

Durchsetzung eines verwaltungsvertraglichen Anspruchs

Die Stadt S und der Unternehmer U haben einen subordinationsrechtlichen Verwaltungsvertrag miteinander geschlossen. U kommt jedoch seiner vertraglichen Pflicht nicht nach. Welche Möglichkeiten hat die Stadt, ihren vertraglichen Anspruch durchzusetzen?

Um den verwaltungsvertraglichen Anspruch durchzusetzen, bedarf es eines Vollstreckungstitels und dessen Vollstreckung.

I. Vollstreckung unmittelbar aus dem Vertrag

Möglicherweise kann unmittelbar aus dem Verwaltungsvertrag vollstreckt werden. § 61 I 1 VwVfG sieht eine solche sofortige Vollstreckung [gemeint ist unmittelbare Vollstreckbarkeit] aus einem öffentlich-rechtlichen Vertrag vor.

1. Subordinationsrechtlicher Verwaltungsvertrag

Allerdings bezieht sich die Norm ausschließlich auf öffentlich-rechtliche Verträge i.S.d. § 54 Satz 2 VwVfG, mithin auf subordinationsrechtliche Verwaltungsverträge, so dass eine Vollstreckung unmittelbar aus einem koordinationsrechtlichen Verwaltungsvertrag im Umkehrschluss ausscheidet. Es handelt sich vorliegend aber um einen subordinationsrechtlichen Vertrag, so dass eine Vollstreckung aus dem Vertrag grds. in Frage kommt.

2. Unterwerfung

§ 61 I 1 VwVfG setzt jedoch zusätzlich voraus, dass sich ein Vollstreckungsschuldner der sofortigen Vollstreckung aus dem Vertrag unterworfen hat; erst in einer solchen Unterwerfungserklärung – die selbst Vertragsbestandteil sein muss – wäre der nötige Vollstreckungstitel zu erblicken.¹ Im hiesigen Fall ist jedoch von der Existenz einer Unterwerfungserklärung bzw. -klausel des U nichts bekannt, so dass von deren Nichtexistenz auszugehen ist.

Mangels Unterwerfung des U unter die sofortige Vollstreckung aus dem Vertrag kann die Stadt daher ihren Vertragsanspruch nicht unmittelbar aus dem Vertrag vollstrecken.

II. Erlass und Vollstreckung eines entsprechenden Verwaltungsakts

Vorteil der Verwaltung ggü. Privaten ist es, dass sie mittels Verwaltungsakt selbst Vollstreckungstitel schaffen und diese dann im Wege der Verwaltungsvollstreckung selbst durchsetzen kann. Zu prüfen ist nun, ob die Stadt hier die Verpflichtung des U zur Erfüllung seiner vertraglichen Pflicht durch Erlass eines Verwaltungsaktes rechtsverbindlich feststellen bzw. ihn dadurch vollstreckbar verpflichten kann.

1. Zulässigkeit der Handlungsform

Das setzt voraus, dass der Anspruch der Stadt überhaupt durch Verwaltungsakt begründet werden kann.

a. Verwaltungsrechtlicher Anspruch

Nicht durch Verwaltungsakt begründet werden können bspw. privatrechtliche Ansprüche der öffentlichen Hand; bei diesen bedürfte eine zwangsweise Durchsetzung vielmehr eines zivilgerichtlichen Vollstreckungstitels und der zivilprozessualen Zwangsvollstreckung. Vorliegend handelt es sich jedoch um einen Anspruch der Stadt aus einem verwaltungsrechtlichen, also öffentlich-rechtlichen Vertrag und damit nicht um einen privatrechtlichen, sondern um einen verwaltungsrechtlichen Anspruch, der als solcher grds. durch Verwaltungsakt begründet werden kann.

b. Vertraglicher Anspruch

Es ist aber fraglich, ob ein (verwaltungs-) vertraglicher Anspruch einseitig-autoritativ durch Verwaltungsakt festgesetzt werden kann.

Nach einer Ansicht ist danach zu unterscheiden, ob durch den Verwaltungsvertrag lediglich eine gesetzlich bereits begründete Pflicht anerkannt wird, oder ob die Pflicht durch den Vertrag überhaupt erst begründet wird. Erstenfalls könne der Anspruch durch Verwaltungsakt festgesetzt werden, letzterenfalls hingegen nicht.

