

Verwaltungsverfahrensrecht

§§ 54, 56, 59 II Nr. 4 VwVfG: Treu und Glauben in öffentlich-rechtlichen Verträgen

BVerwG, Urteil vom 16.05.2000 - 4 C 4.99.

Leitsatz

1. Macht eine Gemeinde die Änderung eines Bebauungsplans in einem verwaltungsrechtlichen Vertrag davon abhängig, daß der bauwillige Eigentümer an Stelle eines nicht mehr festsetzbaren Erschließungsbeitrags an sie einen Geldbetrag für einen gemeinnützigen Zweck leistet, so verletzt sie damit das sog. Koppelungsverbot; der Vertrag ist gemäß § 59 II Nr. 4 VwVfG nichtig.

2. Dem auf einen nichtigen verwaltungsrechtlichen Vertrag beruhenden Erstattungsanspruch eines Beteiligten steht der Grundsatz von Treu und Glauben nicht schon deshalb entgegen, weil eine Rückabwicklung der vom anderen Teil erbrachten Leistungen aus rechtlichen Gründen nicht möglich ist.

Sachverhalt: *Die Klägerin ist Grundstückseigentümerin in der beklagten Stadt. Das Grundstück liegt in unmittelbarer Nähe aber außerhalb eines seit 1979 rechtsverbindlichen Bebauungsplans eines Neubaugebiets und lag im Außenbereich, so daß es an der Abrechnung der Erschließungsanlagen des Neubaugebiets nicht teilnahm. 1991 beantragte die Klägerin bei der Beklagten, ihr Grundstück in den Geltungsbereich des Bebauungsplans miteinzubeziehen, da sie es mit einem Einfamilienhaus bebauen wollte. Die Beklagte machte dies davon abhängig, ob die Klägerin einen Ausgleichsbetrag von 14.562,18 DM für die nun nicht mehr anfallenden Erschließungskosten an die Stadt entrichten würde. Daraufhin vereinbarten Klägerin und Beklagte, daß die Beklagte berechtigt sei, 14.562,18 DM von der Klägerin zu vereinnahmen, sobald die Änderung des Bebauungsplans rechtsverbindlich werden würde oder aber die*

Klägerin für ihr Grundstück eine unanfechtbare Baugenehmigung erhalte.

Nach Zahlung des vereinbarten Betrages leitete die Beklagte das Planänderungsverfahren ein und erklärte ihr Einvernehmen mit dem Bauvorhaben der Klägerin, woraufhin das Landratsamt die Baugenehmigung erteilte. Die Klägerin errichtete das Wohnhaus und bezog es. Daraufhin verlangte sie von der Beklagten den Betrag von 14.562,18 DM zurück. Ihre hierauf gerichtete Klage blieb vor dem VG und dem VGH ohne Erfolg.

Problemaufriß

Der verkürzt wiedergegebene Sachverhalt birgt zahlreiche schwierige Probleme öffentlich-rechtlicher Verträge in sich. Zunächst stellt sich die Frage, ob der von der Klägerin verfolgte Erstattungsanspruch öffentlich-rechtlicher Natur ist. Bejaht man dies, kommt man zu dem Problem, ob es sich bei der getroffenen Vereinbarung um einen subordinationsrechtlichen Austauschvertrag handelt. Schließlich bedarf es der Erörterung, inwieweit sich ein Vertragsteil bei öffentlich-rechtlichen Verträgen auf dessen Nichtigkeit berufen kann, wenn der andere seine Leistung schon unumkehrbar erbracht hat.

Lösung des BVerwG

Das BVerwG hebt die Urteile der Vorinstanzen auf und gibt der Klage statt.

1. Da die Vereinbarung zwischen den Parteien einen öffentlich-rechtlich geregelten Gegenstand, nämlich die Aufnahme des Grundstücks der Klägerin in den Geltungsbereich des Bebauungsplans des Beklagten, betrifft, ist auch der Erstattungsanspruch der Klägerin öffentlich-rechtlicher Natur.

„Erstattungsansprüche sind gleichsam umgekehrte Leistungsansprüche. Dem Erstattungsanspruch entspricht ... der in ... der Vereinbarung geregelte Zahlungsanspruch der Beklagten. Dieser Leistungsanspruch gehört dem öffentlichen Recht an“.

Werden also öffentlich-rechliche Belange zwischen einem Träger der öffentlichen Verwaltung und einem Bürger vertraglich geregelt, ist grundsätzlich vom Vorliegen eines öffentlich-rechtlichen Vertrages auszugehen.

2. Des Weiteren nimmt das BVerwG an, daß die Beteiligten einen subordinationsrechtlichen Vertrag im Sinne von § 54 S. 2 VwVfG geschlossen haben.

