertrauensausschließende Wirkungen nicht auf seine Rechtsstellung als quasi „Dritter“ übertragen werden.¹⁸⁰

Eine differenziertere Kritik wird seitens eines anderen Teils der Literatur vorgenommen, der besonders auf die Schwierigkeit der Definition des Beihilfebegriffs abstellt. In umfangreichen, schwierigen Fallkonstellationen, in denen erst langwierige Untersuchungen der Kommission, zu denen externe Wirtschaftsprüfer hinzugezogen werden, ergeben, dass entgegen der Feststellung der nationalen Behörde doch eine Beihilfe vorliegt, könne man die fehlende Schutzwürdigkeit des Vertrauens des Marktbürgers nicht grundsätzlich verneinen, zumal die nationalen Behörden nicht -sozusagen prophylaktisch- jede wirtschaftspolitische Maßnahme bei der Kommission anmelden könnten, um sich von dort zunächst eine Unbedenklichkeitsbescheinigung einzuholen.¹⁸¹ In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass nach Absicht des EuGH auch das Urteil eines nationalen Gerichts, das von der Rechtmäßigkeit einer staatliche Zuwendung ausgeht, beim Empfänger der Beihilfe kein schutzwürdiges Vertrauen in die Rechtmäßigkeit der Maßnahme begründen kann¹⁸².

Bei aller Berechtigung dieser Kritik ist aber auch der Sinn und Zweck dieser Rechtsprechung zu beachten, die das reibungslose Funktionieren der gemeinsamen Marktordnung sicherzustellen versucht. Eine beispielsweise von Fischer¹⁸³ vorgeschlagene Alternativlösung, nach der das Vertrauen ausschließende grob fahrlässige Unkenntnis nur dann vorliegt, wenn die Kommission die Beihilfe generell anhand von Leitlinien oder konkret in einem Beihilfeverbot als wettbewerbsverfälschend beurteilt hat, bevor die Beihilfe dem Empfänger gewährt wurde, liefe diesem Sinn und Zweck zuwider. So könnte seine Lösung zu einer Wettbewerbsverzerrung führen, wenn der vollständig über den Vorgang

¹⁷⁷ EuGH, Rs 5/89, BUG-Alutechnik, Slg. 1990, 3437 (3457).

¹⁷⁸ GA Darmon in EuGH, Rs. 94/87, Alcan, Slg. 1989, 175 (187); Geurts, Aufhebung von VA, 313.

¹⁷⁹ Michels, Vertrauensschutz beim Vollzug von Gemeinschaftsrecht, S. 123 f.; Knösels, Probleme bei der Rückforderung EG-widrig gewährter Beihilfen, VR 1992, 159 (160); Bardenhewer, in: FS für Bockenförde, 239 (246 f.): Geurts, Aufhebung von VA, S. 313.

¹⁸⁰ Ebd.

¹⁸¹ So besonders Altmeyer, Vertrauensschutz, S. 97.

¹⁸² EuGH, Urteil vom 16.05.2000, Rs C/83/98 P, Französische Republik ./ Urteil des EuG vom 27.01.1997 – Rs T-67/94; EuZW 2000, S. 405 ff.

informierte Empfänger die Rückforderung verhindern könnte, indem er sich darauf beriefe, dass die Unvereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt nicht eindeutig feststand.¹⁸⁴

c. Die neue Beurteilung der Abwägung des individuellen mit dem öffentlichen Interessen gemäß § 48 II S. 1 VwVfG

Nach § 48 II S. 1 ist bei Nichtvorliegen der Fälle des Satzes 3 stets eine Abwägung zwischen dem Individualinteresse des Betroffenen und dem öffentlichen Interesse vorzunehmen. Als Regelwertung sieht § 48 II S. 2 dabei für das deutsche Recht vor, dass das Vertrauen des Begünstigten im Normalfall dann als schutzwürdig anzusehen ist, wenn er empfangene Leistungen verbraucht oder irreversible Vermögensdispositionen getroffen hat. Fraglich ist nun, ob diese Abwägung mitsamt der Regelwertung unter dem Einfluss des Gemeinschaftsrechts ebenfalls neu interpretiert werden muss.¹⁸⁵