Eine ähnliche Unterscheidung wäre möglich zwischen subordinationsrechtlichen und koordinationsrechtlichen Verwaltungsverträgen: Subordinationsrechtliche Verträge i.S.v. § 54 Satz 2 VwVfG sind dadurch definiert, dass sie mit Rechtssubjekten geschlossen werden, die stattdessen auch Adressat eines Verwaltungsakts sein könnten. Dieses potentielle Über-Unterordnungsverhältnis (Subordinationsverhältnis) könnte es rechtfertigen, Ansprüche aus subordinationsrechtlichen Verträgen auch mittels Verwaltungsakt festsetzen zu können, während es bei koordinationsrechtlichen Verträgen das Gleichordnungsverhältnis (Koordinationsverhältnis) verböte, Vertragsansprüche durch Verwaltungsakt festzusetzen. Bei dem Vertrag zwischen S und U handelt es sich um einen subordinationsrechtlichen Vertrag. Demnach könnte die Stadt ihren vertraglichen Anspruch auch mittels Verwaltungsakt festsetzen.

Gegen solche Differenzierungen spricht jedoch, dass ein Vertragsverhältnis eben kein Über-Unterordnungs-, sondern ein Gleichordnungsverhältnis ist, und auch bei subordinationsrechtlichen Verträgen ein Subordinationsverhältnis nur potentiell besteht bzw. alternativ bestanden hätte, aber statt eines Verwaltungsakts gerade die Vertragsform gewählt wurde. Gegen die Annahme einer Gleichordnung in Vertragsverhältnissen spricht auch nicht, dass die Verwaltung beim Abschluss verwaltungsrechtlicher Verträge den engen Vorschriften des Verwaltungsverfahrensrechts unterworfen ist und sie sich anders als ein Privater grds. auch nicht auf Vertrauensschutz berufen kann,² da sie es ist, die sich für oder gegen Angebot bzw. Annahme eines Verwaltungsvertrags und speziell beim subordinationsrechtlichen Verwaltungsvertrag für oder gegen die Vertragsform statt eines Verwaltungsakts entscheiden kann. Dieses vertragliche Gleichordnungsverhältnis setzt sich konsequenter Weise auch in Bezug auf die Durchsetzungsmöglichkeiten vertraglicher Ansprüche fort. Auch eine gesetzliche Ermächtigung, die im Einzelfall die Festsetzung eines verwaltungsvertraglichen Anspruchs durch Verwaltungsakt ermöglichen könnte,³ ist hier nicht ersichtlich.

Nach alledem scheidet diese Durchsetzungsmöglichkeit der Stadt schon an der Zulässigkeit der Festsetzung der verwaltungsvertraglichen Pflicht des U durch Verwaltungsakt.

[Auf die Zulässigkeit der Vollstreckung kommt es also nicht mehr an. Einer solchen Durchsetzung verwaltungsvertraglicher Ansprüche durch Verwaltungsakt könnte – sofern keine speziellere gesetzliche Ermächtigung besteht – § 61

1 BVerwGE 98, 58, Urt. v. 3.3.1995, Az. 8 C 32.93 = NJW 1996, S. 608 (610 f.).

2 In diese Richtung aber BVerwGE 89, 345, Urt. v. 24.1.1992, Az. 3 C 33.86 = NVwZ 1992, S. 769 (771).

3 BVerwGE 50, 171, Urt. v. 13.2.1976, Az. 4 C 44.74 = NJW 1976, S. 1516 (1517); BVerwG NVwZ 1992, S. 769 (770).

VwVfG entgegenstehen: § 61 VwVfG schließt bei koordinationsrechtlichen und bei Fehlen einer Unterwerfungsklausel auch bei subordinationsrechtlichen Verwaltungsverträgen eine sofortige Vollstreckung, also eine unmittelbare Vollstreckbarkeit aus dem Vertrag, aus (s.o.). Je nachdem, ob man die Vollstreckung eines Verwaltungsakts, der zu einer verwaltungsvertraglichen Pflicht verpflichtet, als Vollstreckung unmittelbar aus dem Vertrag oder aber (mittelbar) als Vollstreckung des daran anknüpfenden Verwaltungsakts ansieht, wäre auch die Zulässigkeit der Verwaltungsvollstreckung abzulehnen oder anzunehmen.]

Die Stadt S kann also die vertragliche Pflicht des U nicht durch Verwaltungsakt festsetzen und im Wege der Verwaltungsvollstreckung selbst durchsetzen.

III. Klage zur Erlangung eines gerichtlichen Vollstreckungstitels und dessen Vollstreckung

Zu prüfen ist nun noch die Möglichkeit, dass die Stadt klagt, um einen gerichtlichen Vollstreckungstitel zu erlangen, welcher dann vom Gericht zugunsten der Stadt vollstreckt werden könnte.

1. Gerichtliches Erkenntnisverfahren

Die Stadt wird einen gerichtlichen Vollstreckungstitel erlangen, wenn eine passende Klage zulässig und begründet ist.

a. Zulässigkeit

aa. Zuständige Gerichtsbarkeit

Der Weg zu den allgemeinen Verwaltungsgerichten ist mangels aufdrängender Sonderzuweisung nach Generalklausel § 40 I 1 VwGO eröffnet, wenn es sich um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art ohne abdrängende Sonderzuweisung handelt.

