

-Übung zu Vorlesungen im Verwaltungsrecht-

Lösung Fall 8

Klage des B auf Zahlung von €14.000¹

B kann den geforderten Betrag erfolgreich einklagen, wenn seine Klage zulässig und begründet ist.

A. Zulässigkeit²

I. Verwaltungsrechtsweg, § 40 I 1 VwGO

Da eine aufdrängende Sonderzuweisung vorliegend nicht einschlägig ist, kommt es für die Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges auf die Generalklausel des § 40 VwGO an. Danach ist Voraussetzung für das Vorliegen einer öffentlich-rechtlichen Streitigkeit, dass sich das Begehren des Klägers (B) nach Vorschriften des Öffentlichen Rechts beurteilt, d.h. nach Normen, die Träger öffentlicher Gewalt als solche berechtigen oder verpflichten.

B macht einen Erstattungsanspruch geltend, der sowohl zivil- (§§ 812 ff. BGB) als auch öffentlich-rechtlicher Natur sein kann. Ausschlaggebend für die Beurteilung ist die Rechtsnatur des der Erstattungsforderung vorausgehenden Leistungsanspruches, also der Rechtsnatur der zwischen B und O geschlossenen Vereinbarung.

Maßgebliche Kriterien bei der Zuordnung von Verträgen zum Privat- bzw. Öffentlichen Recht sind Gegenstand und Zweck der vertraglichen Vereinbarung. Gegenstand des Vertrages ist hier eine Planänderung, deren Geschäftsgrundlage bzw. Bedingung die Zahlung des vereinbarten Betrages sein soll. Zweck der Vereinbarung ist die Abschöpfung von Erschließungsvorteilen. Es handelt sich somit um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag nach §§ 54 ff. VwVfG i.V.m. § 1 I LVwVfG. Dem öffentlich-rechtlichen Charakter steht nicht entgegen, dass durch die Vereinbarung der Zahlung keine Pflicht zur Bauleitplanung begründet werden kann (§ 1 III S. 2 BauGB). Es reicht aus, dass eine enge Verbindung zwischen Geldleistung und Planänderung besteht. Weil der Vertrag zwischen S und B ein öffentlich-rechtlicher ist, muss auch der Erstattungsanspruch dem Öffentlichen Recht zugeordnet werden. Da zudem weder eine verfassungsrechtliche Streitigkeit noch eine abdrängende Sonderzuweisung vorliegt (vor allem sind die §§ 217 ff. BauGB nicht einschlägig), ist der Verwaltungsrechtsweg eröffnet.

II. Statthafte Klageart

Die Klageart richtet sich nach dem Klagebegehren, § 88 VwGO. B beantragt die Zahlung eines Geldbetrages, mithin eine tatsächliche, nicht in der Form eines Verwaltungsakts erfolgende Leistung der Verwaltung. Dieses Begehren ist im Wege der allgemeinen Leistungsklage geltend zu machen. Eine solche ist zwar nicht separat in der VwGO geregelt, jedoch ist sie in §§ 43 II, 111 S. 1, 113 IV, 169 II, 170 VwGO erwähnt bzw. vorausgesetzt.

¹ Ausgangspunkt des Sachverhalts sind zwei höchstrichterliche Entscheidungen: BVerwGE 111, 162 (Schoch, JK 01, Allg. VerwR, Öff.-rechtl. Erstattg.-Anspr./6); BGH, DVBl. 2001, 1273 = NJW 2001, 2626 (Ehlers, JK 02, GO BW § 54/1), angelehnt an die Fallbearbeitung von Gröpl, Jura 2003, 779 ff.

² Hinweis: Das Hauptproblem der Zulässigkeitsprüfung liegt hier – ausnahmsweise einmal! – bei § 40 I 1 VwGO.

