

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 7 C 5.03
VG 29 A 36.98

Verkündet
am 22. April 2004
Jakob
Justizangestellte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 22. April 2004
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Sailer
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Gödel, Kley, Herbert
und Neumann

für Recht erkannt:

Das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 5. September
2002 wird aufgehoben.

Ferner wird der Bescheid des Bezirksamts Treptow von Berlin
vom 14. November 1997 in der Gestalt des Widerspruchsbe-
scheids vom 2. März 1998 aufgehoben, soweit durch ihn ein
Betrag von mehr als umgerechnet 80 785,09 € gefordert wird.

Im Übrigen wird die Revision zurückgewiesen.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens im ersten Rechtszug. Die Kosten des Revisionsverfahrens tragen jeweils zur Hälfte die Kläger als Gesamtschuldner und der Beklagte. Die Beigeladene trägt ihre außergerichtlichen Kosten in beiden Rechtszügen selbst.

G r ü n d e :

I.

Die Kläger wenden sich als frühere Eigentümer eines Mietwohngrundstücks in Berlin-Treptow gegen ihre Verpflichtung zum Ersatz von Aufwendungen der Beigeladenen.

Als Eigentümer des Grundstücks waren seit 1963 in ungeteilter Erbengemeinschaft Wilhelm K., Helene F. und die Klägerin zu 3 eingetragen. Das Grundstück stand gemäß Anweisung des Magistrats von Groß-Berlin vom 18. November 1961 als Vermögen von West-Eigentümern unter Schutz und vorläufiger Verwaltung. Mit Beendigung der staatlichen Verwaltung bestellte die Senatsverwaltung für Finanzen des Beklagten ab 1. Januar 1993 die Beigeladene zum gesetzlichen Vertreter der Grundstückseigentümer, weil die Aufenthaltsorte der Eigentümer nicht bekannt seien. Im Jahr 1995 wurden im Zuge der Erbfolge nach Wilhelm Kuhweide und Helene Fuhrmeister die übrigen Kläger im Grundbuch eingetragen. Laut Abrechnungen der Beigeladenen vom 18. Juli 1995 wurde für das Grundstück in den Jahren 1990 bis 1994 ein Defizit von insgesamt 2 573,64 DM erzielt.

Mit an die Beigeladene gerichteten Bescheiden vom 2. Juni 1994 und 26. Januar 1995 verpflichtete das Bauaufsichtsamt des Beklagten die Eigentümer des Mietwohnhauses unter Androhung der Ersatzvornahme zur Beseitigung von Baumängeln an Dach, Schornsteinen und Dachentwässerung sowie drei Balkonen, Hausfassade und Hofbelag. Die Beigeladene gab die Baumaßnahmen im eigenen Namen in Auftrag. Sie erklärte die Abtretung ihrer Forderungen gegen die Grundstückseigentümer an den Beklagten. Der Beklagte erstattete ihr die Baukosten in Höhe von insgesamt 299 255,10 DM.

Die Kläger veräußerten das Grundstück im Mai 1997. Durch den angefochtenen Bescheid vom 14. November 1997 forderte der Beklagte von ihnen Aufwendungsersatz in Höhe der gezahlten Baukosten. Zur Begründung führte er aus: Der gesetzliche Vertreter habe gegen den Rechtsträger der Behörde, die um seine Bestellung ersucht habe, Anspruch auf angemessene Vergütung und Erstattung seiner baren Auslagen; die Behörde könne von dem Vertretenen Ersatz ihrer Aufwendungen verlangen, bestimme die Vergütung und stelle die Auslagen und Aufwendungen fest. Der Widerspruch der Kläger gegen diesen Bescheid blieb ohne Erfolg.

