

Öffentlich-rechtliche Verträge – Juristische Grundlagen, Sinn, Fallbeispiele

von Thomas Vogt

In diesem Arbeitspapier, das an der Fakultät für Kommunikation und Umwelt der Hochschule Rhein-Waal entstanden ist, werden die Grundlagen und der Sinn des öffentlich-rechtlichen Vertrags erläutert und mit Fallbeispielen aus der Rechtsprechung mit genauen Quellenangaben versehen.

1. Juristische Grundlagen

Dem deutschen öffentlichen Recht stehen verschiedene Handlungsformen als Teile des Verwaltungsverfahrens zur Verfügung.¹ Zum dabei „häufigsten, wichtigsten und rechtlich bedeutsamsten Mittel zur Durchsetzung [des] materiellen Rechts in der Verwaltung“² zählt neben dem Verwaltungsakt der öffentlich-rechtliche Vertrag (Verwaltungsvertrag). Während es sich beim Verwaltungsakt nach §35 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) um eine einseitig erlassene, hoheitliche Maßnahme einer Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentliche Rechts handelt, hat eine Behörde mit dem öffentlich-rechtlichen Vertrag die Möglichkeit, mit dem Bürger zu kooperieren und sich einvernehmlich zu einigen.

Die juristische Grundlage für den öffentlich-rechtlichen Vertrag als eine zulässige Handlung einer Behörde bei der Ausübung ihrer Verwaltungstätigkeiten stellen §54 bis §62 VwVfg dar.³ Diese Zulässigkeit wird nach §54 VwVfg im Folgenden definiert: „Ein Rechtsverhältnis auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts kann durch Vertrag begründet, geändert oder aufgehoben werden (öffentlich-rechtlicher Vertrag), soweit Rechtsvorschriften nicht entgegenstehen. Insbesondere kann die Behörde, anstatt einen Verwaltungsakt zu erlassen, einen öffentlich-rechtlichen Vertrag mit demjenigen schließen, an den sie sonst den Verwaltungsakt richten würden.“ Es sind einige wichtige Merkmale hierbei hervorzuheben, die der Definition und der Differenzierung zum Verwaltungsakt und dem zivilrechtlichen Vertrag.

Zum einen wird festgesetzt, dass es sich um einen Vertrag handelt. Da nach §62 VwVfg Satz 2 im Falle keiner besonderen Regelungen die Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) gelten, kommt wie bei einem zivilrechtlichen Vertrag auch ein Verwaltungsvertrag durch den Austausch der

¹ BT-Drucksache 7/910 S. 31, 41.

² BT-Drucksache 7/910 S. 41

³ Stelkens, Ulrich/Bonk, Heinz Joachim/Sachs, Michael/Neumann, Werner/ Siegel, Thorsten, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Auflage, München 2018, Kommentar zum VwVfg § 54 Rn. 1, Fundort: www.beck-online.de, Abrufdatum: 15. 6.2022

Willenserklärungen der jeweiligen Parteien zustande. Jene Erklärungen werden ebenfalls durch das BGB, §133 und §157, ausgelegt.⁴

Zudem wird definiert, dass sich das Rechtsverhältnis, welches begründet, geändert oder aufgehoben wird, auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts befinden muss. Hier zeigt sich ein wesentlicher Unterschied zum zivilrechtlichen Vertrag. Diese Klassifizierung der Rechtsnatur des Vertrags wird dadurch bestimmt, ob der Vertragsgegenstand, die Hauptleistungspflicht des Vertrags, entweder dem öffentlichen oder dem bürgerlichen Recht zuzuordnen ist.⁵