Die regelmäßige Erforderlichkeit einer Abwägung zwischen dem Vertrauensschutz des Begünstigten und dem Interesse der Gemeinschaft bei der Rücknahme rechtswidriger Verwaltungsakte wurde –wie bereits dargelegt- vom EuGH schon zu Beginn seiner Rechtsprechung anerkannt.¹⁸⁶ Nach der Auffassung des Gerichtshof, die vom BVerwG ausdrücklich anerkannt wurde¹⁸⁷, ist im Rahmen dieser Abwägung jedoch von einem „durch die Einwirkung des Gemeinschaftsrechts deutlich gesteigerten öffentlichen Rücknahmeinteresse“¹⁸⁸ auszugehen. Diese Steigerung wird dabei durch das vom EuGH zur Sicherung der praktischen Durchsetzbarkeit des Gemeinschaftsrechts aufgestellte Effizienzgebot gerechtfertigt.¹⁸⁹

Bis heute ist dem öffentlichen Interesse an der Rücknahme vom Gerichtshof in allen einschlägigen Entscheidungen¹⁹⁰ im Ergebnis der Vorrang eingeräumt worden. Im überwiegenden Teil der Literatur wird jedoch trotzdem formal großen Wert darauf gelegt, keinen *generellen* Vorrang des Rückforderungsinteresses anzunehmen, da ein solcher mit dem deutschen Verfassungsrecht nicht vereinbar wäre¹⁹¹ und zudem damit letztlich der Stellenwert und die Bedeutung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes in Frage gestellt würden¹⁹².

d. Die neue Beurteilung der Ermessensentscheidung nach § 48 I S. 1 VwVfG

¹⁸³ Fischer, DVBl. 1990, S. 1091 ff, ebenso Schneider, NJW 1992, S. 1197 (1201).

¹⁸⁴ Sinnavee, Rückforderung gemeinschaftsrechtswidriger Beihilfen, S. 164.

¹⁸⁵ Michels, Vertrauensschutz beim Vollzug von Gemeinschaftsrecht, S. 121

¹⁸⁶ EuGH, Rs. 7/56 und 3-7/57, Algera, siehe Fn. 47, S. 118.

¹⁸⁷ BVerwGE 92, 81 (86 f.) = DVBl. 1993, S. 727 ff.

¹⁸⁸ BVerwGE 92, 81 (86).

¹⁸⁹ Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, Bd. II, S. 1067.

¹⁹⁰ EuGH, Rs 310/85, Deufil, Slg. 1987, 901 (927); EuGH, Rs. 94/87, Alcan, Slg. 1989, 175 (192), EuGH, Rs. 301/87, Boussac, Slg. 1990, 307 (354), EuGH, Rs. C-5/89, BUG-Alutechnik, Slg. 1990, I-3437 (3457)

¹⁹¹ Michels, Vertrauensschutz beim Vollzug von Gemeinschaftsrecht, S. 130

Kann sich der Empfänger der Beihilfe nicht auf Vertrauensschutz berufen, steht im deutschen Recht die Rücknahme des Verwaltungsaktes selbst, deren Umfang und zeitliche Wirkung nach § 48 I S. 1 VwVfG im Ermessen der Behörde. Es stellt sich nun die Frage, ob für die Ausübung dieses Ermessens bei gemeinschaftsrechtlichen Sachverhalten Raum verbleibt.

Überwiegend¹⁹³ wird dazu vertreten, dass das Ermessen ausgeschlossen sei, wenn eine Kommissionsentscheidung vorliege, durch die die BRD zur Rückforderung einer gemeinschaftsrechtswidrigen Beihilfe verpflichtet werde. Eine solche Entscheidung sei nach Art. 249 IV EGV verbindlich. Die Ansicht eines anderen Teils der Literatur, nach der ein Ausschluss des Rücknahmeermessens dem Begünstigten gegenüber einen Verstoß gegen Treu und Glauben darstellen könne und somit unzulässig sei¹⁹⁴, vermag offensichtlich nicht zu überzeugen, da dem Gemeinschaftsinteresse an der Beachtung des europäischen Beihilferegimes nur durch eine Rücknahmepflicht Rechnung getragen werden kann.

