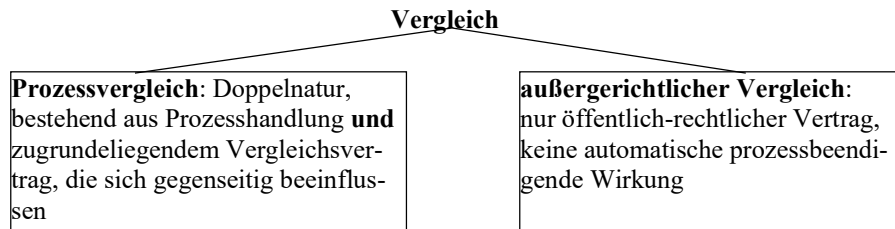




Der Vergleich im Verwaltungsprozess

Grundsätzlich ist zu **differenzieren** zwischen einem Prozessvergleich, der den Rechtsstreit unmittelbar im Umfang des Vergleiches beendet und einem außergerichtlichen Vergleich, in dem sich die Parteien ebenfalls zur Beendigung des Prozesses verpflichten können.



A. Der Prozessvergleich

Wie im Zivilrecht ist auch im Verwaltungsrecht der Prozessvergleich mit **Doppelnatur** ausgestattet, d.h. er ist **einerseits Prozesshandlung**, deren Wirksamkeit sich nach den Grundsätzen des Prozessrechts richtet, **andererseits öffentlich-rechtlicher Vertrag nach Art. 55 VwVfG¹**. Inhalt ist jedenfalls ein **gegenseitiges Nachgeben** der Parteien. Der Prozessvergleich bildet eine Einheit, zwischen dessen beiden Komponenten ein Abhängigkeitsverhältnis besteht. Als Prozesshandlung führt er zur Prozessbeendigung, als materielles Rechtsgeschäft beendet er den Streit in der Sache.

Aus dieser Doppelnatur folgen seine **Wirksamkeitsvoraussetzungen**:

I. Voraussetzungen, die im Prozess einzuhalten sind:

- => Abschluss nur vor dem mit der Sache befassten Gericht
- => Die Klage (oder jedenfalls ein Prozesskostenhilfverfahren) muss lediglich **anhängig** sein, ob der Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist oder die Klage zulässig ist, spielt keine Rolle
- => Die Beteiligten müssen prozess- und beteiligtenfähig gem. §§ 61, 62 VwGO und ggf. ordnungsgemäß vertreten sein gem. § 67 VwGO. Am Prozessvergleich **aus formellen Gründen** nicht beteiligt wird der Vertreter des öffentlichen Interesses sowie der Beigeladene. Die **materielle Wirksamkeit** des ebenfalls abgeschlossenen **Vergleichsvertrages** kann aber bei einer Belastung des Dritten von dessen

¹ vgl. schon BVerwG NJW 1994, 2306 = Die Fundstelle 1994, Rd. 366



Zustimmung abhängen gem. **Art. 58 VwVfG**. Um diese abzugeben, muss er aber nicht notwendig beigegeben werden, sondern die Zustimmung kann auch in anderer Art und Weise beigebracht werden.

- => formell sind **zwei Abschlussarten** möglich: zum einen die **Niederschrift** des Vergleiches vor Gericht, dazu muss ein **Protokoll** aufgenommen werden gem. § 105, 106 S. 1 VwGO, § 160 Abs. 3 Nr. 1 ZPO. Sodann muss der Vergleich vorgelesen und den Parteien zur Durchsicht vorgelegt werden, § 106 S. 1 VwGO, § 162 Abs. 1 S. 1 ZPO (*Kopp/Schenke, VwGO, § 106 Rd. 11*), der Verlesungsvermerk ist in das Protokoll aufzunehmen, unterbleibt die Verlesung und Genehmigung, ist jedenfalls die Prozesshandlung Vergleichsabschluss unwirksam.

Es kann aber auch ein **Vergleichsvorschlag des Gerichts** von den Parteien angenommen werden, ebenfalls durch Erklärung zu Protokoll oder in anschließend übermittelten Schriftsätzen. Es kann auch ein formloser Antrag der Parteien an das Gericht gestellt werden mit der Bitte, einen (vorformulierten) Vergleichsvorschlag zu unterbreiten. Der Vorschlag ergeht in Form eines **Beschlusses**, der den Beteiligten zuzustellen ist, eine Anfechtungsmöglichkeit besteht dagegen nicht. Der Vergleichsvorschlag des Gerichts muss unverändert angenommen werden, sonst handelt es sich um neue Vergleichsverhandlungen, § 106 S. 2 VwGO.

