

Bundesverwaltungsgericht

Verwaltungsverfahrenrecht

Verwaltungsrechtlicher Vertrag; Austauschvertrag; Billigkeitsausgleich; Koppelungsverbot; Nichtigkeit des Vertrages; Erstattungsanspruch; Grundsatz von Treu und Glauben

VwVfG §§ 54, 56, 59 Abs. 2 Nr. 4; BauGB §§ 131, 133; VwGO § 137 Abs. 1 Nr. 2

1. Macht eine Gemeinde die Änderung eines Bebauungsplans (hier: Ausweisung eines Außenbereichsgrundstücks als Wohngebiet) in einem verwaltungsrechtlichen Vertrag davon abhängig, daß der bauwillige Eigentümer an Stelle eines nicht mehr festsetzbaren Erschließungsbeitrages an sie einen Geldbetrag für einen gemeinnützigen Zweck (hier: Unterhaltung städtischer Kinderspielplätze) leistet, so verletzt sie damit das sog. Koppelungsverbot; der Vertrag ist gemäß § 59 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG nichtig.

2. Dem auf einem nichtigen verwaltungsrechtlichen Vertrag beruhenden Erstattungsanspruch eines Beteiligten steht der Grundsatz von Treu und Glauben nicht schon deshalb entgegen, weil eine Rückabwicklung der vom anderen Teil erbrachten Leistung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht möglich ist.

3. Zur Revisibilität des Grundsatzes von Treu und Glauben eines nach §§ 54 ff. VwVfG zu beurteilenden verwaltungsrechtlichen Vertrages.

BVerwG, Urteil vom 16. 5. 2000 - 4 C 4. 99; VGH München; VG Regensburg (Lexetius.com/2000,1318 [2000/10/1395])

- 1** In der Verwaltungsstreitsache hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts auf die mündliche Verhandlung vom 11. Mai 2000 durch den Vorsitzenden Richter Dr. Gaentzsch und die Richter Prof. Dr. Dr. Berkemann, Halama, Prof. Dr. Rojahn und Dr. Jannasch am 16. Mai 2000 für Recht erkannt:

- 2** Das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 11. November 1998 und das Urteil des Verwaltungsgerichts Regensburg vom 16. Mai 1995 werden aufgehoben. Die Beklagte wird verurteilt, an die Klägerin 14 562, 18 DM nebst 4 % Zinsen seit dem 24. Mai 1994 zu zahlen. Die Beklagte trägt die Kosten des gesamten Verfahrens.
- 3** Gründe: I. Die Klägerin ist Eigentümerin des Flurstücks Nr. ... der Gemarkung R. im Gebiet der beklagten Stadt. Das Grundstück liegt außerhalb des Geltungsbereichs des seit 1979 rechtsverbindlichen Bebauungsplans für das Neubaugebiet "R. - W." und nahm an der Abrechnung der Erschließungsanlagen des Neubaugebiets (Erhebung von Erschließungsbeiträgen) nicht teil. Es lag im Außenbereich.
- 4** Im Jahr 1991 beantragte die Klägerin bei der Beklagten, das Flurstück Nr. ... in den Geltungsbereich des genannten Bebauungsplans einzubeziehen, da sie es mit einem Einfamilienhaus bebauen wollte. Der Stadtrat der Beklagten faßte einen entsprechenden Änderungsbeschluß und beschloß ferner, für die nicht anfallenden Erschließungskosten habe die Klägerin einen Ausgleichsbetrag zu einem gemeinnützigen Zweck an die Stadt zu entrichten. Die Beteiligten unterzeichneten daraufhin am 18. Mai 1993 eine Vereinbarung, in der es u. a. heißt:
- 5** "2. Der Stadtrat hat in der Sitzung am 14. 12. 1992 beschlossen, den Geltungsbereich des Bebauungsplanes auf das Grundstück Fl. Nr. ... der Gemarkung R. zu erweitern. Die Verwaltung wurde angewiesen, das Bebauungsplanänderungsverfahren erst dann in Gang zu setzen, wenn Frau ... (Klägerin) einen Betrag von 14 562, 18 DM als nicht zweckgebundene Zuwendung an die Stadt G. bezahlt hat. Der Betrag entspricht demjenigen, der sich ergeben hätte, wenn das Grundstück Fl. Nr. ... mit dem seinerzeit für das Baugebiet festgesetzten Straßenerschließungsbeitrag belastet worden wäre. 3. Die Stadt G. verwendet den in Nr. 2 festgesetzten Betrag zur Instandsetzung ihrer Kinderspielplätze. ... 5. Sobald die Änderung des Bebauungsplanes ... hinsichtlich der Bebaubarkeit des

Grundstückes rechtsverbindlich wird, oder Frau ... (Klägerin) für ihr Grundstück eine unanfechtbare Baugenehmigung erhält, ist die Stadt G. berechtigt, ... den Betrag von 14 562, 18 DM als Haushaltsmittel zu vereinnahmen. ..."