e. Die neue Beurteilung der Rücknahmefrist gemäß § 48 IV VwVfG

Wie bereits erwähnt muss die Aufhebung rechtswidriger begünstigender Rechtsakte auch nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Gemeinschaftsrechts in „angemessener Frist“ erfolgen.¹⁹⁵ Aus der Anerkennung einer zeitlichen Bindung der Rücknahmemöglichkeit hat der EuGH allerdings nicht gefolgert, dass für die Rücknahme gemeinschaftsrechtswidriger nationaler Beihilfen die Jahresfrist des § 48 IV VwVfG gelte.¹⁹⁶ So führt er in der Rechtssache BUG-Alutechnik aus dem Jahre 1989 aus:

„Insbesondere muss eine Bestimmung, die die Rücknahme eines begünstigenden Verwaltungsaktes nur binnen einer bestimmten Frist zulässt, wie alles andere nationale Recht dergestalt angewandt werden, dass die gemeinschaftsrechtlich vorgeschriebene Rückforderung nicht praktisch unmöglich und das Gemeinschaftsinteresse voll berücksichtigt wird.“¹⁹⁷

Der EuGH bestimmt in diesem Urteil also –anders als im Schlussantrag von GA Darmon vorgesehen¹⁹⁸– nicht, dass die Frist selbst gemeinschaftswidrig ist und gänzlich unberücksichtigt bleiben muss. Sie ist allerdings –insbesondere durch eine Verlegung des für den Fristbeginn relevanten Zeitpunktes– gemeinschaftskonform auszulegen; die nationale Behörde ist also verpflichtet, die Beihilfe selbst dann noch zurückzufordern, wenn sie die nach nationalem Recht bestehende Ausschlussfrist hat verstreichen lassen.¹⁹⁹

¹⁹² ebd.; Knösels, Probleme bei der Rückforderung EG-widrig gewährter Beihilfen, VR 1992, 159 (160); Bardenhewer, in: FS für Bockenförde, 239 (253 f.); Pache, NVwZ 1994, 318 (323 f.)

¹⁹³ BVerwGE 92, 81 (87); OVG Münster, JZ 1992, 1080 (1082); Sydow, Europäisierte Verwaltungsverfahren, JuS 2005, S. 97 (102); Bardenhewer, in: FS für Bockenförde, 239 (251); ablehnend lediglich: Weber, Anfechtbarkeit, BayVBl. 1984, 321 (323); Papier, ZHR 152 (1988), 493 (498); Geurts, vgl. Fn 1

¹⁹⁴ Geurts, Aufhebung von VA, S. 329 ff.

¹⁹⁵ Siehe oben, D.I.1. und 2.

¹⁹⁶ Sydow, Europäisierte Verwaltungsverfahren, JuS 2005, S. 97 (102).

¹⁹⁷ EuGH, Rs C-5/89, BUG-Alutechnik, Slg. 1990, I-3437.

¹⁹⁸ Generalanwalt Darmon, in EuGH, Rs. Rs C-5/89, BUG-Alutechnik, Slg. 1990, I-3437 (3443).

¹⁹⁹ Sydow, Europäisierte Verwaltungsverfahren, JuS 2005, S. 97 (102).

Die Kritik in der Literatur an diesem Punkt bezieht sich weniger auf die gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung des § 48 IV VwVfG, deren Notwendigkeit schon deswegen einleuchtet, weil sich im anderen Falle den nationalen Behörden die Möglichkeit böte, durch eigenes säumiges Verhalten zu erreichen, dass einer gemeinschaftsrechtlich vorgeschriebenen Rückforderung der Ablauf einer im nationalen Recht vorgeschriebenen Rücknahmefrist entgegenstünde und somit problemlos eine Aushöhlung der europäischen Beihilfevorgaben möglich wäre. Als problematisch werden vielmehr die Ansatzpunkte zur Verlegung des Fristbeginns gesehen, die nach Ansicht einiger Autoren die Gefahr der Rechtsunsicherheit und Rechtsunklarheit bergen.²⁰⁰ Gefordert wird deswegen als dogmatisch einwandfreie und effektivste Lösung eine autonome gemeinschaftsrechtliche Fristbestimmung, die die Regelungen des § 48 IV S. 1 VwVfG verdrängen würde.²⁰¹

f. Die neue Beurteilung des Entreichungseinwands nach § 49a II VwVfG iVm § 818 III BGB