- => Die Vergleichsparteien müssen gem. § 106 S. 1 VwGO über den **Vergleichsgegenstand** disponieren können. Dabei ist auf den Wortlaut des § 106 VwGO zu achten, der gerade nicht von der Disposition über den Klagegegenstand spricht, sondern über den **Vergleichsgegenstand²**. Das bedeutet, Gegenstand des Vergleiches können auch sonstige Rechtspositionen der Streitparteien sein, die mit dem Streitgegenstand der Klage nichts zu tun haben.

Problematisch kann hier insbesondere die Verfügungsbefugnis der am Vergleich beteiligten öffentlichen Stelle sein. Sie muss zum Abschluss des Vertrages und zu dem in ihm geregelten Inhalt jedenfalls sachlich zuständig sein, bei der örtlichen Zuständigkeit richtet sich die Beachtlichkeit des Fehlers über Art. 59 Abs. 2 VwVfG nach Art. 46 VwVfG.

Es darf kein Vertragsformverbot vorliegen, sonst besteht keine Verfügungsbefugnis der Behörde

² Vorsicht vor der insoweit **verwirrenden Kommentierung** bei Kopp/Schenke, VwGO, § 106 Rd. 1 und 5 einerseits, dort wird bzgl. der Verfügungsbefugnis der Beteiligten richtig auf den Gegenstand **des Vergleichs** abgestellt, während die Erläuterungen dazu in **Rd. 12** andererseits **fehlerhaft** auf die **alte Rechtslage** verweisen und die Verfügungsbefugnis als auf den Gegenstand der Klage bezogen ansehen. Den dort genannten „letzten Halbs“ des § 106 gibt es nicht mehr!



II. Materielle Voraussetzungen

- => Da es sich um einen **Vertrag mit Doppelwirkung** handelt, muss dem prozessualen Vergleich ein **wirksamer öffentlich-rechtlicher Vertrag** nach Art. 55 VwVfG zugrunde liegen. Hier kann es z.B. erforderlich werden, dass ein **Dritter** dem Vertrag zustimmt, wenn er von seinen Regelungen belastet wird gem. Art. 58 Abs. 1 VwVfG.
In diesem Zusammenhang ist auch Art. 58 Abs. 2 VwVfG zu beachten, danach sind auch andere Behörden zu beteiligen, wenn sie zu einem sonst zu erlassenden VA ihr Einvernehmen erteilen müssten. Dies kann also v.a. dann relevant werden, wenn in einem Prozess gegen den Freistaat im Vergleich die Erteilung einer Baugenehmigung versprochen wird, für die § 36 Abs. 1 BauGB gilt.
- => **keine Ausübung des** häufig vorbehaltenen **Widerrufs**, der Vergleich ist durch diese Vereinbarung aufschiebend bedingt. Ein evtl. Widerruf ist gegenüber dem Gericht zu erklären und bedarf der Form des § 81 VwGO.
- => Aufgrund der Doppelnatur hängt die prozessrechtliche Wirksamkeit des Vergleichs von der Wirksamkeit des materiell-rechtlichen Rechtsgeschäfts ab. Hat der Vergleichsvertrag einen Mangel, der zu seiner Nichtigkeit nach Art. 59 VwVfG führt, ist auch der Prozessvergleich unwirksam. Umgekehrt gilt dies nicht, bei rein prozessualen Mängeln kann das materielle Rechtsgeschäft wirksam bleiben.

III. Entscheidung des Gerichts

Haben sich die Prozessparteien im Prozessvergleich auch über die Kosten geeinigt, so ist nach einem Vergleich **kein Raum mehr für eine gerichtliche Entscheidung**, es ergeht auch **kein Einstellungsbeschluss**. Lediglich ein **Beschluss zum Streitwert** muss gefasst werden.

Sollte der Vergleich die Kosten des Verfahrens nicht erfassen, greift § 160 VwGO (vgl. *im Einzelnen und zu Ausnahmen Kopp/Schenke, VwGO, § 160 Rd. 1*), dann wird auch über die Kosten durch Beschluss entschieden. Nur wenn sich der Vergleich ausdrücklich nur auf die Hauptsache des Streits beziehen soll, die Nebenfolgen des Prozesses also nicht durch Vergleich beigelegt werden, erfolgt eine Kostenentscheidung nach § 161 Abs. 2 VwGO analog, d.h. es ist summarisch zu prüfen, wie die Erfolgsaussichten der Klage zu beurteilen waren.



IV. Auswirkungen von Mängeln des Vergleiches

Der Prozessvergleich kann Mängel in seinem prozessrechtlichen oder in seinem materiellrechtlichen Teil haben, die zu unterschiedlichen Auswirkungen führen können.

