

Rechtsanwalt Dr. Klaus Herrmann, Potsdam

Vermögenszuordnung durch Verwaltungsakt und Fristablauf im Rücknahmeverfahren*

Die Vermögenszuordnungsstellen haben sich zunehmend mit der Korrektur von Zuordnungsbescheiden zu beschäftigen. Erweisen sich diese als rechtsfehlerhaft, stellt bereits das Vermögenszuordnungsgesetz (VZOG) Abhilfemaßnahmen bereit, um die Ungewissheit über die u. a. von Art. 21, 22 EinigungsV angeordnete Eigentumslage weiterhin auszuschließen. Vor einer Rücknahme des Zuordnungsbescheids versucht die Zuordnungsbehörde demnach regelmäßig, die Beteiligten zu einer Einigung über die Eigentumszuordnung zu bewegen, deren Ergebnis durch einen erneuten Zuordnungsbescheid gem. § 2 I 6 VZOG rechtsverbindlich festgestellt wird. Dieser Beitrag widmet sich der verwaltungsverfahrensrechtlichen Frage, ab wann im Rücknahmeverfahren die so genannte Entscheidungsfrist gem. § 48 IV 1 VwVfG abzulaufen beginnt, wenn der aus dem rechtswidrigen Bescheid Begünstigte eine Einigung ablehnt und seine Zustimmung zur Änderung des Zuordnungsbescheids nicht erteilt. Dazu wird überblicksartig die Vermögenszuordnung durch Verwaltungsakt (I) und die verwaltungsverfahrensrechtliche Judikatur zu § 48 IV 1 VwVfG dargestellt (II), bevor abschließend die aufgeworfene Frage nach dem Fristablauf im Rücknahmeverfahren beantwortet wird (III).

I. Vermögenszuordnung durch Verwaltungsakt

1. Feststellung auf Grund Art. 21, 22 EinigungsV

Der materiell-rechtliche Übergang des vorhandenen Staatsvermögens der DDR erfolgte – außer in Restitutionsfällen nach Art. 21 III, 22 I 7 EinigungsV – zum 3. 10. 1990 kraft Gesetzes¹. Wie das BVerwG feststellte, erfas-

tungsvermögen und Finanzvermögen das am 3. 10. 1990 in der DDR vorhandene Vermögen lückenlos². Die praktischen Anwendung dieser Vorschriften bereitete erhebliche Schwierigkeiten, weil die Zuordnungsberechtigten häufig den Eigentumsübergang bzw. ihre Berechtigung nicht durch Urkunden nachweisen konnten, die für die Eintragung im Grundbuch erforderlich waren. Rechtssicherheit konnte deshalb erst durch Vermögenszuordnungsbescheide erzielt werden³. Sie beruhen auf den Vorschriften des Einigungsvertrags (Art. 21, 22 EinigungsV) und den ihn ergänzenden Vorschriften über die Zuordnung des ehemaligen Volkseigentums. Das Vermögenszuordnungsverfahren bewirkt eine rasche, zum Vollzug im Grundbuch geeignete Klärung der Eigentumsverhältnisse⁴.

Zur Bestimmung des neuen Eigentümers an einem Vermögensgegenstand ergeht dabei nach Anhörung der in Betracht kommenden Berechtigten ein entsprechender Zuordnungsbescheid, der für und gegen alle Verfahrensbeteiligten wirkt (§ 2 I und III VZOG). Er bildet die Grundlage für die Eintragung des neuen Eigentümers im Grundbuch, wobei die grundbuchführende Stelle nicht berechtigt ist, die Richtigkeit der Zuordnung zu überprüfen (§ 3 I und II VZOG). Diese so genannte Tatbestandswirkung des Vermögenszuordnungsbescheids, d. h. die abschließende Feststellung der Eigentumsverhältnisse zwischen den am Verfahren Beteiligten, verschafft dem daraus Begünstigten z. B. die Stellung als Verfügungsberechtigter i. S. des § 2 III VermG und begründet ein Abweichtungsverbot für andere Behörden und Gerichte⁵.