Das deutsche Verwaltungsverfahrensrecht verweist in § 49a II S. 1 VwVfG für den Umfang der Erstattung auf die Vorschriften des BGB über die Herausgabe einer ungerechtfertigten Bereicherung. Soweit eine Anwendbarkeit nicht aus den in S. 2 genannten Gründen ausgeschlossen ist, kann sich der Empfänger eines Geld- oder Sachleistungsverwaltungsaktes also auf den in § 818 III BGB vorgesehenen Entreichungseinwand berufen. Der Gerichtshof hat in der Rechtssache Alcan diesen Einwand für die Rückforderung einer gemeinschaftsrechtswidrigen nationalen Beihilfe ausgeschlossen, weil dies die Rückforderung „praktisch unmöglich“ machen würde und somit dem Sinn und Zweck der Beihilfevorschriften des EGV zuwiderliefe.²⁰²

Anders ist dies hingegen bei der Rückforderung von Gemeinschaftssubventionen.²⁰³ Der EuGH begründet den strengeren Maßstab für die Rückforderung nationaler Subventionen dabei damit, dass bei einer Gemeinschaftsbeihilfe nicht wie bei staatlichen Beihilfen einem nationalen Unternehmen ein Wettbewerbsvorteil eingeräumt werde und die Sachverhalte somit nicht vergleichbar seien²⁰⁴. Staatliche Beihilfen seien prinzipiell bedenklich, während Gemeinschaftsbeihilfen ein sinnvolles Steuerungsinstrument darstellen würden.²⁰⁵

F. Unterschiede zwischen dem Vertrauensschutzgrundsatz im Gemeinschaftsrecht und im deutschen Recht

I. Unterschiedliche Konzepte

²⁰⁰ Geurts, Aufhebung von VA, S. 339; Triantafyllou, Zur „Europäisierung“ des Vertrauensschutzes - am Beispiel der Rückforderung staatlicher Beihilfen, NVwZ 1992, 436 (440).

²⁰¹ Geurts, Aufhebung von VA, S. 339 f.

²⁰² EuGH, Rs. 94/87, Alcan, Slg. 1989, S. 175 ff.

²⁰³ So z.B. im Fall Ölmühle, in dem der EuGH bei der Rückforderung einer objektiv der Agrarmarktverordnung widersprechenden Subvention die Berufung auf den Entreichungseinwand zuließ; Slg. 1998, I-4767.

²⁰⁴ EuGH, Rs. Ölmühle, Slg. 1998, I-4767.

Bereits die Konzepte des Vertrauensschutzgrundsatzes im deutschen Recht und im Gemeinschaftsrecht unterscheiden sich grundlegend voneinander.

1. Gemeinschaftsrecht

Die in Teil D.I. nachgezeichnete Entwicklung der EuGH-Rechtsprechung hat gezeigt, dass der gemeinschaftsrechtliche Vertrauensschutzgrundsatz als ungeschriebener allgemeiner Rechtsgrundsatz aus den Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten im Wege wertender Rechtsvergleichung gewonnen wurde. Dabei wird die Geltung der allgemeinen Rechtsgrundsätze im europäischen Gemeinschaftsrecht von keiner Seite bestritten.²⁰⁶ Einigkeit besteht auch darüber, dass diesen in der Rechtsprechung des Gerichtshof zur Lückenfüllung und als Auslegungshilfe große Bedeutung zukommt.²⁰⁷ Strittig ist in diesem Zusammenhang jedoch die genaue Verortung des allgemeinen Vertrauensschutzgrundsatzes in der Normenhierarchie. So wird zum Teil die Ansicht vertreten, dem Grundsatz des Vertrauensschutzes komme ebenso wie den weiteren allgemeinen ungeschriebenen Rechtsgrundsätzen im Verhältnis zum Primärrecht und damit auch zu den Grundfreiheiten eine nachrangige Position zu.²⁰⁸ Dies würde bedeuten, dass die Schutzbereiche der ungeschriebenen Rechtsgrundsätze im Lichte der Vorgaben des Primärrechts – im Falle des Vertrauensschutzgrundsatzes also z.B. des freien, unverfälschten Wettbewerbs– definiert und begrenzt würden²⁰⁹; einem anschließenden Abwägungsvorgang käme zwangsläufig kaum noch Bedeutung zu.

