

Übungsfall 23: Verwaltungsrechtlicher Vertrag

Die Stadt Rostock schließt mit dem ortsansässigen Unternehmer U einen schriftlichen Vertrag. Darin verpflichtet sich U, durch Lärmschutzmaßnahmen den von seinem Betriebsgrundstück ausgehenden Lärmpegel unter die von der TA Lärm festgelegten Grenzwerte zu reduzieren. Die Stadt gewährt dem U im Gegenzug dafür eine Investitionshilfe i.H.v. 75.000 €. War der Abschluss dieses Vertrags durch die Stadt zulässig und ist der Vertrag wirksam? (nach BVerwGE 84, 236, Urt v. 15.12.1989, Az. 7 C 6.88 = NVwZ 1990, 665)

A. Rechtsgrundlage

- spezialgesetzliche Grundlage (-) hier nicht einschlägig
- subsidiär: § 54 Satz 1 VwVfG M-V (+) kommt hier als RGL in Betracht

I. Abschluss eines Vertrags

Vertragsabschluss gem. (§ 62 Satz 2 VwVfG M-V i.V.m.) §§ 145 ff. BGB: Abgabe und Zugang der korrespondierenden Willenserklärungen Angebot und Annahme (+)

II. Vertrag öffentlich-rechtlicher Art

Die Rechtsnatur eines Vertrags bestimmt sich nach dem Vertragsgegenstand und dem Vertragszweck.¹ Der Vertragsgegenstand ist öffentlich-rechtlicher Art, wenn die seinen Regelungsgegenstand betreffenden Normen solche des öffentlichen Rechts sind. Hier:

- Leistung der Stadt an den U: Investitionshilfe in Geld → Wirtschaftsförderung ist jedoch ein kaum verrechtlichtes Gebiet, bei der die Verwaltung nach h.M. Wahlfreiheit hat, ob sie die Förderung durch VA, verwaltungsrechtlichen Vertrag oder privatrechtlichen Vertrag gewährt → keine Anhaltspunkte für die Rechtsnatur
- Leistung des U: Reduktion des Lärmpegels unter die von der TA Lärm festgelegten Grenzwerte → TA Lärm ist eine Verwaltungsvorschrift auf Grundlage des § 48 BImSchG; sie entfaltet keine unmittelbare Außenwirkung; das Immissionschutzrecht ist jedoch dem öffentlichen Recht zuzuordnen → Vertragsgegenstand und damit Vertrag ist öffentlich-rechtlicher Art

RGL ist somit § 54 Satz 1 VwVfG M-V.

B. Formelle Voraussetzungen

I. Zuständigkeit

die örtlich zuständige Behörde ergäbe sich subsidiär aus § 62 Satz 1 i.V.m. § 3 VwVfG M-V; hier lässt sich die Zuständigkeit der Stadt Rostock aus der Verbandszuständigkeit ableiten:

- Leistung der Stadt an den U: Fraglich ist, ob Kommunen eine Kompetenz zur Wirtschaftsförderung haben. Während eine Meinung dies unter Hinweis auf die Gefahr eines Subventionswettlaufs zwischen den ohnehin finanziell schwach ausgestatteten Kommunen verneint, gehen die h.L. und das BVerwG davon aus, dass die Gemeinden diese Kompetenz aufgrund des kommunalen Selbstverwaltungsrechts aus Art. 28 II 1 GG haben.²
- Leistung des U: Auch der vorbeugende Immissionschutz durch Vereinbarung strengerer als der allgemeingültigen Immissionswerte fällt nach Rspr. des BVerwG in das kommunale Selbstverwaltungsrecht aus Art. 28 II 1 GG, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.³

→ die Zuständigkeit der Stadt Rostock ist gegeben

[die Organzuständigkeit innerhalb der Kommune ist hier nicht relevant]

II. Verfahren und Form

ein öffentlich-rechtlicher Vertrag bedarf gem. § 57 VwVfG M-V grds. der Schriftform; eine Ausnahme liegt hier nicht vor (+) der Vertrag wurde schriftlich geschlossen

C. Materielle Voraussetzungen

I. Zulässigkeit der Handlungsform

1. Bestehen einer Vertragsformgestaltung

Eine ausdrückliche Gestattung der Handlungsform öffentlich-rechtlicher Vertrag ist für den vorliegenden Fall nicht ersichtlich, aufgrund des vertraglichen Gleichordnungscharakters und damit mangels hoheitlichen Eingriffscharakters aber auch nicht aufgrund des Vorbehalts des Gesetzes nach Art. 20 III, I GG nötig.