- 6** Nach Zahlung des vereinbarten Betrages erklärte die Beklagte ihr Einvernehmen mit dem Bauvorhaben der Klägerin. Das Landratsamt erteilte daraufhin die Baugenehmigung. Die Klägerin errichtete das Wohnhaus und bezog es. Sodann verlangte sie von der Beklagten den Betrag von 14 562, 18 DM zurück: Sie habe ohne Rechtsgrundlage gezahlt; die Vereinbarung vom 18. Mai 1993 verletze Art. 54 ff. BayVwVfG und sei nichtig. Die Beklagte lehnte die Rückzahlung ab und machte geltend: Selbst wenn die Vereinbarung nichtig sein sollte, stehe der Grundsatz von Treu und Glauben der Rückforderung entgegen, da die Leistung der Beklagten - Verschaffen eines Baurechts - nicht rückgängig zu machen sei.
- 7** Die von der Klägerin am 24. Mai 1994 erhobene Klage mit dem Antrag, die Beklagte zu verurteilen, an die Klägerin 14 562, 18 DM nebst 4 % Zinsen seit Klageerhebung zu zahlen, hat das Verwaltungsgericht abgewiesen. Der Verwaltungsgerichtshof hat die Berufung der Klägerin zurückgewiesen und zur Begründung im wesentlichen ausgeführt:
- 8** Der Klägerin stehe der geltend gemachte öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch nicht zu. Sie habe ihre Leistung nicht ohne Rechtsgrund erbracht. Die Vereinbarung vom 18. Mai 1993 sei rechtswirksam. Sie sei als subordinationsrechtlicher Austauschvertrag im Sinne von Art. 56 Abs. 1 BayVwVfG einzuordnen und verletze das sog. Koppelungsverbot nicht. Zwischen der Erweiterung des räumlichen Geltungsbereichs des Bebauungsplans, den die Beklagte in Angriff genommen habe, und der vertraglich vereinbarten Zuwendung der Klägerin bestehe ein sachlicher Zusammenhang. Ein "Verkauf von Hoheitsakten" liege schon deswegen nicht vor, weil nicht die Beklagte als Vertragspartei, sondern das Landratsamt für die Erteilung der begehrten Baugenehmigung zuständig gewesen sei. Ebenso wenig könne der Beklagten eine sachwidrige Motivation unterstellt werden. Auf die

Aufstellung eines Bebauungsplans bestehe kein Rechtsanspruch. Eine Gemeinde habe in Ausübung ihres weiten Planungsermessens auch den Gleichbehandlungsgrundsatz ins Auge zu fassen. Nachdem die Klägerin auf der Grundlage der geschlossenen Vereinbarung ihren Bauwunsch habe verwirklichen können, sei sie nunmehr wirtschaftlich betrachtet in einer vergleichbaren Position wie diejenigen Grundstückseigentümer, deren Grundstücke von Anbeginn an im Geltungsbereich des Bebauungsplans gelegen hätten.

- 9** Sollte die Vereinbarung vom 18. Mai 1993 nichtig sein und die Klägerin deshalb ohne Rechtsgrund gezahlt haben, stehe dem Erstattungsanspruch der Grundsatz von Treu und Glauben entgegen. Eine Rückabwicklung der Vereinbarung scheitere hier daran, daß die Klägerin die von ihr gewünschte Leistung erhalten habe und nicht mehr zurückgeben könne: Die Beklagte habe das Planänderungsverfahren so weit vorangetrieben, daß das Landratsamt sich in der Lage gesehen habe, für das ursprünglich im Außenbereich gelegene Grundstück der Klägerin die begehrte Baugenehmigung zu erteilen. Die Klägerin habe daraufhin ihr Wohnhaus errichtet und mit ihrer Familie bezogen. Erst im Anschluß daran habe sie den Rückforderungsanspruch gegen die Beklagte geltend gemacht. Die Klägerin sei nicht schutzwürdig, weil sie sich im Ergebnis nur auf die Nichtigkeit der für sie nachteiligen Zahlungsverpflichtung berufe.
- 10** Mit der Revision verfolgt die Klägerin ihr Erstattungsbegehren weiter und rügt die Verletzung des Art. 59 Abs. 2 Nr. 4 BayVwVfG: Die Beklagte habe sich eine unzulässige Gegenleistung versprechen lassen. Zwischen der Fortführung des Planänderungsverfahrens und der Instandsetzung von Kinderspielplätzen der Beklagten bestehe kein sachlicher Zusammenhang. Einer Gemeinde sei es nicht gestattet, von ihr empfundene Ungerechtigkeiten des Erschließungsbeitragsrechts durch Abschluß eines öffentlich-rechtlichen Vertrages "auszugleichen", in dem die Aufstellung eines Bauleitplanes wie hier von einer nicht zweckgebundenen Spende des Bauwilligen abhängig gemacht werde.