Grundsätzlich gilt, dass sich ein Mangel im zugrundeliegenden öffentlich-rechtlichen Vertrag immer so auswirkt, dass damit auch die prozessuale Seite unwirksam wird, die prozessbeendigende Wirkung tritt nicht ein. Dies kann gem. Art. 59 Abs. 3 VwVfG anders sein, wenn die Nichtigkeit nur einen Teil des Vertrages erfasst, der Rest aber nach dem Parteiwillen aufrecht erhalten bleiben soll.

Wie jeden anderen Vertrag auch kann man den Vergleichsvertrag gem. Art. 62 VwVfG i.V.m. §§ 119 ff BGB anfechten. Dies gilt zwar wegen der Unanfechtbarkeit von Prozesshandlungen nicht direkt für die prozessrechtliche Seite, jedoch schlägt sich die aus der erfolgreichen Anfechtung gem. Art. 62 VwVfG i.V.m. § 142 BGB folgende Nichtigkeit des materiellen Rechtsgeschäfts auf die prozessuale Gestaltung durch.

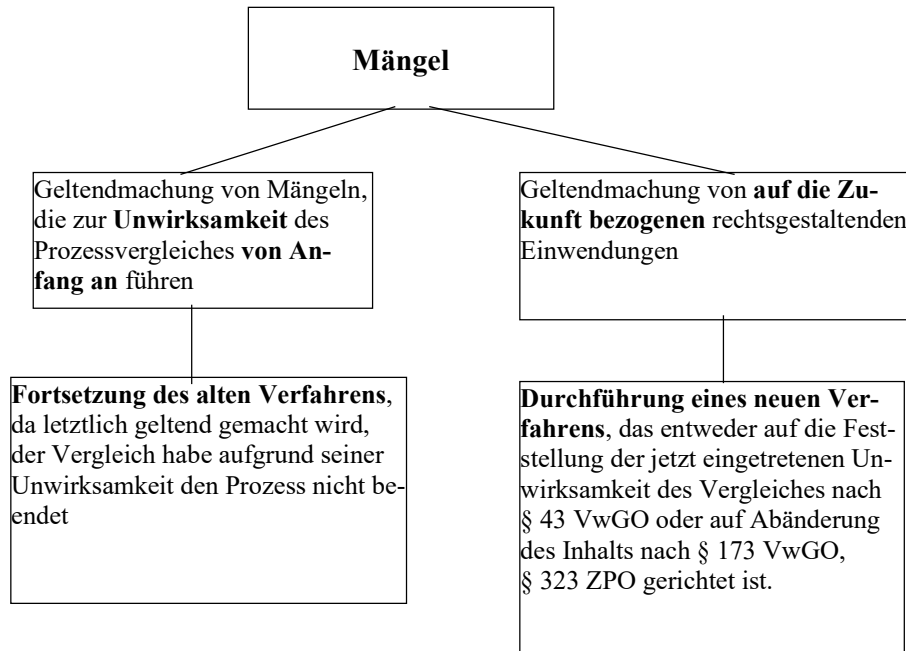
Zu beachten ist auch, dass es **heilbare Fehler** gibt. So kann etwa die Zustimmung des Dritten gem. Art. 58 VwVfG, deren Fehlen zur Unwirksamkeit des Vertrages führt, nachträglich eingeholt werden, dann ist der Vergleich mit dem Eingang der Erklärung des Dritten wirksam.

Ein **Mangel im prozessrechtlichen Teil** des Vergleiches führt zur Unwirksamkeit der Prozesshandlung, aber nicht automatisch zur Nichtigkeit des materiellen Vergleichsvertrages, diese richtet sich alleine nach Art. 59 VwVfG und nach dem Parteiwillen. Es kann somit ein außergerichtlicher Vergleich bestehen bleiben, nur die prozessbeendigende Wirkung tritt nicht ein. Im Wege der Auslegung ist zu ermitteln, ob der Beklagte den Vergleich nicht ohne den Vorteil der Prozessbeendigung und der Kläger nicht ohne den Vorteil des Erwerbes eines Vollstreckungstitels geschlossen hätten³.

³ vgl. BVerwG aaO, Fn. 1



IV. Prozessuale Geltendmachung von Mängeln



Für die Frage, **welche Reaktion** gegen einen Vergleich angebracht ist, muss differenziert werden nach der Art der geltend gemachten Mängel (vgl. dazu BayVGH BayVBl 2000, 533), ob diese zur **Unwirksamkeit des Vergleiches von Anfang an** führen oder lediglich geltend gemacht werden soll, dass sich die Umstände so geändert haben, dass ein Festhalten am Vergleich nicht mehr zumutbar ist, dass also die Wirkungen des Vergleichs **für die Zukunft** ausgeschlossen werden sollen.