2. Vermögenszuordnung auf Grund vorheriger Einigung der Beteiligten

Das BVerwG spricht die Tatbestandswirkung auch Vermögenszuordnungsbescheiden zu, die nicht auf Art. 21, 22 EinigungsV, sondern auf einer Einigung der Zuordnungsprätendenten über die Eigentumszuordnung beruhen⁶. § 2 I 6 VZOG ermöglicht es den Beteiligten, eine bis dahin bestehende Ungewissheit über die Eigentumslage durch eine Einigung zu beheben – seit In-Kraft-Treten des Registerverfahrensbeschleunigungsgesetzes vom 25. 12. 1993 ausdrücklich auch dann, wenn der Inhalt der Einigung von den Regelungen nach Art. 21, 22 EinigungsV abweicht⁷.

Die Zuordnungsbehörde setzt diese Einigung⁸ in einen Bescheid um, dessen klärende Wirkung sich von der eines anderen Zuordnungsbescheids nicht unterscheidet⁹. Dabei ändert die Einigung nicht die durch Art. 21, 22 EinigungsV umfassend gestaltete Eigentumslage. Die Nachprüfung der mit dem Zuordnungsbescheid getroffenen Feststellung ist nur insofern versperrt, soweit die Beteiligten eine Einigung gefunden haben¹⁰. Die Vorschrift des

* Der Autor ist Sozius der Kanzlei Dombert Rechtsanwälte in Potsdam.

1) *Kimme*, Offene Vermögensfragen II, Stand April 2004, Vorb. §§ 1-8 VZOG Rdnr. 5.

2) BVerwG, VIZ 1995, 588 = LKV 1996, 298.

3) BVerwG, VIZ 1996, 213.

4) Vgl. BT-Dr 12/103, S. 56f.

5) Vgl. *Spoerr/Klepper*, VIZ 2000, 638 (639 ff.).

6) BVerwG, VIZ 1996, 213.

7) Nach *VG Berlin*, VIZ 1995, 729, handelte es sich lediglich um eine Klarstellung der bereits in der früheren Fassung des VZOG geltenden Rechtslage.

8) Ausreichend ist nach *BVerwG*, Buchholz 428.2 § 2 VZOG Nr. 13, dass ein Beteiligter sich damit begnügt, sein Desinteresse an einer Zuordnung an sich selbst zu bekunden. Ein bestimmter Prätendent muss nicht benannt werden.

9) BVerwG, VIZ 1996, 213.

10) BVerwG, Buchholz 428.2 § 2 VZOG Nr. 12. Vgl. *Fehrl/Nolte*, VIZ 1997, 321 (322).

§ 2 I 6 VZOG weist der einvernehmlichen Absprache zwischen den Zuordnungsprätendenten über die Rechtsverhältnisse an dem Vermögensgegenstand einen Vorrang gegenüber der ansonsten von der Behörde nach den in § 1 I VZOG genannten Vorschriften zu ermittelnden Rechtslage zu¹¹.

3. Änderung von Vermögenszuordnungsbescheiden

Nach § 7 IV 2 VZOG kann jeder Zuordnungsbescheid mit Zustimmung des aus ihm Begünstigten geändert werden, um Eigentumsverhältnisse herbeizuführen, die den in § 1 VZOG genannten Vorschriften, insbesondere Art. 21, 22 EinigungsV eher entsprechen. Ohne Zustimmung des aus ihm Begünstigten kann ein Zuordnungsbescheid hingegen nur auf Grund der allgemeinen Rücknahmeermächtigung nach § 48 VwVfG aufgehoben werden.

Diese Sondervorschrift ermächtigt die Zuordnungsbehörde, im Hinblick auf einen Vermögensgegenstand – von den Rücknahmevoraussetzungen nach § 48 VwVfG abweichend – Zuordnungsbescheide zu ändern, die auf den in § 1 VZOG genannten Vorschriften oder auf einer vorherigen Einigung gem. § 2 I 6 VZOG beruhen¹². Erkennbarer Zweck ist es, zur Durchführung eines vom Beschleunigungsgrundsatz besonders geprägten Massenverfahrens eine mit der Regelung des § 2 I 6 VZOG korrespondierende verfahrensspezifische Korrekturmöglichkeit zu schaffen.