Auch ist auch zu betonen, dass sich aus dem Paragraphen keine Notwendigkeit einer besonderen, gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage zum Abschließen eines öffentlich-rechtlichen Vertrags ergibt. Damit liegt es im pflichtgemäßen Ermessen der Verwaltung, ob ein öffentlich-rechtlicher Vertrag als geeignete Handlungsform zum Einsatz kommt. Dies wiederum steht im starken Kontrast zum Verwaltungsakt. Dort gilt der Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes, nachdem die Verwaltung nicht ohne gesetzliche Grundlage tätig werden darf, um Bürger vor unnötig belastenden Maßnahmen zu schützen.⁶ Denn wie bereits erläutert gilt auch der Verwaltungsvertrag als Vertrag und benötigt als solcher eine Willenserklärung des Bürgers. So hat er selbst die Möglichkeit, gegebenenfalls belastende Maßnahmen durch das Verweigern der Abgabe einer solchen Erklärung zu verhindern.⁷

Schließlich stellt Satz 2 ergänzend klar, dass der Verwaltungsvertrag auch einen Verwaltungsakt ersetzen kann. In diesem Fall spricht man von einem subordinationsrechtlichen Vertrag. Andernfalls handelt es sich um einen koordinationsrechtlichen Vertrag.

Nach diesen allgemeinen Rahmenregelungen in §54 regeln §55 und §56 „zwei besonders bedeutsame Typen des subordinationsrechtlichen Vertrag“⁸, jeweils den Vergleichsvertrag und den Austauschvertrag. Während Vergleichsvertrag nach §55 an gegenseitigem Verständnis und Nachgeben zur Beseitigung einer Ungewissheit zu erkennen ist, ist ein Austauschvertrag nach §56 ein gegenseitig verpflichtenden Vertrag.

⁴ Ehlers, Dirk/Pünder, Hermann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15 Auflage, Berlin 2016, Kommentar § 31 Rn. 2

⁵ BVerwG, Beschluss vom 26.05.2010, Akz: 6 A 5.09, S. 6f, Rn. 17, Fundort: www.bverwg.de, Abrufdatum: 18.6.2022

⁶ Maurer, Hartmut/Waldhoff, Christian, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Auflage, München 2020, Kommentar § 6 Rn. 3

⁷ Höfling, Wolfram/Krings, Günter, Der verwaltungsrechtliche Vertrag: Begriff, Typologie, Fehlerlehre, JuS 2000, S. 625ff

⁸ Schoch, Friedrich/Schneider, Jens-Peter, Verwaltungsrecht, 41. Auflage, München 2021, Kommentar § 54 Rn. 1

§57 stellt die simple aber wichtige Voraussetzung auf, dass ein öffentlich-rechtlicher Vertrag in schriftlich festzuhalten ist. Greift ein solcher Vertrag in die Rechte Dritte oder die Zuständigkeit einer anderen Behörde ein, so benötigt man nach §58 die schriftliche Zustimmung der jeweiligen Parteien, bevor der Vertrag wirksam wird.

Die Folgeschriften nach §59, §60 und §61 erläutern die Konditionen zur Nichtigkeit, Anpassung, Kündigung und Vollstreckung eines öffentlich-rechtlichen Vertrags. Der allgemeine Nichtigkeitsgrund ist nach §59 Verstöße gegen Rechtsvorschriften des BGB. Die Anpassung eines Verwaltungsvertrags kann nach §60 verlangt werden, wenn sich die Verhältnisse, die für die Festsetzung des Vertragsinhalts maßgebend gewesen sind, wesentlich geändert haben.⁹

Ein integraler Bestandteil der Regelungen über den öffentlich-rechtlichen Vertrag ist zudem abschließend §62 des VwVfg zur Ergänzenden Anwendung von Vorschriften hervorzuheben. Demnach gelten ergänzend die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs, sollte sich aus den §§54 bis 61 nichts Abweichendes ergeben. Einige der Vorteile dieses Verweizens wurden bereits im Text erwähnt, bei den Vorschriften zu Verträgen und Willenserklärungen, die anhand des BGB ausgelegt werden. Zudem deckt man hiermit alle Fragen die das VwVfg nicht selbst oder näher behandelt, ab.¹⁰

Neben dem VwVfg ist der Verwaltungsvertrag in den Verwaltungsverfahrensgesetzen der Länder fragmentarisch geregelt.