Zur Begründung ihrer Klage haben die Kläger unter Vorlage von Sachverständigen-gutachten schuldrechtliche Einwendungen gegen die Bauleistungen geltend gemacht. In der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht haben sie klargestellt, dass sie ihren Aufhebungsantrag auf den Betrag beschränken, den der Bausachverständige Dipl.-Ing. Manfred Pistorius als Kosten der Mängelbeseitigung (141 253,20 DM) ermittelt hat. Der Beklagte hat Leistungsmängel in Abrede gestellt. Die Beigeladene hat sich nicht geäußert.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage abgewiesen: Die Beigeladene habe als gesetzlicher Vertreter der Kläger ihre Aufwendungen nach § 670 BGB für erforderlich halten dürfen. Der Beklagte könne gemäß § 11 b Abs. 1 Satz 4 VermG i.V.m. § 16 Abs. 3 Satz 2 und 3 VwVfG von den Klägern Ersatz der Aufwendungen verlangen. Dabei handele es sich der Sache nach um einen öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch, durch den der Aufwendungsersatzanspruch des gesetzlichen Vertreters verdrängt werde. Die Einwendungen der Kläger wegen Schlechterfüllung der werkvertraglichen Leistungen oder positiver Forderungsverletzung der Beigeladenen könnten nach den Grundsätzen des Verwaltungsvollstreckungsrechts gegenüber dem Beklagten nicht geltend gemacht werden. Eine entsprechende Anwendung des § 404 BGB komme nach dem Zweck des § 11 b VermG, dem gesetzlichen Vertreter für seinen Aufwendungsersatzanspruch einen solventen Schuldner bereitzustellen, nicht in Betracht.

Gegen das Urteil haben die Kläger die vom Senat zugelassene Revision eingelegt. Sie führen zur Begründung aus: Der Ersatzanspruch erfasse nur die Kosten, zu deren Erstattung die Behörde gemäß § 16 Abs. 3 Satz 1 VwVfG verpflichtet gewesen

sei. Die als Aufwendungsersatz geforderten Zahlungen habe der Beklagte nicht in Erfüllung eines der Beigeladenen zustehenden Anspruchs geleistet. Aufwendungsersatzansprüche des gesetzlichen Vertreters gegen den Vertretenen, deren Grundlage die bürgerlich-rechtlichen Vorschriften über den Auftrag seien (§ 11 b Abs. 1 Satz 5 VermG i.V.m. § 670 BGB), könnten auch dann nicht durch Leistungsbescheid eingefordert werden, wenn sie der Behörde abgetreten worden seien. Im Übrigen müsse der Grundsatz der §§ 404, 406 BGB, wonach die Durchsetzung der Gegenrechte des Schuldners durch den Wechsel des Gläubigers nicht wesentlich erschwert werden dürfe, selbst dann gelten, wenn die Behörde Aufwendungsersatzansprüche des gesetzlichen Vertreters durch Leistungsbescheid einfordern dürfte. Die allgemeinen Regeln des Verwaltungsvollstreckungsrechts seien nicht entsprechend anwendbar, weil die Bestellung eines gesetzlichen Vertreters nicht der Ersatzvornahme gleichzustellen sei.

Der Beklagte verteidigt das angegriffene Urteil. Die Beigeladene hat sich nicht geäußert.

II.

Die Revision ist, soweit sie zulässig ist (1), auch begründet (2). Die Annahme des Verwaltungsgerichts, dass der angefochtene Leistungsbescheid durch § 11 b Abs. 1 Satz 4 VermG i.V.m. § 16 Abs. 3 VwVfG gedeckt sei, verletzt Bundesrecht. Das Gesetz ermächtigt die Behörde nicht, Ansprüche des gesetzlichen Vertreters gegen den Vertretenen durch Leistungsbescheid geltend zu machen. Das angegriffene Urteil vernachlässigt die gebotene Trennung des Grundverhältnisses zwischen der Bestellungsbehörde und dem gesetzlichen Vertreter von dem Innenverhältnis zwischen dem gesetzlichen Vertreter und dem vertretenen Eigentümer. Im Grundverhältnis besteht ein Anspruch des gesetzlichen Vertreters gegen die Behörde auf Vergütung und Auslagenersatz. Im Innenverhältnis handelt der gesetzliche Vertreter im Namen des Vertretenen; Ansprüche zwischen dem gesetzlichen Vertreter und dem vertretenen Eigentümer bestimmen sich nach den Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs über den Auftrag. Da der in Rede stehende Aufwendungsersatzanspruch das zivilrechtliche Schuldverhältnis zwischen der Beigeladenen und den Klägern betrifft, kann er nicht durch Abtretung zum Gegenstand eines Leistungsbescheids werden.