Allerdings ermächtigt § 7 IV 2 VZOG die Vermögenszuordnungsstellen nicht dazu, auf der Grundlage einer erneuten Einigung der Prätendenten Zuordnungen zu treffen, die von den in § 1 VZOG genannten Vorschriften abweichen. Nach ihrem Wortlaut ist die Ermächtigung auf Fälle beschränkt, in denen der Änderungsbescheid insbesondere den Art. 21, 22 EinigungsV eher entspricht als die ursprüngliche Entscheidung¹³. Eine Einigung, die nach dem Sinn und Zweck von § 2 I 6 VZOG gerade nicht auf die in § 1 VZOG genannten Vorschriften rekurriert, kann demnach auch nicht zu einer diesen Vorschriften eher entsprechenden Eigentumslage führen.

4. Zwischenergebnis: Rücknahmevoraussetzungen bei Vermögenszuordnungsbescheiden

Die Rücknahme eines Vermögenszuordnungsbescheids nach § 48 VwVfG ist demnach nur zulässig, wenn die Zuordnungsentscheidung vom Regelungsinhalt der Art. 21, 22 EinigungsV abweicht, ohne dass eine vorherige Einigung der Parteien den Rückgriff auf die materielle Rechtslage versperrt. Zur Rücknahme kommt es auch, wenn die Einigung – entgegen der Annahme der am Zuordnungsverfahren Beteiligten – keine Bindungswirkung entfaltet oder die Bindungswirkung durch Widerruf, Anfechtung oder auf sonstige Weise beseitigt wird¹⁴. Der in der Rücknahme des Vermögenszuordnungsbescheids liegende Rückgriff auf die materielle Eigentumslage (z.B. nach Art. 21, 22 EinigungsV) wird aber auch versperrt, wenn der aus dem rechtswidrigen Zuordnungsbescheid Begünstigte einer den in § 1 VZOG genannten Vorschriften eher entsprechenden Vermögenszuordnung zustimmt.

Die Zuordnungsbehörden versuchen in der Regel, eine Zuordnung im Einvernehmen mit allen Beteiligten zu erreichen¹⁵. Diese Vorgehensweise ist auch dann zweckmäßig, wenn der Vermögenszuordnungsbescheid offensichtlich rechtsfehlerhaft ist, weil die ursprünglichen Feststellungen durch nachträglich erlangte Nachweise oder Urkunden überholt worden sind – sofern die o. geschilderte Ungewissheit über die Eigentumslage zum 3. 10. 1990 nicht vollends behoben ist¹⁶. Hat der Begünstigte die Abänderung der Vermögenszuordnung abgelehnt, ist fraglich, ab wann die Zuordnungsbehörde durch den im Vermögenszuordnungsrecht anwendbaren¹⁷ § 48 IV 1

VwVfG an der Rücknahme eines rechtswidrigen Zuordnungsbescheids gehindert ist.

II. Die Entscheidungsfrist nach § 48 IV 1 VwVfG

Maßgebliche Vorschrift für die Verfristung der Rücknahmeentscheidung ist § 48 IV 1 VwVfG. Danach ist die Aufhebung eines rechtswidrigen Verwaltungsakts nur innerhalb eines Jahres seit dem Zeitpunkt zulässig, in dem die Behörde Kenntnis von Tatsachen erlangt, welche die Rücknahme rechtfertigen. Aus Gründen der Rechtssicherheit, aber auch zum Vertrauensschutz des Betroffenen ist die Verwaltungsbehörde durch § 48 IV VwVfG gehalten, nach dem Bekanntwerden relevanter, auf den Einzelfall bezogener Tatsachen in angemessener Frist darüber zu entscheiden, ob sie den Verwaltungsakt aufheben will¹⁸.