2. Sinn

Der große Vorteil des öffentlich-rechtlichen Vertrags im Vergleich zu anderen Handelsformen des öffentlichen Rechts ist seine Flexibilität. Der Rechtsrahmen eines Vertrags lässt Behörde und Bürger einen größeren Spielraum als beispielweise der Verwaltungsakt. Damit lassen sich besser die Interessen aller Parteien berücksichtigen, besonders bei atypischen oder komplexen Einzelfällen.¹¹ Des Weiteren stellen Verwaltungsverträge eine Entlastung der Verwaltung und eine Beschleunigung ihrer Verwaltungsentscheidungen dar, da auf den „Aufwand für die Ermittlungen, der in keinem Verhältnis zur Sachentscheidung stünde“¹² verzichtet werden kann. Diese Leistung wird stattdessen vom privaten Partner erbracht. In dieser Hinsicht entsteht auch eine

⁹ BVerwG, Urteil vom 3.3.1995, Akz: 8 C 32/93, Rn. 27, Fundort: www.wolterkluwer-online.de, Abrufdatum: 20.6.2022

¹⁰ Schoch, Friedrich/Schneider, Jens-Peter, Verwaltungsrecht, 41. Auflage, München 2021, Vorbemerkung § 54 Rn. 9

¹¹ Schlette, Volker, Die Verwaltung als Vertragspartner, Tübingen 2000, S. 348

¹² BT-Drucksache 7/910 S. 77

Finanzierungsentlastung für die Verwaltung, wenn privates Kapital in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben eingebunden wird.¹³

Abgesehen von diesen praktischen und materiellen Vorteilen spiegeln die Entstehung und der Gebrauch des öffentlich-rechtlichen Vertrags auch das gewandelte Verhältnis zwischen Staat und Bürger wider. Statt den Bürger als „Untertan“ zu behandeln und per Erlass oder Ähnliches zu kontrollieren, sieht ein Vertrag ihn nicht als bloßes Objekt staatlichen Handelns, sondern als mitgestaltenden Partner. Dies dient dem sowohl Rechtsfrieden und der Akzeptanz des Staats und der Verwaltung als auch eines verringerten Risiko eines Rechtsstreits.¹⁴ In der heutigen Zeit ist man sich auch mehr dem Imagegewinn und der Signalwirkung von kooperativ erarbeiteten und realisierten Lösungen bewusst. Eine öffentlichkeitswirksame Partnerschaft zeigt eine Öffnung der Verwaltung für gesellschaftliche und wirtschaftliche Interessen, was generell zu einem besseren Urteil der entsprechenden Behörde und ihrer Arbeit von der Bevölkerung führt.¹⁵

Aber nicht nur für die Behörde, sondern auch für den Bürger entstehen sinnvolle Vorteile. Einerseits ermöglicht die Verwaltungskooperation dem Bürger, direkt Einfluss auf die Gestaltung des Prozesses und das Ergebnis der verwandelten Leistung zu nehmen, was beim alleinigen Handeln nicht möglich ist. Andererseits eröffnet eine solche Kooperation auch den Zugang zu den informationellen und organisatorischen Ressourcen der Verwaltung sowie zu ihren spezifischen Handlungsmöglichkeiten. Diese Faktoren führen gegebenenfalls zur Akquisition von neuen Geschäftsfeldern und einem wirtschaftlichen Gewinn für den privaten Partner des Verwaltungsvertrags.¹⁶

Zwar gibt es auch Nachteile beziehungsweise Gefahren bei Verwaltungsverträgen, wie beispielsweise den Missbrauch zum „Ausverkauf von Hoheitsrechten“¹⁷, dennoch überwiegen bei der Entscheidung in der Verwaltung oft die Vorteile. Dies sieht man an der Vielzahl und Häufigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrags in der praktischen Anwendung.