1. Mängel bzw. Reaktionen, die den Vergleich rückwirkend zunichte machen oder ihn nie haben wirksam entstehen lassen:

In Frage kommen hier sämtliche Fehler, die zur **prozessrechtlichen Unwirksamkeit** des Vergleiches führen (z.B. Unterlassen der Verlesung und Genehmigung des im Protokoll aufzunehmenden Vergleiches) oder Fehler, die den zugrunde liegenden öffentlich-rechtlichen **Vertrag** als von Anfang an **nichtig** erscheinen lassen, z.B. die fehlende Schriftform des Art. 57 VwVfG, oder die frist- und formgerechte Ausübung des im Vergleich vorbehaltenen **Widerrufs** oder die wegen Art. 62 S. 2 VwVfG, § 142 Abs. 1 BGB auf den Zeitpunkt des Vertragsschlusses rückwirkende **Anfechtung**.



Die **Folge dieser Fehler** ist es, dass die prozessbeendende Wirkung nicht eingetreten ist bzw. als von Anfang an weggefallen gilt. Wer diesen Mangel geltend macht, muss also das **ursprüngliche Verfahren fortsetzen** und geltend machen, dass eine Beendigung nicht stattgefunden hat⁴. Generell gilt, dass eine Vereinbarung, der die materiell-rechtliche Wirkung fehlt, auch keine prozessualen Wirkungen entfalten kann.

Das wiederaufgenommene Verfahren kann dann mit einem Feststellungsurteil enden dahingehend, dass der Vergleich nicht unwirksam ist und das Verfahren daher beendet bzw. erledigt ist. Sonst ist in der Sache zu entscheiden, ein eigener Ausspruch über die Unwirksamkeit des Vergleiches ist im Tenor nicht notwendig.

2. Mängel, die sich erst nachträglich auswirken

Solche Mängel sind entweder erst nach Abschluss des Vergleiches erst eingetreten oder ihre Geltendmachung wirkt nicht auf den Zeitpunkt des Vertragsschlusses zurück.

Hier ist insbesondere zu denken an einen **Rücktritt** vom Vergleichsvertrag oder an die Geltendmachung des **Wegfalls der Geschäftsgrundlage**, vgl. Art. 60 VwVfG. Dies eröffnet jeweils nur die Möglichkeit, den Vergleich an die veränderten Verhältnisse anzupassen, entweder im Wege des § 43 VwGO oder nach § 323 ZPO, der über § 173 VwGO anzuwenden ist.

Jedenfalls muss in diesem Fall ein neues Verfahren begonnen werden, in dem der neu aufgetretene Mangel des Vergleiches geltend gemacht wird. Stellt sich heraus, dass es sich um relevante Änderungen handelt, ist die entsprechende Abänderung auszusprechen.

V. Vollstreckung des Vergleiches

Grundsätzlich gilt für die Vollstreckung aus verwaltungsgerichtlichen Titeln zugunsten der öffentlichen Hand § 169 VwGO, danach richtet sich die Vollstreckung nach dem Verwaltungsvollstreckungsrecht. Da dieses jedoch auf VAe zugeschnitten ist, kann es auf Vergleiche keine Anwendung finden. Hier gelten vielmehr §§ 168 Abs. 1 Nr. 3, 167 Abs. 1 VwGO, 794 Abs. 1 Nr. 1, 804ff ZPO.

Allerdings ist dabei auf den Inhalt des Vergleiches und auf den gewünschten Vollstreckungserfolg abzustellen.

⁴ Kopp/Schenke, VwGO, § 106 Rd. 18, auch BayVGH BayVBl 2000, 533.



1. Vollstreckung gegen die öffentliche Hand

Hat sich die Behörde im Vergleich zu einer Leistung verpflichtet, die keine Geldleistung ist und kommt sie der Verpflichtung nicht nach, so richtet sich die **Vollstreckung nach § 172 VwGO**, wenn es sich um die **Erzwingung einer öffentlich-rechtlichen Handlung** des Hoheitsträgers handelt; hat sich der Hoheitsträger dagegen im Vergleich zu einer **privatrechtlichen Handlung** verpflichtet, so ist nach **§ 167 Abs. 1 VwGO, 887f ZPO zu vollstrecken** (vgl. *BayVGh vom 12.11.1997, 26 C 97.1719, VwRR 1998, 200 – nur Leitsätze -, Kopp/Schenke, VwGO, § 172 Rd. 2*).