-Übung zu Vorlesungen im Verwaltungsrecht-

III. Klagebefugnis, § 42 II VwGO analog

Nach ganz herrschender Auffassung ist § 42 II VwGO auf die allgemeine Leistungsklage analog anwendbar, um Popularklagen auszuschließen. Der Kläger muss also geltend machen, dass er möglicherweise einen Anspruch auf die erstrebte Leistung der Behörde hat. Es ist nicht von vornherein auszuschließen, dass B der geltend gemachte Anspruch zusteht, so dass die Klagebefugnis gegeben ist.

IV. Vorverfahren, Klagefrist, Form

Fristbestimmungen sind bei der allgemeinen Leistungsklage ebenso wenig zu beachten wie ein Vorverfahren. Die Klage muss schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle erhoben werden, § 81 I VwGO.

V. Klagegegner

§ 78 I Nr. 1 VwGO gilt ausdrücklich nur für Anfechtungsklagen. Nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen ist der Rechtsträger zu verklagen, Klagegegner ist also die Stadt S.

VI. Beteiligtenfähigkeit

- B: § 61 Nr. 1, 1. Alt. VwGO (natürliche Person)
- Stadt S: § 61 Nr. 1, 2. Alt. VwGO (juristische Person des öffentlichen Rechts)

VII. allgemeines Rechtsschutzbedürfnis

Ein allgemeines Rechtsschutzbedürfnis besteht, wenn der Kläger die entsprechende Leistung bei der Behörde beantragt hat. B hat vor Klageerhebung die Rückzahlung der 14.000 € von S verlangt.

VIII. Zwischenergebnis: Die Klage des B ist zulässig.

B. Begründetheit

Die Klage ist begründet, wenn B einen Anspruch auf Erstattung von 14.000 € hat.

I. Anspruchsgrundlage

Eine spezialgesetzliche Anspruchsgrundlage ist nicht ersichtlich, so dass der allgemeine öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch in Betracht kommt. Dieser ist gewohnheitsrechtlich anerkannt und findet seine Grundlage im Restitutionsprinzip, wie es in §§ 812 BGB für das Zivilrecht seinen Ausdruck gefunden hat. Auch im öffentlichen Recht gilt, dass zu Unrecht einbehaltene Leistungen zurückzuerstatten sind.

Voraussetzung für das Bestehen eines öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruchs ist das Vorliegen einer Vermögensverschiebung auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts ohne rechtlichen Grund

-Übung zu Vorlesungen im Verwaltungsrecht-

1.) *Vermögensverschiebung auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts*

B hat 14.000 € an die Stadt S gezahlt. Grundlage hierfür war der öffentlich-rechtliche Vertrag zwischen B und S.

2.) *Rechtsgrundlosigkeit der Vermögensverschiebung*

Der Erstattungsanspruch setzt weiterhin voraus, dass die Leistung ohne Rechtsgrund erfolgt ist. Ein Rechtsgrund fehlt nur dann, wenn die vertragliche Vereinbarung zwischen B und S nichtig wäre. Ein rechtswidriger öffentlich-rechtlicher Vertrag bleibt trotzdem wirksam.

Nichtigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrages

Die Nichtigkeit eines öffentlich-rechtlichen Vertrages ist in § 59 VwVfG geregelt.

§ 59 I VwVfG erklärt Nichtigkeitsgründe des BGB für entsprechend anwendbar und bezieht sich dabei auf alle öffentlich-rechtlichen Verträge (ergibt sich aus der Systematik und dem Wortlaut des § 59 II VwVfG).

§ 59 II VwVfG enthält einen Katalog besonderer Nichtigkeitsgründe für Verträge i.S.d. § 54 S. 2 VwVfG (subordinationsrechtliche Verträge) und ist daher vorrangig vor der "Generalklausel" des Abs. 1 zu prüfen.

Als Nichtigkeitsgrund kommt § 59 II Nr. 4 VwVfG in Frage, da die Zahlung der 14.000 € eine unzulässige Gegenleistung für die Einbeziehung des Grundstücks des B in den B-Plan darstellen könnte.

a) *Subordinationsrechtlicher Vertrag i.S.d. § 54 S. 2 VwVfG*

Zunächst müsste es sich also bei dem Vertrag zwischen B und S um einen subordinationsrechtlichen Vertrag handeln.