¹³ Ziekow, Jan, Verwaltungskooperationsrecht, Gutachten für das Bundesministerium des Innern, Juni 2001, S.95f, Fundort: www.verwaltung-innovativ.de , Abrufdatum; 20.6.2022

¹⁴ ¹⁴ Stelkens, Ulrich/Bonk, Heinz Joachim/Sachs, Michael/Neumann, Werner/ Siegel, Thorsten, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Auflage, München 2018, Kommentar zum VwVfg § 54 Rn. 2, Fundort: www.beck-online.de , Abrufdatum: 15. 6.2022

¹⁵ Ziekow, Jan, Verwaltungskooperationsrecht, Gutachten für das Bundesministerium des Innern, Juni 2001, S. 96, Fundort: www.verwaltung-innovativ.de , Abrufdatum; 20.6.2022

¹⁶ Ziekow, Jan, Verwaltungskooperationsrecht, Gutachten für das Bundesministerium des Innern, Juni 2001, S. 98, Fundort: www.verwaltung-innovativ.de , Abrufdatum; 20.6.2022

¹⁷ Looman, Gudula, „Ausverkauf von Hoheitsrechten“ in Verträgen zwischen Bauherren und Gebietskörperschaften, NJW 1996, S. 1439

3. Fallbeispiele

Dem potentiellen Anwendungsbereich des öffentlich-rechtlichen Vertrags sind aufgrund der bereits aufgezählten Aspekte fast keine Grenzen gesetzt. Dennoch sind in dieser Breite einige Einsatzfelder als besonders wichtig festzuhalten.

Eines dieser Felder ist das Baurecht. Dabei kommt der Verwaltungsvertrag routinemäßig zum Einsatz, um die Stellplatzpflicht für neu errichtete Anlagen nach den Bauordnungen der Länder abzulösen.¹⁸ Die Verträge dienen der Sicherung des öffentlichen Interesses an der Errichtung von Stellplätzen, ohne dem Bauherrn unmögliche Forderungen zu stellen. Die Komplexitäten und verschiedenen lokalen Verhältnisse, die Einfluss auf Bedarf und Platz für Stellplätze beeinflussen, lassen sich nur bedingt pauschal in einer Verordnung festlegen. Daher bieten sich die Flexibilität und der Konsensgedanke des öffentlich-rechtlichen Vertrags an.¹⁹

Im speziellen kommt ein Bauplanungsvertrag oft zur Anwendung. Gegenstand eines solchen Vertrags kann beispielsweise die Vorbereitung oder Durchführung städtebaulicher Maßnahmen durch den Vertragspartner der Verwaltung auf dessen Kosten sein. Generalisierend besteht das Interesse am Abschluss solcher Verträge daraus, sich diesen Kosten und den nötigen Arbeitsschritten zu entziehen, aber dennoch städtebauliche Vorhaben lenken zu können.

Verwandt dazu findet der subordinationsrechtliche Austauschvertrag Anwendung in denkmalschutzrechtlichen Investorenverträgen.²⁰

Im weiten Feld des Umweltrechts sind oft „Verträge über den Betrieb immissionsschutzrechtlich relevanter Anlagen, naturschutzrechtliche Vereinbarungen und Altlastsanierungsverträge von Bedeutung.“²¹ Ersteres betrifft zum Beispiel Vereinbarungen über temporäre Duldung von Gesetzverstößen, wenn sich der Partner im Gegenzug zur raschen und endgültigen Herstellung rechtmäßiger Gegebenheiten verpflichtet. Dies ermöglicht es dem Bürger beispielsweise Umbau- oder Sanierungsarbeiten durchzuführen, die zeitweise das Folgen des Umweltrechts verhindern, ohne eine Betriebsuntersagung zu riskieren.²²

¹⁸ VGH Kassel, Beschluss vom 24.09.2014, Akz: 3 A 2085/13.Z, Rn. 7, Fundort: www.openjur.de
Abrufdatum: 21.6.2022

¹⁹ Bartscher, Bruno, Der Verwaltungsvertrag in der Behördenpraxis, 1. Auflage, Konstanz 1997, S. 162, 79f, 211, 258f