In der Rechtsprechung des EuGH finden sich für eine solche nachrangige Position der ungeschriebenen allgemeinen Rechtsgrundsätze gegenüber den geschriebenen Verfassungszielen jedoch keine Anzeichen. Vielmehr betont der Gerichtshof seit einigen Jahren verstärkt, dass er die allgemeinen Rechtsgrundsätze als grundrechtsähnliche Verbürgungen sieht, die den Grundrechtsschutz ergänzen²¹⁰; damit räumt er ihnen eine gleichrangige Position zum Primärrecht und damit auch zu den Grundfreiheiten ein. Hieraus ist für den Fall des Konfliktes zwischen geschriebenem Primärrecht und dem Grundsatz des Vertrauensschutzes abzuleiten, dass in den Urteilen im Wege der Abwägung ein Ausgleich zwischen den entgegenstehenden Interessen zu entwickeln ist und gerade nicht der Grundsatz des Vertrauensschutzes durch das Primärrecht definiert und begrenzt wird. Eine Einschränkung schon

²⁰⁵ Diese umstrittene Differenzierung verteidigt Scheuing, DV 34 (2001), 107 (126).

²⁰⁶ Schweitzer/Hummer, Europarecht, Rn 790 ff.; Oppermann, Europarecht, Rn 404 ff.

²⁰⁷ Meessen, Zur Theorie allg. Rechtsgrundsätze des internationalen Rechts: der Nachweis allgemeiner Rechtsgrundsätze des Europäischen Gemeinschaftsrechts, JbIntR 17 (1975), 283 (287).

²⁰⁸ Quasdorf, Dogmatik der Grundrechte in der EU, S. 99 ff.; Schilling, EuGRZ 2000, S. 3 ff.

²⁰⁹ Altmeyer, Vertrauensschutz, S. 176.

²¹⁰ EuGH, Urteil vom 08.04.1992, Rs. C-62/90, Kommission ./ BRD, Slg. 1992, I-S. 2575 ff.; EuGH, Urteil vom 18.06.1991, Rs. C-206/89, ERT, Slg. 1991, I-S. 2925 ff., vgl. auch Beutler, in: von der Groeben/Schwarze, EUV/EGV, Art. 6 EUV, Rn. 40 ff. m.w.N. zur Rspr.

des Schutzbereichs des Vertrauensschutzgrundsatzes durch die Vorgaben des Primärrechts ist folglich abzulehnen.²¹¹

2. Deutsches Recht

Anders als im Gemeinschaftsrecht stellt sich im deutschen Recht die Frage nach der Rolle, welche dem Grundsatz des Vertrauensschutzes in der Normenhierarchie zukommt, nicht mehr. Nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG ist der Vertrauensschutzgrundsatz als Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips in Art. 20 III GG verankert.²¹²

II. Vergleich der Ausgestaltungen

Ebenso im deutschen wie auch im Gemeinschaftsrecht war der Bereich des Verwaltungshandelns Ausgangspunkt der Entwicklung des Vertrauensschutzgedankens; erst später wurde die Übertragbarkeit der entwickelten Vorgaben auf die Bereiche Rechtssetzung und Rechtsprechung thematisiert.

Auffallend ist, dass der direkte Vollzug von Gemeinschaftsrecht deutliche Parallelen zu den deutschen Gesetzesvorschriften über die Rücknahme und den Widerruf von Verwaltungsakten aufweist.²¹³

Allein durch die Kodifizierung des Vertrauensschutzes in den §§ 48 ff. VwVfG und die damit einhergehende größere Rechtssicherheit für den Betroffenen wird dem Grundsatz im deutschen Verwaltungsrecht jedoch eine größere Rolle zugesprochen als im Gemeinschaftsrecht. Hinzu kommt nach deutschem Recht die Befristung der Rücknahmebefugnis auf ein Jahr, der auf gemeinschaftsrechtlicher Seite lediglich eine nicht näher konkretisierte „angemessene Frist“ gegenübersteht.²¹⁴ Ein weiterer gewichtiger Unterschied ergibt sich im Rahmen der in beiden Rechtsordnungen vorzunehmenden Abwägung: so muss im Gemeinschaftsrecht das im deutschen Recht nicht bekannte Kriterium des ordnungsgemäßen Funktionierens der Ausgleichseinrichtung (zumeist der Gemeinsamen Marktordnung) und der damit verbundenen Forderung der Durchsetzung der Ziele der Gemeinschaft in den Abwägungsvorgang miteinbezogen werden. Durch die insofern vorzunehmende Unterwerfung des Prüfungsvorgangs unter den Grundsatz des „effet utile“ kommt es zwangsläufig zu einer weniger weit reichenden Gewährleistung von Vertrauensschutz auf Gemeinschaftsebene.