2. Fehlen von Vertragsformverboten

Zu prüfen ist aber, ob Vertragsformverbote gem. § 54 Satz 1, 2. Hs. VwVfG M-V entgegenstehen. Im Immissionschutzrecht werden nur Mindeststandards (sind regelmäßig zugleich subjektive Schutzrechte Dritter) festgelegt, die nicht durch Vertrag mit der Verwaltung für/gegen Dritte unterlaufen werden können; ein Verbot, durch Vertrag strengere Immissionswerte zu vereinbaren, findet sich hingegen nicht.⁴ Auch findet sich kein ausdrückliches oder ungeschriebenes Verbot im Recht der Wirtschaftsförderung. Es steht dem Vertrag also keine Rechtsvorschrift entgegen; die Handlungsform ist insofern zulässig.

II. Zulässigkeitsvoraussetzungen des subordinationsrechtlichen Austauschvertrags

Die Pflichten aus dem zwischen der Stadt Rostock und Unternehmer U geschlossenen Vertrag stehen im Gegenseitigkeitsverhältnis; es handelt sich mithin um einen Austauschvertrag. Falls es sich bei dem Vertrag zudem um einen subordinationsrechtlichen Vertrag i.S.d. § 54 Satz 2 VwVfG M-V handelt, dann würden die Zulässigkeitsvoraussetzungen des § 56 VwVfG M-V gelten. Das wäre der Fall, wenn die Behörde den Vertrag mit einem Vertragspartner schliesse, an den sie sonst einen VA richten würde. Entgegen dem engen Wortlaut des § 54 Satz 2 ist nicht Voraussetzung, dass die Behörde die vertraglich begründete Pflicht – hier die Pflicht des U, durch Lärmschutzmaßnahmen den von seinem Betriebsgrundstück ausgehenden Lärmpegel unter die von der TA Lärm festgelegten Grenzwerte zu reduzie-

1 Vgl. Gemeinsamer Senat der obersten Gerichtshöfe des Bundes, BVerwGE 74, 368 (370) = NJW 1986, 2359 (2359).

2 Vgl. BVerwGE 84, 236 (239) = NVwZ 1990, 665 (666).

3 Vgl. BVerwGE 84, 236 (241) = NVwZ 1990, 665 (666).

4 Vgl. BVerwGE 84, 236 (241) = NVwZ 1990, 665 (666).

ren – auch durch einen entsprechenden VA an den U begründen könnte, sondern dass die Vertragspartner außerhalb des Vertrages auf dem dem Vertrag zugrundeliegenden Rechtsgebiet in einem Subordinationsverhältnis zueinander stünden.⁵ Die Pflicht des U zur Lärmreduktion betrifft das Immissionsschutzrecht, auf dem die Stadt und U ansonsten in einem Subordinationsverhältnis zueinander stünden. Folglich handelt es sich um einen subordinationsrechtlichen Vertrag i.S.d. § 54 Satz 2 VwVfG M-V. Es gelten daher die Zulässigkeitsvoraussetzungen für subordinationsrechtliche Austauschverträge nach § 56 VwVfG M-V.

1. Bestimmter Zweck

Gem. § 56 I 1 VwVfG M-V müsste die Gegenleistung des U für einen bestimmten Zweck im Vertrag vereinbart worden sein. Eine Zweckvereinbarung ist gegeben; von ihrer hinreichenden Bestimmtheit ist auszugehen.