²⁰ VG Weimar, Urteil vom 22.03.2006, Akz: 1 K 3684/03, Leitsatz 1, Fundort: www.thovg.thueringen.de,
Abrufdatum: 21.06.2022

²¹ Bartscher, Bruno, Der Verwaltungsvertrag in der Behördenpraxis, 1. Auflage, Konstanz 1997, S. 162, 67

²² Bulling, Manfred, Kooperatives Verwaltungshandeln (Vorverhandlungen, Arrangements, Agreements und Verträge) in der Verwaltungspraxis, DÖV 1989, S. 277f

Altlastensanierungsverträge schützen die Verwaltung vor allem vor den „Unsicherheiten, mit denen [sie] in Sanierungsfällen konfrontiert [ist]“. ²³ Die entsprechende Behörde hat selten die Zeit und Mittel, Sanierungsbedarf rechtzeitig und akkurat festzustellen. Eine Regelung über Sanierungspflichten ohne regelmäßigen Prüfungsbedarf stellt daher eine beträchtliche Einsparung an Aufwand und Zeit für die Behörde dar. Hierbei kann auch ein interessierter Dritter, der über die entsprechenden Mittel und das Wissen verfügt, von Vorteil sein. Darauf weist § 13 Bundes-Bodenschutzgesetz ausdrücklich hin.

Ein weiteres Anwendungsfeld für Verwaltungsverträge ist das Wirtschaftsrecht. Typisch sind dabei Subventionsverträge. Anders als eine pauschale Subvention durch einen Verwaltungsakt bieten die Feinheiten und genauen Abstimmungen, die ein Vertrag beinhalten kann, einen besonders effektiven und fokussierten Einsatz der Subvention an. Und da auch der Subventionsbegünstigte am Konzept mitwirkt, lässt sich im Vorfeld besser sicherstellen, dass die Ziele der Subvention sowohl möglich als auch wirtschaftlich sind. ²⁴

Auch im Sozialrecht finden sich öffentlich-rechtliche Verträge. Ein besonders interessantes Beispiel ist die Eingliederungsvereinbarung, die oft zwischen einem Jobcenter und einem arbeitssuchendem Bürger geschlossen wird. Gegenstand der Vereinbarung sind nach §15 Sozialgesetzbuch (SGB) II die Leistungen, zu denen sich sowohl das Jobcenter als auch der Bürger verpflichten mit dem Ziel, dass letzterer eine Beschäftigung aufnehmen kann. Besonders interessant ist hierbei das Machtverhältnis zwischen den Parteien. Zwar soll ein Vertrag die Parteien als Partner auf Augenhöhe sehen, jedoch besteht im Verhältnis zwischen Bürger und Jobcenter oft eine Abhängigkeit. Hinzu kommt, dass selbst beim Verweigern der Willenserklärung des Bürgers das Jobcenter die Möglichkeit hat, die Leistungen des Vertrags per Verwaltungsakt zu fordern. ²⁵ Um dem Missbrauch dieser Bestandslage vorzubeugen, unterliegt ein solcher ersetzender Verwaltungsakt besonderer Regelungen. ²⁶

²³ Frenz, Walter/Heßler, Pascal, Altlastensanierung und öffentlich-rechtlicher Sanierungsvertrag, NVwZ 2001, S. 13

²⁴ Stober, Rolf, Besonderes Wirtschaftsverwaltungsrecht, 12. Auflage, Stuttgart 2001, S. 383

²⁵ Bernhard, Sarah/Senghaas, Monika/Freier, Carolin/Lobato, Philipp Ramos/Stephan, Gesine, Vertragsbeziehungen zwischen Jobcentern und Arbeitslosen: Eingliederungsvereinbarungen aus Sicht von Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittlern, IAB-Forschungsbericht, 2019, Fundort: www.doku.iab.de, Abrufdatum: 22.6.2022

²⁶ BSG, Urteil vom 21.03.2019, Akz: B 14 AS 28/18 R, Leitsatz 1, Fundstelle: www.bsg.bund.de, Abrufdatum: 22.6.2022