Ein Vergleich im Bereich des sonstigen Verwaltungshandelns ist kaum möglich, da es sich bei den Durchführungsverordnungen und Mitteilungen der Kommission ebenso wie bei Zusagen/Zusicherungen um Rechtsakte sui generis handelt, die im Quintett des Art. 249 EGV nicht aufgeführt sind²¹⁵ und deren Systematisierung Schwierigkeiten verursacht. Festhalten lässt sich jedoch, dass

²¹¹ So auch Altmeyer, Vertrauensschutz, S. 176 f.

²¹² Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, § 60; Stern, Das Staatsrecht der BRD, Bd. I, § 20 IV.4.b) α) und f) β), Ipsen, Staatsrecht II, § 17.

²¹³ Vgl. oben, C.II.2.

²¹⁴ Siehe oben, D.I.1. und 2.

²¹⁵ Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, § 249, Rn 121.

bei vielen atypischen Handlungsformen des Gemeinschaftsrechts die Vertrauensschutzgewährleistungen in den Rechtsakten selbst aufgeführt sind, so dass hier ebenfalls eine Parallele zum deutschen Recht, insbesondere zu den Verwaltungsvorschriften der Steuerverwaltung zu bestehen scheint.²¹⁶

Einen Sonderfall bildet der Bereich des indirekten Vollzug, der geprägt ist durch die Notwendigkeit, das Zusammenspiel dreier Beteiligten zu regeln, der Gemeinschaftsbehörde, der mit der Durchsetzung betrauten nationalen Behörde und des rechtsunterworfenen Marktbürgers. Ein direkter Vergleich mit dem deutschen Recht, das eine derartige Konstellation nicht kennt, kommt insofern nicht in Betracht.²¹⁷

G. Bewertung und Ausblick

I. Zusammenfassende Bewertung

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass der EuGH in einer Vielzahl von Urteilen ein sehr detailliertes und ausdifferenziertes System des gemeinschaftsrechtliche Vertrauensschutzes geschaffen hat. Obgleich der Gerichtshof sehr häufig auf das Problem des Vertrauens des Klägers eingegangen ist, ist aber zu beachten, dass er letztendlich nur ausgesprochen selten das Vertrauen auch für schutzwürdig erklärt hat. Diese restriktive Haltung zeigt, dass die Position des EuGH zur Beachtung von Vertrauensschutzerwägungen nicht überschätzt werden darf; der Vertrauensschutz ist zwar nach mittlerweile ständiger Rechtsprechung als allgemeiner Rechtsgrundsatz der Gemeinschaft anerkannt, wird aber nur höchst selten gewährt.

Während die Gewährung von Vertrauensschutz im Bereich des direkten Vollzuges von Gemeinschaftsrecht und sonstigen Verwaltungshandelns aber trotz der sehr restriktiven Voraussetzungen doch zumindest einheitlich erscheint und somit für den Marktbürger vorhersehbar ist, treten im verzahnten System des gemeinschaftsrechtlichen und nationalen Vertrauensschutzes beim indirekten Verwaltungsvollzug einige Ungereimtheiten auf: So ist die vorgesehene „Überformung“ des deutschen Verwaltungsrechts bereits insofern inkonsequent, als der EuGH in den Fällen, in denen nationale Rechtsvorschriften die Rechte des Einzelnen stärker einschränken als die Vorgaben des Gemeinschaftsrechts²¹⁸, zu einem anderen Ergebnis kommt als bei gegenüber dem Gemeinschaftsrecht großzügigeren mitgliedstaatlichen Regelungen. Hier lässt er unter Hinweis auf das Fehlen gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben die strengere nationale Vorschrift zu, ohne sich weiter mit eventuellen Beeinträchtigungen der Rechte der betroffenen Marktbürger auseinander zu setzen.

Kritikwürdig ist auch, dass der Vertrauensschutzgrundsatz auf EG-Ebene voll geprüft wird, während die Mitgliedstaaten das nationale Vertrauensschutzkonzept nur eingeschränkt anwenden dürfen. Dies

²¹⁶ Altmeyer, Vertrauensschutz, S. 158.