2. Erfüllung öffentlicher Aufgaben

Nach § 56 I 1 VwVfG M-V muss die Gegenleistung des U zudem der Behörde zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben dienen. Das ist nach h.M. der Fall, wenn die Behörde sachlich und örtlich zuständig ist. Die Stadt Rostock ist für den vorbeugenden Immissionsschutz zuständig (s.o.); die Gegenleistung des U dient also der Erfüllung öffentlicher Aufgaben.

3. Angemessenheit

Gem. § 56 I 2 VwVfG M-V muss die Gegenleistung des U weiterhin angemessen sein. Hiervon ist vorliegend auszugehen.

4. Koppelungsverbot

Desweiteren muss die Gegenleistung des U gem. § 56 I 2 VwVfG M-V in einem sachlichen Zusammenhang mit der Leistung der Stadt stehen (Koppelungsverbot). Auch hiervon ist vorliegend auszugehen.

5. Zulässigkeit bei Anspruch auf die Leistung der Behörde

Schließlich ist gem. § 56 II VwVfG M-V, falls U einen Anspruch auf die Leistung der Behörde hat, die Vereinbarung der Gegenleistung des U nur zulässig, wenn die Gegenleistung Inhalt einer Nebenbestimmung zu einem VA sein könnte. Ob U hier einen Anspruch auf eine Investitionshilfe der Stadt Rostock i.H.v. 75.000 € hätte ist nicht bekannt; es ist daher davon auszugehen, dass kein solcher Anspruch besteht.

Die Voraussetzungen für subordinationsrechtliche Austauschverträge nach § 56 VwVfG M-V sind somit erfüllt.

III. Wirksamkeit des Vertrags

Nunmehr müsste der Vertrag auch wirksam sein. Das ist der Fall, wenn er wirksam wurde und nicht nichtig geworden ist.

1. Wirksamwerden

Grundsätzlich wird ein Vertrag mit Vertragsschluss wirksam. Der Vertrag wäre jedoch nach § 58 I und II VwVfG M-V schwebend unwirksam, solange eine erforderliche Zustimmung oder Genehmigung fehlt. Mangels Eingriffs durch den Vertrag in Rechte Dritter ist jedoch keine schriftliche Zustimmung Dritter nach § 58 I erforderlich; auch § 58 II ist hier nicht einschlägig. Der Vertrag ist also mit Vertragsschluss wirksam geworden.

2. Besondere Nichtigkeitsgründe subordinationsrechtlicher Verträge

Speziell für subordinationsrechtliche Verträge geltenden die Nichtigkeitsgründe des § 59 II VwVfG M-V.

a. Nichtigkeit eines entsprechenden Verwaltungsakts

Nach § 59 II Nr. 1 VwVfG M-V wäre der Vertrag nichtig, wenn ein VA mit entsprechendem Inhalt nach § 44 VwVfG M-V nichtig wäre. Das ist hier jedoch nicht einschlägig.

b. Qualifizierte Rechtswidrigkeit eines entsprechenden Verwaltungsakts mit Kenntnis

Gem. § 59 II Nr. 2 VwVfG M-V wäre der Vertrag ferner nichtig, wenn ein VA mit entsprechendem Inhalt nicht nur wegen eines Verfahrens- oder Formfehlers i.S.d. § 46 VwVfG M-V rechtswidrig wäre und dies den Vertragsschließenden bekannt war. Auch dies ist hier nicht einschlägig.

c. Verstoß gegen Zulässigkeitsvoraussetzungen des subordinationsrechtlichen Austauschvertrags

Nichtig wäre der Vertrag gem. § 59 II Nr. 4 VwVfG M-V auch dann, wenn sich die Behörde eine nach § 56 VwVfG M-V unzulässige Gegenleistung hätte versprechen lassen. Dies ist nicht der Fall (s.o.).

3. Allgemeine Nichtigkeitsgründe öffentlich-rechtlicher Verträge

Abschließend zu prüfen sind noch die allgemeinen Nichtigkeitsgründe nach § 59 I VwVfG M-V. Eine Nichtigkeit des Vertrags aufgrund entsprechender Anwendung von Vorschriften des BGB liegt allerdings nicht vor.

D. Ergebnis

Der Vertrag ist zulässig und wirksam.

5 Vgl. BVerwGE 111, 162 (165 f.).