- 11** Die Beklagte verteidigt das angefochtene Urteil.
- 12** II. Die Revision der Klägerin ist zulässig und begründet. Das angefochtene Urteil beruht auf der Verletzung von Art. 59 Abs. 2 Nr. 4 i. V. m. Art. 56 Abs. 1 Satz 2 BayVwVfG, die ihrem Wortlaut nach mit den entsprechenden Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes übereinstimmen und deshalb nach § 137 Abs. 1 Nr. 2 VwGO revisibel sind. Entgegen der Ansicht der Vorinstanzen steht der Klägerin der geltend gemachte Erstattungsanspruch zu. Seine Geltendmachung verstößt nicht gegen Treu und Glauben.
- 13** 1. Der Klägerin steht ein öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch in Höhe von 14 562, 18 DM zu, weil sie diesen Betrag ohne Rechtsgrund an die Beklagte geleistet hat. Die zwischen den Beteiligten geschlossene Vereinbarung vom 18. Mai 1993 ist nach Art. 59 Abs. 2 Nr. 4 BayVwVfG nichtig, weil die Beklagte sich eine nach Art. 56 Abs. 1 Satz 2 BayVwVfG unzulässige Gegenleistung hat versprechen lassen.
- 14** 1. 1 Der von der Klägerin verfolgte Erstattungsanspruch ist öffentlich-rechtlicher Natur.
- 15** Erstattungsansprüche sind gleichsam umgekehrte Leistungsansprüche. Sie teilen daher die Rechtsnatur des ihnen entsprechenden Leistungsanspruchs (BVerwG, Urteil vom 14. April 1978 - BVerwG 4C 6. 76 - BVerwGE 55, 337 [339]; Urteil vom 23. August 1991 - BVerwG 8C 61. 90 - BVerwGE 89, 7 [9]). Dem Erstattungsanspruch entspricht hier der in Nr. 2 der Vereinbarung geregelte Zahlungsanspruch der Beklagten. Dieser Leistungsanspruch gehört dem öffentlichen Recht an, da die Vereinbarung ein öffentlich-rechtlicher Vertrag im Sinne von Art. 54 BayVwVfG ist.
- 16** Die Vereinbarung betrifft nach ihrem Gegenstand und Zweck einen vom öffentlichen Recht geordneten Sachbereich (zu diesem Erfordernis s. BVerwG, Urteil vom 24. August 1994 - BVerwG 11 C 14. 93 - BVerwGE 96, 326 [329 f.]; Urteil vom 11. Februar 1993 - BVerwG 4C 18. 91 - BVerwGE 92, 56 [58]). Der öffentlich-rechtliche Charakter der Vereinbarung ergibt

sich hier aus dem engen Zusammenhang zwischen dem Zahlungsanspruch der Beklagten und der Fortführung des Planänderungsverfahrens mit dem Ziel, das Flurstück der Klägerin in den Geltungsbereich des Plans aufzunehmen. Beide Vorinstanzen haben die Vereinbarung vom 18. Mai 1993 dahin ausgelegt, daß die "Leistung" der Beklagten, nämlich das "In-Angriff-Nehmen" der Planänderung nicht als Gegenleistung der Beklagten ausdrücklich vereinbart worden ist, sondern von den Beteiligten nur als "Bedingung" und "Geschäftsgrundlage" dafür angesprochen und vorausgesetzt wird, ohne daß insoweit ein Rechtsanspruch der Klägerin begründet werden sollte (sog. "hinkendes Austauschverhältnis"). Diese Auslegung ist nicht zu beanstanden und für das Revisionsgericht bindend (§ 137 Abs. 2 VwGO). Wie Nr. 2 der Vereinbarung deutlich zeigt, stellte die Beklagte das "In-Gang-Setzen" des Planänderungsverfahrens für den Fall in Aussicht, daß die Klägerin die vereinbarte Geldleistung erbringt. Nr. 5 der Vereinbarung bestätigt diese kausale Verknüpfung. Die erklärte Bereitschaft der Beklagten, das Bauleitplanverfahren nach Eingang der Geldzahlungen fortzuführen, ist ausreichend, um die Vereinbarung öffentlich-rechtlich zu prägen (vgl. BVerwG, Urteil vom 6. Juli 1973 - BVerwG 4C 22. 72 - BVerwGE 42, 331 [333]).

- 17** 1. 2 Die Beteiligten haben einen subordinationsrechtlichen Vertrag im Sinne von Art. 54 Satz 2 BayVwVfG geschlossen.
- 18** Nach dieser Vorschrift kann die Behörde, anstatt einen Verwaltungsakt zu erlassen, einen öffentlich-rechtlichen Vertrag mit demjenigen schließen, an den sie sonst den Verwaltungsakt richten würde. Das Berufungsgericht geht zu Recht davon aus, daß diese Norm trotz des engen Wortlauts für alle Verträge zwischen einer Privatperson und einem Träger der öffentlichen Verwaltung auf einem Gebiet gilt, auf dem ein hoheitliches Verhältnis der Über- und Unterordnung besteht, und daß es nicht darauf ankommt, ob der konkrete Gegenstand der vertraglichen Vereinbarung "sonst" durch Verwaltungsakt geregelt werden könnte (VGH München, Urteil vom 11. April 1990 - [NVwZ 1990, 979](#) [981]; ebenso VGH Mannheim, Urteil vom

18. Oktober 1990 - [NVwZ 1991, 583](#) [584]; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 7. Auflage 2000, Rn. 48 zu § 54 m. w. N.). Mit der Bezugnahme auf den Erlaß eines Verwaltungsakts bezeichnet die Norm den typischen Anwendungsbereich des subordinationrechtlichen Vertrages, nämlich den Abschluß eines Vertrages in einem Rechtsbereich, in dem sich Bürger und Behörde allgemein wie bei dem Erlaß eines Verwaltungsakts in einem Über- und Unterordnungsverhältnis gegenüberstehen. Das Wort "sonst" im letzten Halbsatz der Vorschrift bedeutet daher nicht, daß die Behörde im Zeitpunkt des Vertragsabschlusses (noch) befugt gewesen sein muß, die vom Bürger zu erbringende Leistung mit demselben Inhalt durch Verwaltungsakt festzusetzen. Dafür spricht auch die Gesetzesbegründung der Bundesregierung (vgl. BTDrucks 7/ 910 vom 18. Juli 1973, S. 79 f.), die das Wesen des subordinationrechtlichen Vertrages im Unterschied "zum typischen Gesetzesvollzug" darin sieht, daß erst der Konsens der Vertragspartner eine Lösung ermögliche, "für die der strenger gebundene und mithin weniger elastische Verwaltungsakt versagen müßte".