„Mit der Bezugnahme auf den Erlaß eines Verwaltungsaktes bezeichnet die Norm den typischen Anwendungsbereich des subordinationsrechtlichen Vertrages, nämlich den Abschluß eines Vertrages in einem Rechtsbereich, in dem sich Bürger und Behörde allgemein wie bei dem Erlaß eines Verwaltungsaktes in einem Über- und Unterordnungsverhältnis gegenüberstehen“.

Insofern kommt es auf den engen Wortlaut von § 54 S. 2 VwVfG nicht an, der Begriff des „Verhältnisses“ ist vielmehr weit auszulegen. Demgemäß stellt das BVerwG im streitgegenständlichen Verfahren darauf ab, daß die Klägerin sowohl im Hinblick auf ein Planänderungsverfahren, als auch hinsichtlich der Einvernehmensklärung für eine ihr Grundstück betreffende Baugenehmigung auf das hoheitliche Tätigwerden bzw. Mitwirken der Beklagten angewiesen war. Unter diesen Prämissen ordnet das BVerwG, bis hierhin noch übereinstimmend mit den Entscheidungen der Instanzgerichte, das Vertragsverhältnis als städtebaulichen Austauschvertrag im Sinne von § 56 I S. 1 VwVfG ein, da die Voraussetzungen eines sondergesetzlich geregelten Austauschvertrags nicht vorliegen¹. Die Bestimmtheit und die Ausgleichsfunktion des Vertrages ergeben sich aus dem Billigkeitsausgleich für den nun nicht anfallenden Straßenerschließungsbeitrag, die Ausgleichsfunktion folgt aus dem Verhalten der Beklagten, das Planänderungsverfahren nach Zahlung des Vertrages einzuleiten.

3. Im Gegensatz zu VG und VGH sieht das BVerwG aber das Koppelungsverbot des § 56 I S. 1 VwVfG als verletzt an,

¹Dies wird in der Entscheidung weiter ausgeführt, ist aber an dieser Stelle von untergeordneter Bedeutung.

„weil die vereinbarte Leistungspflicht der Klägerin nicht im sachlichen Zusammenhang mit dem von der Beklagten in Aussicht gestellten Fortführen des Planänderungsverfahrens steht. Unerheblich ist es, ob die Beteiligten die Unzulässigkeit der von der Klägerin zu erbringenden Leistung erkannt haben oder auch nur erkennen konnten“.

Zwar läßt es sich nur schwierig abstrakt-generell umschreiben, wann der geforderte sachliche Zusammenhang zwischen Leistung und Gegenleistung gegeben ist. Unter Berücksichtigung des schon vor Inkrafttreten des VwVfG anerkannten Koppelungsverbots darf in einem verwaltungsrechtlichen Vertrag zum einen nichts miteinander verknüpft werden, was ohnehin schon in einem inneren Zusammenhang steht. Zum anderen dürfen hoheitliche Entscheidungen ohne entsprechende gesetzliche Ermächtigung nicht von wirtschaftlichen Gegenleistungen abhängig gemacht werden, es sei denn, daß erst die Gegenleistung das der Entscheidung entgegenstehende Hindernis beseitigt. Es darf also in keinem Fall zu einem „Verkauf von Hoheitsakten“ kommen. Letzteres kann auch dann gegeben sein, wenn die vom Bürger zu erbringende Leistung einem anderen öffentlichen Interesse zu dienen bestimmt ist, als die von der Behörde zu erbringende oder in Aussicht gestellte Leistung.

Im vorliegenden Fall ist ein Zusammenhang zwischen der „nicht Zweck gebundenen Zuwendung“ der Klägerin und der von der Beklagten in Aussicht gestellten Schaffung der Voraussetzungen für eine Baugenehmigung kein bauplanungsrechtlicher Zusammenhang zu erkennen. So haben auch die Instanzgerichte keine infolge des Vorhabens der Klägerin eintretende städtebauliche Maßnahmen erkennen können. Einziger Grund für das Verhalten der Beklagten war es, aus Gründen der Gleichbehandlung mit anderen Grundeigentümern im Plangebiet den der Klägerin im Falle einer Genehmigung ihres Hauses zukommenden Erschließungsvorteil abzuschöpfen, da die Klägerin seinerzeit nicht erschließungsbeitragspflichtig war und nun

kein Erschließungsbeitrag mehr gefordert werden darf, weil das Grundstück erschlossen ist².

„Der Vertrag soll also eine empfundene „Gerechtigkeitslücke“ schließen. Auch vor diesem Hintergrund ist das Leistungsversprechen der Klägerin jedoch als sachfremd und unangemessen zu mißbilligen“.

4. Schließlich kann die Beklagte auch nicht damit durchdringen, daß sie sich auf den Grundsatz von Treu und Glauben beruft.