²¹⁷ Auch das im deutschen Verwaltungsverfahrensrecht kodifizierte Institut der Amtshilfe, auf das bei der Suche nach einer parallelen Konstellation vereinzelt verwiesen wird, ist nicht geeignet, vgl. Altmeyer, Vertrauensschutz, S. 162 f.

hat zur Folge, dass das Verhalten der Kommission deutlich strenger beurteilt wird als das der Mitgliedstaaten, die rechtswidrig gezahlte Beihilfen rückfordern können. Der Beihilfenempfänger ist also gegen Fehler der Kommission voll geschützt, nicht jedoch gegen Verstöße der Mitgliedstaaten. Dieser Widerspruch verursacht eine unzulässige Ungleichbehandlung zwischen Unternehmen, die eine rechtswidrige Beihilfe zurückzahlen müssen, und solchen, von denen eine Rückzahlung wegen der Handlungsweise der Kommission nicht verlangt wird.²¹⁹

Schließlich führt die Einschränkung der Rechte der Marktbürger durch die gemeinschaftsrechtliche Überformung des deutschen Rechts bei Sachverhalten mit Gemeinschaftsbezug zu einer gespaltenen Auslegung des deutschen Verwaltungsrechts, je nachdem, ob ein Sachverhalt in den Anwendungsbereich des EGV fällt oder nicht. Die seit den 70er Jahren scheinbar unumstößliche kodifizierte nationale Rechtsstruktur des Vertrauensschutzes wird damit erneut in Frage gestellt, was zu Rechtsunsicherheit auf Seiten der Bürger führt.

II. Ausblick: Legislativer Harmonisierungsbedarf

1. Kodifizierung eines europäischen Verwaltungsrechts

Die kritische Grenzlinie zwischen dem Gemeinschaftsrecht und dem nationalen Verwaltungsrecht könnte namentlich durch eine systematische Kodifizierung eines europäischen Verwaltungsrechts unter Einschluss der Vorschriften über die Rücknahme behördlicher Maßnahmen geschlossen werden.²²⁰ Dabei ist zum einen eine bereichsspezifische Lösung, zum anderen aber auch eine Lösung im Rahmen einer übergreifenden Kodifizierung des europäischen Verwaltungsverfahrensrechts denkbar. Eine solche Kodifikation findet indes derzeit keine kompetentielle Grundlage im Primärrecht der EU und wird sie auch so bald nicht erhalten;²²¹ das gilt insbesondere für ein Maximalmodell, das die Spannweite des gesamten Verwaltungsverfahrens umfasst, aber wohl auch für jede Minimallösung.²²² So wurde zutreffend festgestellt:

„Die Zeit für eine allgemeine Gemeinschaftskodifikation des Verwaltungsverfahrensrechts ist noch nicht reif.“²²³

2. Europäisierung des Verwaltungsrechts durch die nationalen Gesetzgeber

²¹⁸ So insbes. in Großbritannien.

²¹⁹ Sinnave, Rückforderung gemeinschaftsrechtswidriger nat. Beihilfen, S. 199 f.

²²⁰ Vgl. hierzu Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht im Werden; Rengeling, VVDStRL 53 (1994), S. 217; Blanke, Vertrauensschutz, S. 562

²²¹ Zur gegenwärtigen Gesetzeslage: Kahl, NVwZ 1996, 869; für die Zukunft: Schwarze, DVBl. 1996, 886 f.

²²² Blanke, Vertrauensschutz, S. 563.

²²³ Sommermann, DVBl. 1996, 897.

Angeleitet durch die Rechtsprechung des EuGH fällt mithin auf absehbare Zeit dem nationalen Gesetzgeber die wichtigste Rolle bei der Europäisierung des mitgliedstaatlichen Verwaltungsrechts zu. Dabei muss er das mitgliedstaatliche Recht so ausgestalten, dass es „mit dem Gemeinschaftsrecht ein harmonisches Ganzes bildet“²²⁴, insbesondere angesichts der teilweise offenen Widersprüche zwischen den Vorgaben des Gemeinschaftsrechts und dem Wesensgehalt der nationalen Regelungen, wie sie sich beispielsweise in den §§ 48 ff. VwVfG zeigen.

Nur auf diese Weise kann der Verwaltungsvollzug an dieser Schnittstelle von nationalem und europäischem Recht in absehbarer Zeit vereinheitlicht und zugleich eine Voraussehbarkeit und Berechenbarkeit der Regelungen zum Vertrauensschutz zugunsten der Wirtschaftsteilnehmer garantiert werden.