- 19** Im Streitfall stehen die Beteiligten in mehrfacher Hinsicht zueinander in einem Verhältnis der Über- und Unterordnung. Die Klägerin wollte das "Vorantreiben" eines Planänderungsverfahrens bzw. die einvernehmliche Mitwirkung der Beklagten im Baugenehmigungsverfahren erreichen. In beiden Verfahren war sie auf hoheitliche Gestaltungs- und Mitwirkungsbefugnisse der Beklagten angewiesen. Hinzu kommt, daß die Klägerin sich "zum Ausgleich für die nicht anfallenden Erschließungskosten" zur Zahlung eines Betrages verpflichtet hat, der in seiner Höhe dem Erschließungsbeitrag entspricht, der seinerzeit für das Grundstück der Klägerin, - hätte es im Plangebiet gelegen - festgesetzt worden wäre. Die vertragliche Leistungspflicht der Klägerin sollte also an die Stelle eines durch Verwaltungsakt nicht mehr festsetzbaren Erschließungsbeitrags treten. Aus der Sicht beider Beteiligten zielte der Vertrag somit auf die Substitution eines Verwaltungsakts, nicht auf Koordination und Kooperation.

- 20** 1. 3 Den Vorinstanzen ist auch darin zuzustimmen, daß der Vertrag vom 18. Mai 1993 als (städtebaulicher) Austauschvertrag im Sinne von Art. 56 BayVwVfG einzuordnen ist.
- 21** 1. 3. 1 Einen sondergesetzlich geregelten Austauschvertrag haben die Beteiligten nicht geschlossen. Als städtebaurechtliche Sonderregelung, die dem Art. 54 ff. BayVwVfG vorgeht, kommt hier nur § 6 Abs. 3 BauGB-MaßnahmenG in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. April 1993 (BGBl I S. 622) in Betracht. Nach dieser Vorschrift konnten sich Bauwillige gegenüber der Gemeinde durch Vertrag verpflichten, Kosten und sonstige Aufwendungen zu übernehmen, die der Gemeinde für städtebauliche Maßnahmen entstehen und die Voraussetzung oder Folge des vom Bauwilligen geplanten Vorhabens sind (§ 6 Abs. 3 Satz 1 und 3 BauGB-MaßnahmenG; vgl. nunmehr § 11 Abs. 1 Nr. 3 BauGB).
- 22** Hier geht es den Beteiligten nicht darum, daß die Klägerin vorhabenbedingte Kosten im soeben dargestellten Sinn übernimmt. Die von ihr zu erbringende Leistung wird ausdrücklich als "nicht zweckgebundene Zuwendung" bezeichnet. Die Beteiligten haben damit eine kausale Verknüpfung zwischen dem Bauvorhaben der Klägerin, das durch die Planänderung ermöglicht werden sollte, und der von der Klägerin zu leistenden Zuwendung an die Beklagte verneint. Den für einen Folgekostenvertrag im Sinne von § 6 Abs. 3 BauGB-MaßnahmenG geforderten typischen Kausalzusammenhang haben die Beteiligten auch nicht in Nr. 3 des Vertrages herstellen wollen, in der es heißt, die Beklagte verwende den festgesetzten Betrag zur Instandsetzung ihrer Kinderspielplätze. Mit dieser Erklärung übte die Beklagte ihr Recht aus, als Gläubigerin des Leistungsanspruchs zu bestimmen, zu welchem Zweck die (haushaltsrechtlich) nicht zweckgebundene Zuwendung der Klägerin verwendet werden soll (Art. 62 BayVwVfG i. V. m. § 315 Abs. 1 und 2 BGB - vgl. dazu auch BVerwG, Urteil vom 15. Dezember 1989 - BVerwG 7C 6. 88 - [BVerwGE 84, 236](#) [243 f.]). In einem Folgekostenvertrag wäre die kausale Verknüpfung zwischen dem Bauvorhaben der Klägerin und der Instandsetzung von Kinderspielplätzen der Beklagten offensichtlich unzulässig. Den Beteiligten

Bedingten Umständen anzuhängig. Den Beteiligten kann nicht unterstellt werden, sie hätten einen Folgekostenvertrag im Sinne von § 6 Abs. 3 BauGB-MaßnahmenG schließen wollen, dessen Rechtswidrigkeit auf der Hand gelegen hätte.

23 1. 3. 2 Die gesetzlichen Voraussetzungen eines Austauschvertrages nach Art. 56 Abs. 1 BayVwVfG sind erfüllt.

