



§ 16 Handeln durch Verwaltungsvertrag

- Neben dem VA die wichtigste und wichtiger werdende Handlungsform der Verwaltung
- §§ 54 ff. VwVfG; nach § 62 VwVfG gelten subsidiär die übrigen Bestimmungen des VwVfG und ergänzend/entsprechend die Vorschriften des BGB
- Daneben gibt es spezialgesetzliche Regelungen für einzelne Vertragstypen (z.B. §§ 11, 12 BauGB)



I. Begriff und Bedeutung

§ 54 Satz 1 VwVfG: Verträge, durch die ein Rechtsverhältnis auf dem Gebiet des Öffentlichen Rechts begründet, geändert oder aufgehoben wird.

- Unterscheidung nach dem Verhältnis der vertragsschließenden Parteien zueinander:
 - Koordinationsrechtliche Verträge (zwischen grundsätzlich gleichgeordneten Vertragspartnern, insbesondere zwischen rechtsfähigen Trägern öffentlicher Verwaltung)
 - Subordinationsrechtliche Verträge

- Unterscheidung nach dem Regelungsgegenstand:
 - Verpflichtungsverträge
 - Verfügungsverträge (Beispiel: Festsetzung einer Subvention unmittelbar durch Vertrag statt durch VA. Hier liegt der Hauptanwendungsbereich der Verwaltungsakt-ersetzenden Verwaltungsverträge)
- Besondere Vertragstypen
 - Vergleichsvertrag (§ 55 VwVfG)
 - Austauschvertrag (§ 56 VwVfG)
 - Beide Vorschriften gelten nicht bei koordinationsrechtlichen Verträgen

II. Abgrenzung

- Gegenüber privatrechtlichen Verträgen
 - Nach den allgemeinen Grundsätzen der Zuordnung bzw. Qualifizierung (vgl. § 6)
 - Ausgeschlossen ist die Aufspaltung von Verträgen (keine sog. Mischverträge)
- ▲ Grundstücksvertrag mit Einheimischenprivilegierung nach dem sog. Weilheimer Modell (BVerwGE 92, 56).



- Beachte § 9 VwVfG (gilt nicht für Verträge auf den Gebieten des Staatskirchenrechts oder für Staatsverträge und auch nicht für Verwaltungsabkommen zwischen dem Bund und den Ländern).
Prozessual: BVerfG oder BVerwG gemäß § 50 Abs. 1 Ziffer 1 VwGO

Gegenüber dem VA:

- Keine Einseitigkeit, daher andere Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen, Bindungswirkung, Fehlerfolgen, Aufhebungsmöglichkeit und Abwicklungssituation.
- Im Verwaltungsvertrag ist die Mitwirkung des Bürgers stets Existenzvoraussetzung, während sie etwa beim zustimmungsbedürftigen VA nur Rechtmäßigkeitsvoraussetzung ist.



III. Fehlerfolgen

- Grundsätzlich Gesetzmäßigkeit der Verwaltung: Der Verwaltung darf es eigentlich nicht erlaubt sein, Regelungen durchzusetzen, die sie nicht auch durch Verwaltungsakt treffen könnte (daher jahrzehntelang Kritik u.a. von Otto Mayer, vgl. zuletzt *Burmeister*, VVDStRL 52 [1993], 190 ff.).
- Aber: Tendenz der Stärkung exekutiver Spielräume und der Gewinnung flexiblerer Handlungsinstrumente

- Formelle Fehler (§§ 57, 58 VwVfG)
- Zulässigkeit der Vertragsform als solcher (§ 54 Satz 1):
Ausdrückliche Vertragsformverbote?
(z.B. Beamtenernennung, Abgabefestsetzung)
- Materielle Fehler: Vorrang des Gesetzes, daher Einsatz vor allem
im Ermessensbereich, auch Einwilligung in belastende
Regelungen möglich; vgl. hier nur §§ 55, 56 VwVfG

Fehlerfolgenrecht:

Nichtigkeit unter den Voraussetzungen des § 59 VwVfG

- Besonderheit § 58 VwVfG: Schwebende Unwirksamkeit bis zur Erteilung der erforderlichen Zustimmung eines Dritten
- Ein nichtiger Verwaltungsvertrag entfaltet keine Rechtswirkungen
(Teilnichtigkeit: § 59 Abs. 3 VwVfG)
- Leistungen auf Grund eines nichtigen Vertrages sind rechtsgrundlos erfolgt; grundsätzlich Rückerstattungspflicht

- Ein VA, der auf der Grundlage eines nichtigen Vertrages erlassen worden ist, ist nach den Regeln über den VA zu beurteilen (Nichtigkeit nur, wenn § 44 VwVfG vorliegt)
- § 59 Abs. 1 VwVfG (allgemeine Nichtigkeitsgründe):
 - i.V.m. BGB (v.a. §§ 105, 116–118, 125 i.V.m. 57 VwVfG, 138, 164 ff., 306, 142 i.V.m. 119, 120, 123)
 - Str.: § 134 BGB i.V.m. einem Verbotsgesetz: +, wenn qualifizierter Rechtsverstoß (BVerwGE 98, 58 [63]), v.a. wenn Verstoß gegen Vertragsformverbot

- § 59 Abs. 2 VwVfG (bei subordinationsrechtlichen Verträgen)
 - Ein Verwaltungsakt mit entsprechendem Inhalt wäre nichtig (Nr. 1)
 - Ein Verwaltungsakt mit entsprechendem Inhalt wäre nicht nur wegen eines Verfahrens- oder Formfehlers rechtswidrig und dies war den Vertragsschließenden bekannt (Nr. 2)
 - Die Voraussetzungen zum Abschluss eines Vergleichsvertrags lagen nicht vor und ein Verwaltungsakt mit entsprechendem Inhalt wäre nicht nur wegen eines Verfahrens- oder Formfehlers rechtswidrig (Nr. 3; BVerwGE 49, 359 [363])
 - Die Behörde lässt sich eine nach § 56 unzulässige Gegenleistung versprechen (Nr. 4; BVerwGE 84, 236).



IV. Abwicklungsfragen

- Über § 62 VwVfG: BGB-Vorschriften über „Pflichtverletzung“ (§ 280 BGB):
(vgl. hierzu  *Geis*, NVwZ 2002, 385)
- Sonderregelung des § 60 VwVfG
(clausula rebus sic stantibus [ *Lorenz*, DVBl. 1997, 865])



- Zur Durchsetzung vertraglicher Ansprüche kann nicht auf den VA zurückgegriffen werden (mangels Rechtsgrundlage)
→ Allgemeine Leistungsklage, für die gemäß § 40 Abs. 2 VwGO der Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist. § 61 VwVfG bietet die Möglichkeit der Unterwerfung unter die sofortige Vollstreckung aus dem Vertrag

Klausurfall: Brüning/Bosesky, JURA 2015, 1375;
Broscheit, JA 2016, 840.