(1) Öffentlich-rechtliche Streitigkeit

Die Streitigkeit ist öffentlich-rechtlicher Natur, wenn der Vertrag zwischen S und U ein öffentlich-rechtlicher Vertrag ist. Bei dem Vertrag handelt es sich um einen verwaltungsrechtlichen, mithin öffentlich-rechtlichen Vertrag. Die Streitigkeit ist also öffentlich-rechtlicher Art.

(2) Nichtverfassungsrechtliche Streitigkeit

Diese öffentlich-rechtliche Streitigkeit ist mangels doppelter Verfassungsunmittelbarkeit auch keine verfassungsrechtliche Streitigkeit.

(3) Keine abdrängende Sonderzuweisung

Es besteht auch keine abdrängende Sonderzuweisung zu einer anderen Gerichtsbarkeit.

Es ist somit der allgemeine Verwaltungsrechtsweg eröffnet.

bb. Statthafte Klageart

Welche Klageart statthaft ist, hängt vom Begehren des Klägers ab, § 88 VwGO. Die klagende Stadt S begehrt hier die Durchsetzung ihres vertraglichen Anspruchs gegen U. Dieser Anspruch ist auf ein Tun, Dulden oder Unterlassen des U gerichtet; das Klagebegehren ist also ein Leistungsbegehren. Die besondere Leistungsklage in Form der Verpflichtungsklage gem. § 42 I 2. Alt. VwGO wäre auf den Erlass eines Verwaltungsakts als qualifiziertes Tun gerichtet. Da Unternehmer U Privater ist und er auch kein Beliehener ist, kann er keine Verwaltungsakte erlassen, so dass die Verpflichtungsklage nicht einschlägig ist. Es kommt daher die nachrangige allgemeine Leistungsklage in Betracht, die im Falle des Klageerfolgs zu einem vollstreckbaren Titel führt. Mit dieser kann die S ihr Klagebegehren verfolgen; sie ist die statthafte Klageart.

cc. Klagebefugnis

Die Stadt müsste gem. § 42 II VwGO analog auch geltend machen können, durch die Nichterfüllung des vertraglichen Anspruchs durch U in eigenen Rechten verletzt zu sein. Aufgrund der Eigenschaft der S als Vertragspartei ist von der Möglichkeit der Verletzung ihrer Rechte auszugehen. S ist also klagebefugt.

dd. Klagegegner

Der Klagegegner einer allgemeinen Leistungsklage bestimmt sich mangels abweichender Regelung nach dem Rechtsträgerprinzip. U ist Vertragspartei und damit Rechtsträger und damit Klagegegner.

ee. Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis

Das allgemeine Rechtsschutzbedürfnis schließlich ist gegeben, wenn der Kläger sein Begehren nicht auf einfachere, schnellere und/oder kostengünstigere Weise erlangen kann und er nicht rechtsmissbräuchlich handelt. Grundsätzlich kann sich die Verwaltung mittels Verwaltungsakt selbst Vollstreckungstitel schaffen (und diese im Wege der Verwaltungsvollstreckung selbst durchsetzen). Sie bedürfte dann keines gerichtlichen Vollstreckungstitels (und auch nicht dessen gerichtlicher Vollstreckung), wäre also nicht rechtsschutzbedürftig. Zur Durchsetzung eines vertraglichen Anspruchs kommt dies jedoch ausnahmsweise nicht in Betracht (s.o.), so dass die Stadt des gerichtlichen Rechtsschutzes bedarf.

Nach alledem ist die allgemeine Leistungsklage zulässig.

b. Begründetheit

Die allgemeine Leistungsklage ist auch begründet, falls und soweit der Kläger einen Anspruch auf die begehrte Leistung hat. Das vollumfängliche Bestehen des strittigen Vertragsanspruchs der S ist hier vorauszusetzen. Die Klage ist demnach auch begründet.

Die allgemeine Leistungsklage der S wird Erfolg haben und zu einem gerichtlichen Vollstreckungstitel führen.

2. Gerichtliches Vollstreckungsverfahren

Die Vollstreckung des gerichtlichen Leistungstitels richtet sich nach den §§ 167 ff. VwGO und subsidiär dem entsprechend anzuwendenden Achten Buch der ZPO. Nachdem der Titel dem U gem. § 116 VwGO vom Gericht von Amts wegen zugestellt wurde, wird auf Antrag der Vollstreckungsgläubigerin S hin aus dem Vollstreckungstitel nach § 168 I Nr. 1 VwGO gegen den Vollstreckungsschuldner vollstreckt werden; einer Vollstreckungsklausel bedarf es gem. § 169 i.V.m. § 171 VwGO nicht. Die Vollstreckung richtet sich gem. § 169 I 1 VwGO nach dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz; Vollstreckungsbehörde ist gem. § 169 I 2 VwGO der Vorsitzende des erstinstanzlichen Verwaltungsgerichts.