„Ist ein öffentlich-rechtlicher Vertrag ... nichtig, weil die Behörde sich eine wegen Verletzung des Koppelungsverbots unzulässige Gegenleistung hat versprechen lassen, so steht einem darauf gestützten Erstattungsanspruch des Bürgers der Grundsatz von Treu und Glauben nicht schon deshalb entgegen, weil eine Rückabwicklung der von der Behörde erbrachten Leistung aus rechtlichen Gründen unmöglich geworden ist. Müßte der (wie hier) auf eine Geldleistung gerichtete Erstattungsanspruch des Bürgers bereits daran scheitern, daß die Behörde (Gemeinde) die ihr obliegende Leistung unwiederbringlich und unwiderrufbar erbracht hat, würde die gesetzlich angeordnete Sanktion der Nichtigkeit des Vertrages in einer Vielzahl von Fällen wirkungslos bleiben. Der Grundsatz von treu und Glauben erhielte damit eine rechtliche Tragweite, die mit dem Regelungsanspruch des § 59 II Nr. 4 ~~Ergänzende Hinweise~~ einbar wäre“.

Den klaren Worten des BVerwG hinsichtlich der Anwendbarkeit des Grundsatzes von Treu und Glauben bilden den Kern der Entscheidung und ihnen ist wenig hinzuzufügen. In Abkehr von der bisherigen Rechtsprechung³ wurde einer teilweise auch in der Literatur das Wort geredeten⁴ Korrektur der an sich zwingenden Folge der Nichtigkeit eines öffentlich-rechtlichen Vertrages recht deutlich ein Riegel vorgeschoben.

²Zu dieser Problematik ausführlich BVerwG NVwZ 1986, 586

³BVerwGE 55, 337, 341; 71, 85, 91 f

⁴Kopp/Ramsauer VwVfG, 7. Aufl., 2000, § 59 Rn 32

Gleichwohl bleiben die Fälle problematisch, in denen sich nicht der öffentlich-rechtliche Vertragspartner nicht wie „ein ehrbarer Kaufmann“ verhält, sondern der andere Vertragsteil, zumeist ein Investor, unseriös handelt. Um solchen Fällen vorzubeugen könnte es sich empfehlen in Verträge die Klausel aufzunehmen, daß es ausgeschlossen sich auf die Nichtigkeit des Vertrages zu berufen, wenn mit der Verwirklichung des Vorhabens begonnen wurde. Des weiteren gilt es sorgsam abzuwägen, den Grundsatz von Treu und Glauben bei anderen Nichtigkeitsgründen als Verstöße gegen das Koppelungsverbot auszuschließen. Denn dies könnte verschiedene Beteiligte geradezu animieren, zur Unwirksamkeit des Vertrages führende Formfehler zu provozieren oder Leistungen zu vereinbaren, die in einem so eklatanten Mißverhältnis zueinander stehen, daß der Vertrag offensichtlich gegen das Angemessenheitsgebot des § 56 I VwVfG verstößt.

Lernteil

1. Werden öffentlich-rechtliche Belange zwischen einem Träger der öffentlichen Verwaltung und Bürger vertraglich geregelt, ist grundsätzlich vom Vorliegen eines öffentlich-rechtlichen Vertrages auszugehen.
2. Auf den engen Wortlaut von § 54 S. 2 VwVfG kommt es nicht an, der Begriff des „Verhältnisses“ ist vielmehr weit auszulegen.
3. Hoheitliche Entscheidungen dürfen ohne entsprechende gesetzliche Ermächtigung nicht von wirtschaftlichen Gegenleistungen abhängig gemacht werden, es sei denn, daß erst die Gegenleistung das der Entscheidung entgegenstehende Hindernis beseitigt.
4. Ist ein öffentlich-rechtlicher Vertrag nichtig, steht einem auf die Nichtigkeit gestützten Erstattungsanspruch des Bürgers der Grundsatz von Treu und Glauben nicht schon deshalb entgegen, weil eine Rückabwicklung der von der Behörde erbrachten Leistung aus rechtlichen Gründen unmöglich geworden ist.

Das Wichtigste

Nach dem Koppelungsverbot des § 56 II S. 2 VwVfG darf in einem verwaltungsrechtlichen Vertrag zum einen nichts miteinander verknüpft werden, was ohnehin schon in einem inneren Zusammenhang steht. Zum anderen dürfen hoheitliche Entscheidungen ohne entsprechende gesetzliche Ermächtigung nicht von wirtschaftlichen Gegenleistungen abhängig gemacht werden. Es darf also zu keinem „Verkauf von Hoheitsakten“ kommen.

RRef Caspar David Hermanns, Berlin