2. Vollstreckung gegen Private

- a) Ist Inhalt des Vergleiches zwischen der Privatperson und dem Hoheitsträger ein VA, der bestehen bleibt und durch den Vergleich z.B. nur abgeändert wird (etwa eine Beseitigungsanordnung, die auf bestimmte Teile des Gebäudes beschränkt wird), so **verbleibt es bei der für VAe geltenden Vollstreckung**, d.h. in diesem Fall findet das **VwZVG** Anwendung und nicht §§ 167ff VwGO!

Dafür muss aber aus dem Vergleich durch Auslegung erkennbar sein, dass der ursprüngliche VA tatsächlich erhalten bleiben soll und nicht durch eine aus dem Vergleich folgende Verpflichtung ersetzt werden soll.

- b) Ist Inhalt des Vergleiches dagegen eine **Handlungspflicht**, die sich die Privatperson auferlegt hat, so gilt für die **Vollstreckung § 167 VwGO i.V.m. den ZPO-Regelungen**.

Zu achten ist dabei auf die Frage, ob der Schuldner eine vertretbare oder eine unvertretbare Handlung vornehmen soll, je nachdem gilt § 887 ZPO bzw. § 888 ZPO. Da es sich um einen Vollstreckungstitel nach § 168 VwGO handelt, greift die auf die Vollstreckungsklausel verzichtende Ausnahmenvorschrift des § 171 VwGO nicht ein. Dabei ist es nach BayVGh möglich, den Inhalt des Vergleiches auch gegen den Rechtsnachfolger zu vollstrecken, wenn die Voraussetzungen der §§ 727, 325 ZPO einschlägig sind.



B. Der außergerichtliche Vergleich

Ein außergerichtlicher Vergleich kann als **öffentlich-rechtlicher Vertrag gem. Art. 55 VwVfG** geschlossen werden oder er kann von einem eigentlich beabsichtigten Prozessvergleich bestehen bleiben, wenn dessen prozessualer Teil Mängel aufweist, die zur Unwirksamkeit der Prozesshandlung führen.

Letzterenfalls ist durch Auslegung zu ermitteln, ob die Beteiligten den Vergleich auch abgeschlossen hätten, wenn sie um das Fehlen der prozessbeendenden Wirkung gewusst hätten. War ihnen an der materiellrechtlichen Beendigung des Streitfalles an sich gelegen, so richten sich die Folgerungen nach den für außergerichtliche Vergleiche geltende Regelungen.

Fraglich ist, wie sich ein (rein) außergerichtlicher Vergleich auf die Fortsetzung des Prozesses auswirkt, wenn in dem Vergleichsvertrag bestimmt war, dass die Klagepartei den Prozess beenden wird entweder durch Klagerücknahme oder durch Erledigterklärung, der sich der Beklagte dann anschließen soll.

1. Der außergerichtliche Vergleich hat **keine unmittelbar prozessbeendende Wirkung**, da keine Prozesshandlung vorliegt. Vielmehr wird sich der **Kläger verpflichten**, den Prozess durch eigene, außerhalb des Vergleiches liegende Handlungen zu beenden, sodann wird er entweder die Klage zurücknehmen oder eine einseitige Erledigterklärung abgeben, der sich der Beklagte im Prozess anschließen wird. Die Kostenentscheidung richtet sich dann nach §§ 155 Abs. 2, 161 Abs. 2 VwGO, nicht nach § 160 VwGO.
2. Sollte der Kläger nach Vergleichsabschluss im Prozess nicht entsprechend reagieren, sondern das Verfahren weiter betreiben, so hat der Beklagte die Möglichkeit, auf das Gerichtsverfahren einzuwirken. Er hat durch die Vereinbarung ein **prozessuales Abwehrrecht** gegenüber dem durch die Vereinbarung erledigten Anspruch. Sollte der Kläger den Prozess nicht abredegemäß beenden, kann der Beklagte den **Einwand unzulässiger Rechtsausübung** erheben, die Klage ist als unstatthaft abzuweisen.
3. Sollte der außergerichtliche Vergleich dagegen eine derartige Pflicht zur Beendigung des Rechtsstreits nicht enthalten, so hat das Gericht im laufenden Verfahren zu prüfen, welchen Einfluss die von den Beteiligten geschlossene Vereinbarung materiell-rechtlich auf den immer noch anhängigen Streitgegenstand hat. So kann auch ohne besondere Geltendmachung das Rechtsschutzbedürfnis für die Klage entfallen sein, wenn durch die Vereinbarung eine Rechtsverletzung nicht mehr bestehen kann.