Infolgedessen kommt es in diesem Verfahren nicht darauf an, ob die Beigeladene ihre Ansprüche gegen die Kläger wirksam an den Beklagten abgetreten hat. Ebenso wenig erheblich ist die Rechtmäßigkeit der Bestellung des gesetzlichen Vertreters, da der Bestellungsakt bestandskräftig geworden ist.

1. Die Revision ist unzulässig, soweit die Kläger den Teil des Leistungsbescheids anfechten, der bestandskräftig geworden und damit nicht Gegenstand des angegriffenen Urteils ist. Der Prozessbevollmächtigte der Kläger hat in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht klargestellt, dass die Bescheide nur insoweit angefochten werden, als der Bausachverständige Mängelbeseitigungskosten festgestellt hat; diese betragen nach dessen Gutachten 141 253,20 DM. Das Verwaltungsgericht hat die Erklärung des Prozessbevollmächtigten dahin ausgelegt, dass sich die Klage von vornherein auf eine solche Teilanfechtung des Leistungsbescheids beschränkt habe. Diese Auslegung ist revisionsrechtlich nicht zu beanstanden. Der im Revisionsverfahren erhobene Einwand der Kläger, dass laut Verhandlungsprotokoll ein unbeschränkter Anfechtungsantrag gestellt worden sei, blendet den sachlichen Zusammenhang zwischen der Antragstellung und der anschließenden Klarstellung des Prozessbevollmächtigten der Kläger aus. Das Verwaltungsgericht hat beide Prozessklärungen als Einheit verstanden und demgemäß den Streitgegenstand, der sich nach dem aus dem Antrag hervorgehenden Klägerinteresse bestimmt, auf die im Gutachten ermittelten Mängelbeseitigungskosten beschränkt, ohne dass die Kläger hiergegen Einwände erhoben haben. Dessen ungeachtet haben die Kläger trotz entsprechendem Hinweis in der mündlichen Verhandlung an ihrem Revisionsantrag festgehalten, den Leistungsbescheid in vollem Umfang aufzuheben.

2. Im Übrigen ist die Revision begründet. Der angefochtene Leistungsbescheid findet im Gesetz keine Grundlage.

Nach § 11 b Abs. 1 Satz 1 VermG bestellt die kreisfreie Stadt, in deren Bezirk sich ein ehemals staatlich verwalteter Vermögenswert befindet, auf Antrag der Gemeinde einen gesetzlichen Vertreter des Eigentümers, wenn der Eigentümer oder sein Aufenthalt nicht festzustellen ist und ein Bedürfnis besteht, die Vertretung des Eigentümers sicherzustellen. Zweck der Vorschrift ist das öffentliche Interesse daran, mit der absehbaren Beendigung der staatlichen Verwaltung bei Grundstücken, deren Eigen-

tümer nicht feststellbar oder unbekanntem Aufenthaltsort waren, eine gesetzliche Vertretung der Eigentümer und damit eine ordnungsgemäße Grundstücksverwaltung zu ermöglichen. Der gesetzliche Vertreter hat Ansprüche auf Vergütung sowie auf Erstattung seiner "baren Auslagen" gegen den Rechtsträger der Behörde, die um seine Bestellung ersucht hat (§ 11 b Abs. 1 Satz 4 VermG i.V.m. § 16 Abs. 3 Satz 1 VwVfG). Da zur Übernahme der gesetzlichen Vertretung grundsätzlich jeder Deutsche verpflichtet ist (§ 11 b Abs. 1 Satz 5 VermG i.V.m. §§ 1785 und 1786 BGB), hat die Begründung dieser Ansprüche den Sinn, einen geeigneten Vertreter zu gewinnen und seine Bezahlung nach üblichen Maßstäben sicherzustellen. Der gesetzliche Vertreter untersteht in sinngemäßer Anwendung vormundschaftsrechtlicher Vorschriften der staatlichen Fürsorge und Aufsicht und bedarf zu Verfügungen über das Grundstück des Vertretenen oder zur Eingehung entsprechender Verpflichtungen einer Genehmigung (§ 11 b Abs. 1 Satz 5 VermG i.V.m. §§ 1821 und 1837 BGB). Im Übrigen gelten gemäß § 11 b Abs. 1 Satz 5 VermG die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs über den Auftrag sinngemäß. Damit bringt das Gesetz zum Ausdruck, dass für das durch die Bestellung begründete Innenverhältnis zwischen dem gesetzlichen Vertreter und dem vertretenen Eigentümer das Zivilrecht maßgebend ist.