24 Diese Vorschrift erfaßt ebenso wie § 56 Abs. 1 VwVfG nicht nur den Austauschvertrag im engeren Sinne, in dem jeder Vertragspartei auf der Grundlage der Gegenseitigkeit ein Rechtsanspruch auf die Leistung der anderen Vertragspartei eingeräumt wird. Art. 56 Abs. 1 BayVwVfG findet auf einen unvollständigen ("hinkenden") Austauschvertrag, in dem die Leistung der Behörde (oder Gemeinde) Bedingung bzw. Geschäftsgrundlage für die vertraglich vereinbarte Gegenleistung des Bürgers ist, zumindest entsprechende Anwendung (BVerwG, Urteil vom 24. August 1994 - BVerwG 11 C 14. 93 - BVerwGE 96, 326 [330]; VGH Mannheim, Urteil vom 18. Oktober 1990 - NVwZ 1991, 583 [584]; VGH München, Urteil vom 11. April 1990 - NVwZ 1990, 979 [981]; OVG Koblenz, Urteil vom 28. November 1991, DVBl 1992, 785 [786]). Das rechtfertigt sich aus der rechtsstaatlichen Zielsetzung der in Art. 56 BayVwVfG normierten Schranken für öffentlich-rechtliche Austauschverträge. Für die Erfordernisse der Angemessenheit der Gegenleistung des Bürgers und ihres sachlichen Zusammenhangs mit der Leistung der Behörde macht es keinen Unterschied, ob der Bürger auf die Leistung der Behörde einen vertraglichen Anspruch besitzt oder ob die Leistung der Behörde nur als Bedingung oder Geschäftsgrundlage für den Abschluß des Vertrages in Erscheinung tritt und damit eine Abhängigkeit zwischen Leistungspflicht und Handlungserwartung geschaffen wird.

25 Die Anforderungen, die Art. 56 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG an die Bestimmtheit des Zwecks der von der Klägerin zu erbringenden Leistung stellt, sind gewahrt. Die Leistung der Klägerin wird zwar in Nr. 2 des Vertrages als "nicht zweckgebundene Zuwendung" an die Beklagte bezeichnet. Wie der nachfolgende Satz jedoch deutlich macht, entspricht die Geldleistung in

jedoch deutlich macht, entspricht die Geldleistung in ihrer Höhe dem Betrag, der sich ergeben hätte, wenn das Grundstück der Klägerin "mit dem seinerzeit für das Baugebiet festgesetzten Straßenerschließungsbeitrag belastet worden wäre". Darin tritt der Leistungszweck offen zutage: Die Leistung dient einem Billigkeitsausgleich. So sieht es auch das Berufungsgericht. Die Ausgleichsfunktion wird durch den Beschluß des Rats der Beklagten vom 20. April 1993, auf den das Berufungsgericht verweist, bestätigt ("zum Ausgleich für die nicht anfallenden Erschließungskosten ... zu einem gemeinnützigen Zweck ..."). Das Schriftformerfordernis nach Art. 57 i. V. m. Art. 56 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG ist daher ebenfalls erfüllt. Insoweit reicht es aus, daß sich im Text der Vertragsurkunde ein Anhaltspunkt findet, aufgrund dessen im Zusammenhang mit den Umständen des Vertragsabschlusses die Gegenleistung und ihr Zweck durch Auslegung ermittelt werden können (vgl. BVerwG, Urteil vom 15. Dezember 1989, [a. a. O.](#), S. 244). Die Leistung der Klägerin dient der Beklagten schließlich auch zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Instandsetzung von Kinderspielplätzen - vgl. Art. 56 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG).

- 26** 1. 4 Entgegen der Ansicht der Vorinstanzen verletzt der Vertrag vom 18. Mai 1993 jedoch das Koppelungsverbot in Art. 56 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG, weil die vereinbarte Leistungspflicht der Klägerin nicht "im sachlichen Zusammenhang" mit dem von der Beklagten in Aussicht gestellten Fortführen des Planänderungsverfahrens steht. Unerheblich ist, ob die Beteiligten die Unzulässigkeit der von der Klägerin zu erbringenden Leistung erkannt haben oder auch nur erkennen konnten (BVerwG, Beschluß vom 24. Januar 1991 - BVerwG 8B 164. 90 - Buchholz 316 § 54 VwVfG Nr. 6 = NVwZ 1991, 574).
- 27** Unter welchen Voraussetzungen der in Art. 56 Abs. 1 Satz 2 BayVwVfG geforderte sachliche Zusammenhang zwischen Leistung und Gegenleistung zu bejahen ist, läßt sich kaum abstrakt-generell umschreiben oder gar festlegen. Entscheidend sind Inhalt und Begleitumstände des konkreten Vertrages. Aus einer "Gesamtschau" der vom Berufungsgericht angeführten Beispielfälle aus der Rechtsprechung lassen sich daher

für den Streitfall keine entscheidungstragenden Rückschlüsse ziehen. Auszugehen ist vom Zweck des schon vor Inkrafttreten des § 56 VwVfG entwickelten und in die Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder übernommenen Koppelungsverbots. Es besagt nach der Rechtsprechung des erkennenden Senats (vgl. grundlegend das Urteil vom 6. Juli 1973, a. a. O.), daß - zum einen - durch einen verwaltungsrechtlichen Vertrag nichts miteinander verknüpft werden darf, was nicht ohnedies schon in einem inneren Zusammenhang steht, und daß - zum anderen - hoheitliche Entscheidungen ohne entsprechende gesetzliche Ermächtigung nicht von wirtschaftlichen Gegenleistungen abhängig gemacht werden dürfen, es sei denn, erst die Gegenleistung würde ein der Entscheidung entgegenstehendes rechtliches Hindernis beseitigen (kein "Verkauf von Hoheitsakten" - so auch Senatsurteil vom 16. Dezember 1993 - BVerwG 4C 27. 92 - Buchholz 316 § 56 VwVfG Nr. 9 S. 5). Der Fall einer nach § 56 Abs. 1 Satz 2 BayVwVfG unzulässigen Gegenleistung des Bürgers liegt z. B. vor, wenn die Behörde im Gegenzug eine Leistung verspricht, auf die der Bürger nach dem einschlägigen Bundes- oder Landesrecht ohnehin Anspruch hat (vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 24. August 1994 - BVerwG 11 C 14. 93 - BVerwGE 96, 326 [335]; Beschluß vom 24. Januar 1991 - BVerwG 8B 164. 90 - Buchholz 316 § 54 VwVfG S. 14 = NVwZ 1991, 574). Das Koppelungsverbot beschränkt sich jedoch nicht auf derartige oder vergleichbare Fälle. Ein sachlicher Zusammenhang zwischen Leistung und Gegenleistung kann auch dann entfallen, wenn die vom Bürger zu erbringende Leistung einem anderen öffentlichen Interesse zu dienen bestimmt ist als die von der Behörde zu erbringende oder von ihr in Aussicht gestellte Leistung (vgl. Senatsurteil vom 13. Juli 1979 - BVerwG 4C 67. 76 - Buchholz 406. 17 Bauordnungsrecht Nr. 11 = DÖV 1979, 756 - Baudispens gegen Entrichtung der Einkommenssteuer). Die Gesetzesbegründung (BTDrucks 7/ 910 vom 18. Juli 1973, S. 80) nennt als Beispiel für das Nichtvorliegen eines sachlichen Zusammenhangs einen Vertrag "baulichen Inhalts", nach dem die Gegenleistung des Bürgers in einer Zahlung "zugunsten