B müsste also ein solcher Vertragspartner sein, an den die Stadtverwaltung sonst einen Verwaltungsakt gerichtet hätte. Dies bedeutet nicht, dass im Zeitpunkt des Vertragsschlusses ein Verwaltungsakt rechtmäßig gewesen sein muss. Insbesondere ist hier nicht entscheidend, dass ein Erschließungsbeitragsbescheid rechtswidrig gewesen wäre, weil die Erschließung – ohne das Grundstück des B – bereits seit langem abgeschlossen war (vgl. § 133 BauGB). Gemeint ist vielmehr, dass typischerweise im relevanten Verhältnis zwischen Behörde und Bürger Verwaltungsakte ergehen, dass also ein Subordinationsverhältnis besteht. Diese Voraussetzung ist hier erfüllt, denn hätte das Grundstück von Anfang an im Plangebiet gelegen, wäre der Erschließungsbeitragsbescheid die typische Form der Heranziehung zum Erschließungsbeitrag gewesen. Zudem konnte B ohne hoheitliches Tätigwerden von S sein Bauvorhaben nicht verwirklichen. Im Ergebnis ist der Vertrag als subordinationsrechtlicher i.S.v. § 54 S. 2 VwVfG zu qualifizieren.

b) *Austauschvertrag i.S.d. § 56 VwVfG*

§ 59 II Nr. 4 setzt voraus, dass die Vereinbarung ein Austauschvertrag i.S.d. § 56 VwVfG ist. Ein solcher ist als subordinationsrechtlicher Vertrag i.S.d. § 54 S. 2 VwVfG, in dem sich der Vertragspartner der Behörde zu einer Gegenleistung verpflichtet, definiert.

Ein Gegenseitigkeitsverhältnis i.S. eines Synallagmas (=gegenseitige Abhängigkeit von Leistung und Gegenleistung) ist aber nicht erforderlich und ließe sich auch wegen § 1 III BauGB nicht wirksam konstruieren.

-Übung zu Vorlesungen im Verwaltungsrecht-

Ausreichend ist es, wenn die Leistung der Behörde Geschäftsgrundlage oder Bedingung für die Gegenleistung des Bürgers ist (sog. *hinkender Austauschvertrag*), § 56 I VwVfG ist dann zum Schutz des Bürgers zumindest entsprechend anwendbar.³

Hier wurde eben solch eine hinkende Austauschvereinbarung geschlossen. Erst nach Zahlung durch B sollte mit der Planung begonnen werden. § 56 VwVfG ist somit zumindest entsprechend anwendbar.

c) Anforderungen des § 56 VwVfG

Die Gegenleistung muss gem. § 56 I, 1 VwVfG für einen *bestimmten Zweck* vereinbart werden. Als Zweck wurde die Instandhaltung von Kinderspielplätzen vereinbart.

Die Gegenleistung muss der Behörde außerdem zur *Erfüllung öffentlicher Aufgaben* dienen. Die Instandsetzung von öffentlichen Kinderspielplätzen im Stadtgebiet ist Aufgabe der Kommunen (Selbstverwaltungsangelegenheit i.S.d. Art. 28 II, 1 GG).

Die Gegenleistung muss ferner den gesamten Umständen nach *angemessen* sein. Als Orientierungsmaßstab gilt der fiktive Erschließungsbeitrag; dem die Summe entspricht.

Der Vertrag könnte gegen das *Koppelungsverbot* gemäß § 56 I 1 Alt. 1 VwVfG verstoßen. Das Verbot einer nicht im sachlichen Zusammenhang mit der Leistung der Behörde stehenden Gegenleistung besagt nach ständiger Rechtsprechung des BVerwG, dass durch den Austauschvertrag nichts, was nicht ohnehin in innerem Zusammenhang steht, so miteinander verknüpft werden darf, dass hoheitliche Entscheidungen von einer wirtschaftlichen Gegenleistung abhängig gemacht würden und es gleichsam zu einem „Verkauf von Hoheitsakten“ käme.