Der durch § 11 b Abs. 1 Satz 4 VermG i.V.m. § 16 Abs. 3 Satz 1 VwVfG begründete, gegen die Behörde gerichtete Anspruch des gesetzlichen Vertreters auf angemessene Vergütung und Erstattung seiner baren Auslagen ist als Sonderregelung gegenüber dem zivilrechtlichen Auftragsrecht (§§ 662 ff. BGB) seinem Wortlaut und Zweck entsprechend auszulegen. Abweichend vom zivilrechtlichen Auftragsrecht gewährt das Gesetz dem Vertreter einen Vergütungsanspruch sowie einen Anspruch auf Erstattung seiner baren Auslagen gegen die Behörde, weil die Bestellung des gesetzlichen Vertreters im öffentlichen Interesse liegt und seine Ansprüche auf Vergütung und Auslagenersatz nicht von dem Vertretenen befriedigt werden können, solange der Eigentümer oder sein Aufenthalt nicht feststellbar sind. Dabei beschränkt sich der Anspruch des Vertreters auf Auslagenersatz auf die üblichen Nebenkosten einer Geschäftsbesorgung im Rahmen der Grundstücksverwaltung. Wie der enge Begriff der "baren" Auslagen erkennen lässt, geht der Umfang der erstattungsfähigen Auslagen jedenfalls nicht über die notwendigen Auslagen i.S. des § 85 VwVfG hinaus. Er erfasst im Regelfall Post- und Schreibgebühren, Reisekosten und Tagegelder (vgl. Bonk/Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 6. Aufl. 2001, § 16

Rn. 31; Borgs, in: Meyer/Borgs, VwVfG, 2. Aufl. 1982, § 16 Rn. 5; Riedl, in: Obermayer/Fritz, VwVfG, 3. Aufl. 1999, § 16 Rn. 85). Aufwendungen, die auf eine Inanspruchnahme des Vertreters durch Dritte zurückgehen, oder Verwendungen des Vertreters in das verwaltete Grundstück können nicht als bare Auslagen verstanden werden. Der auf § 16 Abs. 3 VwVfG verweisenden Vorschrift des § 11 b VermG lässt sich nicht entnehmen, dass ihr ein weiter gehender Begriff der Auslagen zugrunde liegt. Demgemäß geht die einschlägige Kommentarliteratur zum überwiegenden Teil auch im Rahmen des § 11 b VermG zutreffend von einem engen Auslagenbegriff aus (vgl. Gisselmann, in: Kimme, Offene Vermögensfragen, § 11 b VermG, Rn. 41 ff.; Kieth, in: RVI, § 11 b VermG, Rn. 16, 20; wohl auch Budde, a.a.O., Rn. 13, 18; a.A. Säcker/Hummert, Vermögensrecht, 1995, § 11 b Rn. 21; Landgericht Berlin, Urteil vom 27. Juni 2002 - 13 O 665/01).

Dem Anspruch des gesetzlichen Vertreters auf angemessene Vergütung und Erstattung seiner baren Auslagen entspricht spiegelbildlich der Regressanspruch der Behörde gegen den Vertretenen gemäß § 16 Abs. 3 Satz 2 VwVfG. Der in dieser Vorschrift verwendete Begriff der Aufwendungen ist infolgedessen auf die von der Behörde geschuldete und gezahlte Vergütung des Vertreters und dessen behördlich erstattete bare Auslagen begrenzt. In diesem Umfang ist die Behörde befugt, ihre Aufwendungen durch Leistungsbescheid gegen den Vertretenen festzusetzen (§ 16 Abs. 3 Satz 3 VwVfG). Hiernach obliegt der Behörde neben der Bestimmung der Vergütung die Feststellung der Auslagen und Aufwendungen. Sie stellt damit den Betrag fest, den der Vertretene von den im Rahmen der behördlichen Rechtspflicht übernommenen Kosten des gesetzlichen Vertreters zuzüglich eigener Auslagen der Behörde zu erstatten hat.