einer beliebigen öffentlichen Aufgabe der Behörde" besteht.

- 28** Vor diesem rechtlichen Hintergrund ist zwischen dem von der Beklagten in Aussicht gestellten Betreiben der Planänderung (Erweiterung des Plangebiets, Schaffung von Bauland) jedenfalls bis zur Genehmigungsreife des Bauvorhabens der Klägerin und der "nicht zweckgebundenen Zuwendung" der Klägerin an die Beklagte kein bauplanungsrechtlicher Zusammenhang zu erkennen. Die Instandsetzung von Kinderspielplätzen (s. Nr. 3 des Vertrages) ist keine bauplanerische Aufgabe und weder Voraussetzung noch Folgelast des klägerischen Bauvorhabens. Anhaltspunkte dafür, daß die "Zuwendung" der Klägerin auch nur in einem weiteren Sinne als eine Art Aufwendungsersatz für städtebauliche, durch ihr Bauvorhaben bedingte Maßnahmen betrachtet werden könnte, sind weder vom Berufungsgericht festgestellt noch von einem der Beteiligten vorgetragen worden. Unter dem Gesichtspunkt eines Billigkeitsausgleichs, der wie ausgeführt im Vertrag Ausdruck gefunden hat, läßt sich nur vordergründig ein innerer Zusammenhang zwischen der Leistung der Klägerin und dem Fortführen des Planänderungsverfahrens herstellen: Die Beklagte will aus Gründen der Gleichbehandlung mit anderen Grundeigentümern im Plangebiet den Erschließungsvorteil, den die Klägerin mit der Einbeziehung ihres Grundstücks in den Geltungsbereich des Bebauungsplans nunmehr kostenlos erhalten würde, in Gestalt eines Ausgleichsbetrages wirtschaftlich betrachtet "abschöpfen". Wie sich aus den Begleitumständen des Vertragsabschlusses ergibt, sieht die Beklagte darin, daß die Klägerin ohne die Entrichtung eines Erschließungsbeitrags in den Genuß der fertiggestellten und inzwischen abgerechneten Erschließungsanlagen im Neubaugebiet kommen würde, einen ungerechtfertigten Vorteil im Verhältnis zu den Grundeigentümern, die Erschließungsbeiträge geleistet haben. Der Vertrag soll also eine empfundene "Gerechtigkeitslücke" schließen. Auch vor diesem Hintergrund ist das Leistungsversprechen der Klägerin jedoch als sachfremd und unangemessen zu mißbilligen; denn eine gleichheitswidrige

"Gerechtigkeitslücke", die durch eine nicht zweckgebundene Zuwendung der Klägerin an die Beklagte geschlossen werden könnte, besteht nach dem hier maßgeblichen Erschließungsbeitragsrecht nicht. Dabei ist von folgender Rechtslage auszugehen:

- 29** Die Erschließungsbeitragspflicht entsteht mit der endgültigen Herstellung der Erschließungsanlagen (§ 133 Abs. 2 Satz 1 BauGB). Ein Grundstück, das wie hier das Grundstück der Klägerin im Zeitpunkt des Entstehens der sachlichen (abstrakten) Beitragspflichten im Außenbereich liegt, gehört nicht zu den im Sinne von § 131 Abs. 1 BauGB durch eine beitragsfähige Erschließungsanlage erschlossenen Grundstücken und scheidet deshalb als Gegenstand der Erhebung eines Erschließungsbeitrags für diese Anlage aus (vgl. BVerwG, Urteil vom 14. Februar 1986 - BVerwG 8C 115. 84 - Buchholz 406. 11 § 133 BBauG Nr. 95 = NVwZ 1986, 586; stRspr). Als Nicht-Bauland gehörte das Grundstück der Klägerin somit nicht zu den im Gebiet des Bebauungsplans von 1979 gelegenen Grundstücken, auf die der beitragsfähige Erschließungsaufwand für die Erschließungsanlagen im Neubaugebiet zu verteilen war. Der Anteil am beitragsfähigen Erschließungsaufwand, der auf die Grundstückseigentümer im Plangebiet umgelegt werden konnte, fiel daher höher aus als bei Einbeziehung des klägerischen Grundstücks. Das Herausfallen eines Außenbereichsgrundstücks aus der Beitragspflicht läßt jedoch die Höhe des von der Gemeinde zu tragenden Eigenanteils am beitragsfähigen Erschließungsaufwand (vgl. § 129 Abs. 1 Satz 3 BauGB) unberührt. Die Beklagte hat auch nicht geltend gemacht, daß ihr infolge des Umstands, daß das Grundstück der Klägerin aus der Beitragspflicht herausfiel, Erschließungskosten oder sonstige Aufwendungen entstanden sind, die sie zusätzlich zu ihrem Eigenanteil getragen hat. Gesichtspunkte der Billigkeit, die es rechtfertigen könnten, der Klägerin aus Anlaß der Einbeziehung ihres Grundstücks in das Plangebiet eine nicht zweckgebundene, der Höhe nach an einem fiktiven Erschließungsbeitrag ausgerichtete Zuwendung an die Beklagte zu einem gemeinnützigen Zweck (nach Art einer "Spende") abzuverlangen, lassen sich daher aus