Das bedeutet zum einen, dass

- der Zweck, für den die Gegenleistung des Bürgers verwendet wird, demselben öffentlichen Interesse wie die Leistung der Behörde dienen muss und
- behördliche Genehmigungen nicht zur Tauschware degradiert werden dürfen

Die Leistung des B soll zur Instandsetzung kommunaler Kinderspielplätze verwendet werden. Dieser Zweck hat mit dem Grundstück des Klägers nichts zu tun (Finanzinteressen gegen bodenrechtliche Interessen). Der Billigkeitsausgleich, den die Regelung offensichtlich bewirken will, kann den notwendigen Zusammenhang nicht herstellen. Dass B keinen Erschließungsbeitrag gezahlt hat, hat sich zu Lasten der anderen Grundstückseigentümer und nicht zu Lasten der S ausgewirkt (s. § 131 I 1 BauGB). Der vorgesehene Billigkeitsausgleich müsste diesen Umstand berücksichtigen, nicht aber den kommunalen Haushalt begünstigen. Ein bauplanungsrechtlicher Zusammenhang zwischen der Planerweiterung und der Instandhaltung der Kinderspielplätze ergibt sich ebenfalls nicht, da sich die sanierten Spielplätze auf dem gesamten Gemeindegebiet befinden.

Die Vereinbarung zwischen B und S verstößt also gegen das Koppelungsverbot, so dass der Vertrag gemäß § 59 II Nr. 4 VwVfG nichtig ist

Damit fehlte der Leistung des B *ex tunc* der Rechtsgrund.

3.) *Kein Anspruchsausschluss*

a) *Wegfall der Bereicherung*

³ direkte oder analoge Anwendbarkeit des § 56 I VwVfG offengelassen von BVerwGE 111, 162 (167)

-Übung zu Vorlesungen im Verwaltungsrecht-

Der Anspruch des B auf Rückzahlung könnte ausgeschlossen sein, weil sich S auf den Wegfall der Bereicherung beruft, da sie die 14.000 € schon zur Instandsetzung verwendet habe. Das steht dem Erstattungsanspruch aber nicht entgegen, soweit der Staat oder andere Verwaltungsträger dem Grunde nach erstattungspflichtig sind. Der Einwand des Wegfalls der Bereicherung widerspräche dem Grundsatz der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hand. Die Vorschriften der §§ 818 III, IV und 819 BGB finden keine entsprechende Anwendung weil Verwaltungsträger gemäß Art. 20 III GG an den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gebunden sind und der durch gesetzeswidrige Vermögensverschiebung erreichte Zustand nicht festgeschrieben werden darf.

b) Verstoß der Rückforderung gegen Treu und Glauben

Dem Erstattungsanspruch des B könnte der – auch im Verwaltungsrecht geltende – Grundsatz von Treu und Glauben (§ 242 BGB) entgegenstehen, weil S den Bebauungsplan geändert und B bereits gebaut hat. Nähme man dies an, bliebe der Verstoß gegen § 56 VwVfG für die öffentliche Hand jedoch sanktionslos. Ein Ausschluss ist nur dann zu erwägen, wenn in der Person oder im Verhalten des Erstattungsberechtigten liegende besondere Umstände hinzutreten (h.M.). Für solche Umstände gibt es jedoch keine Anhaltspunkte. B hat erst später Zweifel an seiner Zahlungspflicht bekommen und insbesondere die Stadtverwaltung nicht durch die Zahlung eines Geldbetrages, von dem er wusste, dass er ihm erstattet werden müsste, zur Planänderung veranlasst. Er hat nicht treuwidrig gehandelt, so dass der Ausschluss aus § 242 BGB nicht greift.

II. Ergebnis

B hat gegen S einen Anspruch auf Erstattung von €14.000 aus dem allgemeinen öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch. Die Klage ist begründet.