²²⁴ Zuleeg, VVDStRL 53 (1994), S. 178.

Anlageblatt 1

Die Gewährung von Vertrauensschutz bei der Rücknahme von Verwaltungsakten in

Deutschland

Begriff des Vertrauensschutzes ist Rechtsbegriff

Vertrauensschutz ist (ungeschriebener) verfassungsrechtlicher Grundsatz und damit ein auch vom Gesetzgeber zu beachtendes Rechtsprinzip

Seit 1977 detaillierte Regeln zur Aufhebungssystematik von VA in den §§ 48 ff. VwVfG

Unterscheidung bei der Gewährung von Vertrauensschutz zwischen verschiedenen Kategorien von VA:

- rechtswidrig (Rücknahme) oder rechtmäßig (Widerruf)
- belastend oder begünstigend

Differenzierung zwischen belastenden und begünstigenden VA;

begünstigend ist ein VA, wenn er „ein Recht oder einen rechtlich erheblichen Vorteil begründet oder bestätigt“ (§ 48 I 2 VwVfG)

Rechtmäßige begünstigende VA genießen stets Bestandsschutz, rechtswidrige begünstigende dann, wenn der Adressat auf den Bestand des VA vertraut hat und sein Vertrauen unter Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an der Rücknahme schutzwürdig ist

Belastenden VA kommt sie schwächste Form des Vertrauensschutzes zu; sollte der Einzelne ausnahmsweise ein Interesse an der Aufrechterhaltung haben, kann er dieses im Rahmen der Ermessensentscheidung der §§ 48 I 1, 49 I VwVfG zur Geltung bringen



Untersuchung in jedem **Einzelfall**, ob nach Abwägung der Interessen dem Vertrauen des Betroffenen der Vorrang einzuräumen ist

→ im Vordergrund steht die **Gewährung subjektiven Rechtsschutzes**

→ Hauptziel ist die **Herstellung der Funktionsfähigkeit der Verwaltung** durch die **Vorgabe allgemeingültiger Handlungsmaximen**

Frankreich

Der Rechtsbegriff der „*confiance légitime*“ (wörtliche Übersetzung des dt. Begriffs) wurde erst unter der Geltung des Gemeinschaftsrechts entwickelt und hat bis heute keine Aufnahme in nationale französische Rechtsregelungen oder in die Rspr. gefunden

Vertrauensschutz ist kein allgemeiner Grundsatz; auch dem Prinzip der Rechtssicherheit sowie dem daraus abgeleiteten Grundsatz der Anerkennung wohlverworbener Rechte („*respect des droits acquis*“) kommt kein Verfassungsrang zu

Kein normiertes Recht; Fallrechtsprechung

Unterscheidung bei der Gewährung von Vertrauensschutz zwischen verschiedenen Kategorien von VA:

- Aufhebung ex nunc (*abrogation*) oder ex tunc (*retrait*)
- rechtswidrig oder rechtmäßig

Differenzierung zwischen rechtsbegründenden („*créateur de droits*“) und nicht rechtsbegründenden („*non créateur de droits*“) VA;

rechtsbegründender Charakter wird von der Verwaltung nur dann bejaht, wenn der VA aus pragmatischen, verwaltungstechnischen Gründen eine gewisse Stabilität haben sollte und ein Interesse des Adressaten an seiner Aufrechterhaltung besteht

Der „*retrait*“ eines rechtswidrigen rechtsbegründenden VA ist grds. an bestimmte, vom Conseil d'Etat formulierte Voraussetzungen gebunden:

Er darf ausschließlich aus Gründen der Rechtswidrigkeit und nur innerhalb eines Zeitraums von 2 Monaten ab Veröffentlichung oder Bekanntgabe zurückgenommen werden (→ keine Abwägung)

Nicht rechtsbegründenden VA wird kein Schutz gewährt, die Verwaltung kann ihre Entscheidung jederzeit ändern; dabei wird eine nicht unbeachtliche Zahl von VA als nicht rechtsbegründend angesehen



Anknüpfung an objektiv-rechtliche Kriterien (Existenz wohlverworbener Rechte, 2-Monats-Frist) **ohne Prüfung der konkreten Schutzwürdigkeit des Betroffenen im Einzelfall**;

entscheidend für den Vertrauensschutz ist nicht das subjektive Vertrauen des Adressaten, sondern der Rechtsgrund des VA