einer Spende, Abzweigungen, lassen sich daher aus dem System des Erschließungsbeitragsrechts nicht gewinnen.

- 30** Das Anliegen der Beklagten, die Klägerin aus Gründen einer fortwirkenden Abgabengerechtigkeit bei der Einbeziehung ihres Grundstücks in das Plangebiet im nachhinein wirtschaftlich so zu stellen, als sei ihr Grundstück im maßgeblichen Zeitpunkt erschließungsbeitragspflichtig gewesen, hätte nach Auffassung des erkennenden Senats eine Vereinbarung nahegelegt, die vorsieht, daß die von der Klägerin zu erbringende Geldleistung unmittelbar oder mittelbar den Grundstückseigentümern zugute kommen soll, deren Kostenanteil sich im Fall einer Beitragspflicht der Klägerin seinerzeit vermindert hätte. Der Senat neigt hier zu der Ansicht, daß ein derartiger "Vorteilsausgleich" den in Art. 56 Abs. 1 Satz 2 BayVwVfG geforderten sachlichen Zusammenhang zwischen Leistung und Gegenleistung hätte herstellen können.
- 31** 2. Der Grundsatz von Treu und Glauben, der zu den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsrechts gehört (BVerwG, Beschluß vom 5. März 1998 - BVerwG 4B 3. 98 - Buchholz 406. 421 Garagen- und Stellplatzrecht Nr. 8 = NJW 1998, 3135; Urteil vom 14. April 1978 - BVerwG 4C 6. 76 - BVerwGE 55, 337 [339]), steht dem Erstattungsanspruch der Klägerin nicht entgegen.
- 32** 2. 1 Das Berufungsgericht vertritt in Anwendung dieses Grundsatzes die Rechtsauffassung, daß eine Rückabwicklung des Vertrages vom 18. Mai 1993 (im Falle seiner Nichtigkeit) daran scheitere, daß die Klägerin die von ihr gewünschte Leistung erhalten habe und nicht mehr an die Beklagte zurückgeben könne. Dieser Rechtsstandpunkt ist revisionsgerichtlich überprüfbar.
- 33** Einer Überprüfung der Frage, ob ein Kläger durch Treu und Glauben gehindert ist, einen öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch geltend zu machen, sind allerdings revisionsrechtliche Schranken gesetzt. Sie ergeben sich aus der landesrechtlichen Natur des Erstattungsanspruchs, gegen den sich der Einwand von Treu und Glauben richtet. § 137 Abs. 1 Nr. 2 VwGO

ändert daran nichts. Das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes trifft zu den sich nach Landesrecht beurteilenden Erstattungsansprüchen keine Regelung.

- 34** Der von der Klägerin verfolgte Erstattungsanspruch teilt die Rechtsnatur des ihm entsprechenden Leistungsanspruchs der Beklagten, der sich nach Landesrecht beurteilt, weil der Vertrag der Beteiligten vom 18. Mai 1993 dem Landesrecht angehört. Einer der in § 6 BauGB-MaßnahmenG sondergesetzlich geregelten städtebaulichen Verträge liegt hier wie ausgeführt nicht vor. Die Geltendmachung und Rückabwicklung der Ansprüche aus dem Vertrag einschließlich der Möglichkeit ihrer Verwirkung bestimmt sich daher nicht nach Bundes-, sondern nach Landesrecht (ebenso BVerwG, Urteil vom 14. April 1978, a. a. O., S. 340 - zur vertraglichen Abwälzung von in der Kostentragung an sich bundesrechtlich geregelten Erschließungsaufwendungen).
- 35** Die sich hieraus ergebenden Schranken der revisionsgerichtlichen Überprüfung des angefochtenen Urteils erfassen den streitigen Erstattungsanspruch jedoch nicht in jeder Hinsicht. Die nach § 137 Abs. 1 Nr. 2 VwGO revisiblen Vorschriften in Art. 59 Abs. 2 Nr. 4 und Art. 56 Abs. 1 BayVwVfG eröffnen dem Revisionsgericht einen Prüfungsraum, soweit diese Vorschriften auf den Einwand der unzulässigen Rechtsausübung (Verstoß gegen Treu und Glauben), der einem landesrechtlichen Erstattungsanspruch entgegengehalten wird, ausstrahlen. Eine derartige Ausstrahlungswirkung besteht im vorliegenden Fall.
- 36** 2. 2 Ist ein öffentlich-rechtlicher Vertrag des Landesrechts nach den mit § 59 Abs. 2 Nr. 4 und § 56 Abs. 1 VwVfG übereinstimmenden Vorschriften der Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder nichtig, weil die Behörde sich eine wegen Verletzung des Koppelungsverbots unzulässige Gegenleistung hat versprechen lassen, so steht einem darauf gestützten Erstattungsanspruch des Bürgers der Grundsatz von Treu und Glauben nicht schon deshalb entgegen, weil eine Rückabwicklung der von der Behörde erbrachten Leistung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich geworden ist. Müßte der (wie hier) auf eine Geldleistung gerichtete Erstattungsanspruch des