Aufwendungen, die dem Begriff der baren Auslagen i.S. des § 16 Abs. 3 Satz 1 VwVfG nicht unterfallen, hat der gesetzliche Vertreter aus den Mitteln des vertretenen Eigentümers zu bestreiten. Als Vertreter des Eigentümers handelt er in dessen Interesse und nicht im Interesse desjenigen, der seine Bestellung veranlasst hat. Aufwendungen aus der Geschäftsbesorgung für den Eigentümer wie z.B. Gegenleistungen aus Werkverträgen zur Instandsetzung des Gebäudes hat der gesetzliche Vertreter nicht aus eigenem Vermögen zu tragen. Wenn er dem Gesetz gemäß die Verträge im Namen und für Rechnung des von ihm vertretenen Eigentümers ab-

schließt (vgl. § 164 Abs. 1 BGB), sind die Forderungen aus dem Vermögen des Eigentümers zu befriedigen. Reichen hierfür dessen laufende Mieteinkünfte oder sonstiges verfügbares Einkommen nicht aus, hat der gesetzliche Vertreter die Forderungen notfalls durch Belastung oder Veräußerung des Grundstücks zu befriedigen. Da damit ein schwerwiegender Eingriff in das Eigentum verbunden ist, bedürfen derartige Maßnahmen allerdings, wie bereits erwähnt, der Genehmigung. Die gegenteilige Auffassung des Verwaltungsgerichts, nach der Aufwendungen, die der gesetzliche Vertreter im eigenen Namen vorgenommen hat und im Interesse des Eigentümers für erforderlich halten durfte, von der Behörde zu ersetzen sind, deutet den gesetzlichen Vertreter in einen Geschäftsführer im öffentlichen Interesse um und verkennt damit das der Regelung des § 11 b VermG zugrunde liegende Vertretungsmodell. Die öffentlich-rechtliche Bestellung des gesetzlichen Vertreters lässt die privatrechtliche Natur des auftragsähnlichen Rechtsverhältnisses zwischen ihm und dem vertretenen Eigentümer unberührt.

Demgemäß ist die Behörde nicht befugt, durch Leistungsbescheid Aufwendungen festzusetzen, die durch Handeln des gesetzlichen Vertreters im eigenen Namen entstanden sind. Für eine Überleitung zivilrechtlicher Ansprüche des Vertreters aus dem Innenverhältnis mit dem vertretenen Eigentümer bietet § 11 b VermG keine Grundlage. Der gesetzliche Vertreter ist wegen solcher Ansprüche auf den Zivilrechtsweg verwiesen (vgl. BGH, ZOV 2002, 161 <162>). Damit bleibt zugleich das von der Vertretungslösung vorausgesetzte Gegenseitigkeitsverhältnis von Leistung und Gegenleistung gewahrt, weil es dem Eigentümer möglich ist, den gegen ihn gerichteten Ansprüchen des gesetzlichen Vertreters seine schuldrechtlichen Gegenrechte entgegenzuhalten.

3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 155 Abs. 1 Satz 1, § 159 Satz 2 und § 162 Abs. 3 VwGO.

Sailer

Gödel

Kley

Herbert

Neumann

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Offene Vermögensfragen

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

VermG § 11 b Abs. 1

VwVfG § 16 Abs. 3

Stichworte:

Staatliche Verwaltung, Beendigung; Vermögenswert, unbekannter Eigentümer; Vertreter, gesetzlicher; Vergütungsanspruch; Auslagenersatz; Aufwendungsersatzanspruch; Schuldverhältnis, auftragsähnliches; Leistungsbescheid.

Leitsatz:

Die Behörde, die um die Bestellung eines gesetzlichen Vertreters des Eigentümers eines ehemals staatlich verwalteten Vermögenswerts ersucht hat, darf vom Eigentümer den Ersatz der Kosten einer angemessenen Vergütung des Vertreters und der ihm erstatteten baren Auslagen verlangen. Ansprüche des gesetzlichen Vertreters gegen den vertretenen Eigentümer können nicht durch Leistungsbescheid festgesetzt werden.

Urteil des 7. Senats vom 22. April 2004 - BVerwG 7 C 5.03

I. VG Berlin vom 05.09.2002 - Az.: VG 29 A 36.98 -