...
 Bürgers bereits daran scheitern, daß die Behörde (Gemeinde) die ihr obliegende Leistung unwiederbringlich und unwiderrufbar erbracht hat, würde die gesetzlich angeordnete Sanktion der Nichtigkeit des Vertrages in einer Vielzahl von Fällen rechtlich wirkungslos bleiben. Der Grundsatz von Treu und Glauben erhielte damit eine rechtliche Tragweite, die mit dem Regelungsanspruch des § 59 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG und der entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften nicht vereinbar wäre. In den Fällen des Art. 59 Abs. 2 Nr. 4 BayVwVfG (§ 59 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG) ist der Vertrag kraft Gesetzes nichtig, weil der Gesetzgeber die Verknüpfung von Leistung und Gegenleistung mißbilligt. Mit dem Wegfall des Vertrages entbehrt die Leistung des Bürgers in den Händen der Behörde für die Zukunft der Rechtfertigung. Durch die Zurückbehaltung der Leistung würde die Behörde einen Vermögensvorteil erlangen, für den sie das Instrument des öffentlich-rechtlichen Vertrages nicht hätte einsetzen dürfen. Die eingetretene Rechtsgrundlosigkeit löst daher den Erstattungsanspruch des Bürgers aus. Dieser Erstattungsanspruch ist in der Nichtigkeitsfolge des § 59 Abs. 2 Nr. 4 (Bay) VwVfG bereits angelegt. Mit der Rechtsfolge der Nichtigkeit bereitet der Gesetzgeber auch die einseitige Rückabwicklung einer fehlgeschlagenen Vereinbarung zugunsten des Bürgers vor. Gemessen an diesem Sinn und Zweck sind § 59 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG ebenso wie die mit ihm übereinstimmenden Vorschriften der Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder dahin zu verstehen, daß der Grundsatz von Treu und Glauben der einseitigen Rückabwicklung eines nichtigen Austauschvertrages nicht allein deshalb entgegensteht, weil die Leistung der Behörde (Gemeinde) nicht mehr rückabzuwickeln ist. Es müssen vielmehr besondere, in der Person oder im Verhalten des Erstattung begehrenden Bürgers liegende Umstände hinzutreten, die das Rückforderungsbegehren als treuwidrig erscheinen lassen (im Ergebnis ebenso VGH Mannheim, Urteil vom 18. Oktober 1990, *NVwZ* 1991, 583 [587 f.] - zu nichtigen Folgelastenverträgen).

37 2. 3 Das Erfordernis gesteigerter Anforderungen, die danach im vorliegenden Fall an den Einwand der

Da nach im vorliegenden Fall an den Einwänden der unzulässigen Rechtsausübung (Verstoß gegen Treu und Glauben) zu stellen sind, hat das Berufungsgericht verkannt. Es sieht das treuwidrige Verhalten der Klägerin allein darin, daß sie die Beklagte erst dann auf Erstattung der geleisteten Zuwendung in Anspruch genommen habe, nachdem sie die von der Beklagten gewünschte Leistung (Vorantreiben des Planänderungsverfahrens bis zur Planreife) erhalten habe und nicht mehr hätte zurückgeben können. Im Falle eines unzulässigen und deshalb nichtigen Koppelungsgeschäfts (§ 59 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG) reicht dies wie ausgeführt zur Begründung dafür, daß das Erstattungsbegehren der Klägerin den Grundsatz von Treu und Glauben verletzt, nicht aus. Tatsächliche Umstände, die das Verhalten der Klägerin als treuwidrig erscheinen lassen könnten, hat das Berufungsgericht nicht festgestellt. So spricht nichts dafür, daß die Klägerin (oder ein Rechtsvorgänger) zunächst planmäßig und absichtsvoll die Nichteinbeziehung ihres Grundstücks in den Geltungsbereich des Bebauungsplans betrieben hat, um ihren Bauwunsch nach einer später beantragten Planänderung ohne die Entrichtung von Erschließungsbeiträgen verwirklichen zu können. Diesen Vorwurf der Treuwidrigkeit hat die Beklagte auch nicht erhoben. Der vom Berufungsgericht angeführte Umstand, die Klägerin habe zunächst ihr Wohnhaus errichtet und mit ihrer Familie bezogen und erst im Anschluß daran den Erstattungsanspruch gegen die Beklagte erhoben, reicht für sich betrachtet nicht aus, um der Klägerin ein treuwidriges Verhalten anzulasten.

- 38** 3. Der Anspruch der Klägerin auf Prozeßzinsen seit Klageerhebung in Höhe von jährlich 4 % ergibt sich aus der entsprechenden Anwendung der §§ 291, 246 BGB (vgl. BVerwG, Urteil vom 12. März 1985 - BVerwG 7C 48. 82 - BVerwGE 71, 85 [93]).
- 39** Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 und 2 VwGO.