Nach dem Grundsatzurteil des *Großen Senats* des *BVerwG* vom 19. 12. 1984¹⁹ setzt der Beginn der Jahresfrist des § 48 IV VwVfG voraus, dass die Behörde die Rechtswidrigkeit des früheren Verwaltungsakts kennt. Diese Rechtswidrigkeit sei nämlich nach § 48 I VwVfG die notwendige Voraussetzung für die Rücknahme eines begünstigenden Verwaltungsakts²⁰. Die Jahresfrist des § 48 IV 1 VwVfG beginnt weiterhin erst zu laufen, wenn der Behörde neben der Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts auch die für die Rücknahmeentscheidung erheblichen aktuellen Umstände vollständig bekannt sind²¹. Hierzu gehören alle Tatsachen, die im Fall des § 48 II VwVfG ein Vertrauen des Begünstigten in den Bestand des Verwaltungsakts entweder nicht rechtfertigen oder ein bestehendes Vertrauen als nicht schutzwürdig erscheinen lassen sowie die für die Ermessenausübung wesentlichen Umstände. Dabei hält es das *BVerwG* für unbedenklich, wenn sich die Herbeiführung der Entscheidungsreife aus verschiedenen Gründen auch einmal „länger hinzieht“²². § 48 IV 1 VwVfG gebe der Behörde keinen zeitlichen Maximalrahmen für die Vervollständigung der entscheidungserheblichen Tatsachenkenntnis vor²³. Als Konsequenz aus der Ausgestaltung der Rücknahmefrist als „Entscheidungsfrist“ folgt auch, dass es die Behörde in der Hand hat, den Beginn des Fristablaufs durch eine Verzögerung des Anhörungsverfahrens hinauszuschieben²⁴. Ein solches Verhalten kann allenfalls unter dem

11) Nach *VG Berlin*, VIZ 1995, 729, ist der Amtsermittlungsgrundsatz nach § 2 V VZOG i. V. mit §§ 24 ff. VwVfG insofern eingeschränkt.

12) Vgl. *Fehr/Nolte*, VIZ 1998, 233.

13) *Fehr/Nolte*, VIZ 1998, 233 (234).

14) Vgl. *VG Berlin*, VIZ 1995, 729.

15) Vgl. *Gruber*, LKV 1995, 422.

16) Vgl. zu den Problemen bei der Ermittlung und Feststellung der tatsächlichen Anspruchsgrundlagen *Früh*, NJ 1992, 75 (76).

17) Vgl. *VG Berlin*, VIZ 1995, 729; Urt. v. 21. 8. 1996 – 1 A 100/96; Urt. v. 20. 9. 1996 – 31 A 88/95; *VG Gera*, Urt. v. 20. 9. 2001 – 5 K 1238/98, die dagegen gerichtete Beschwerde hat das *BVerwG* am 22. 2. 2002 (3 B 144/01) zurückgewiesen; Buchholz 428.2 § 2 VZOG Nr. 12.

18) Vgl. zum Regelungszweck *Meyer*, in: *Knack*, VwVfG, 7. Aufl. (2000), § 48 Rdnrn. 70 ff. m. w. Nachw.; *Stober*, VerwaltungsR II, 6. Aufl. (2000), S. 161.

19) *BVerwGE* 70, 356 = NJW 1985, 819.

20) Zust. *Erichsen*, in: *Erichsen/Ehlers*, Allg. VerwaltungsR, 12. Aufl. (2002), S. 354 f.; zur Behandlung der Rechtswidrigkeit des früheren Verwaltungsakts als „Tatsache“: *Schoch*, NVwZ 1985, 880; *Meyer*, in: *Knack* (o. Fußn. 18), § 48 Rdnr. 77.

21) *Schoch*, NVwZ 1985, 880 (884); *Erichsen*, in: *Erichsen/Ehlers* (o. Fußn. 20), S. 355 f.

22) *BVerwGE* 70, 356 = NJW 1985, 819.

23) *BVerwG*, Buchholz 316 § 48 VwVfG Nr. 87.

24) *BVerwG*, NVwZ 2002, 485. Krit. *Stober*, VerwaltungsR II (o. Fußn. 18), S. 162; *Maurer*, Allg. VerwaltungsR, 14. Aufl. (2002), S. 299 f.

Gesichtspunkt von Treu und Glauben, dem die Behörde im Aufhebungsverfahren verpflichtet ist, zur Verwirkung der Rücknahmebefugnis führen²⁵. Hierfür ist jedoch ein konkretes Behördenverhalten erforderlich, das beim Begünstigten ein schutzwürdiges Vertrauen entstehen lassen könnte, die als rechtswidrig erkannte Entscheidung würde dauerhaft Bestand haben²⁶. Diese Rechtsprechung hat sich in allen Instanzen durchgesetzt²⁷. Auch wenn in einzelnen Fällen von einer Fristversäumnis ausgegangen wurde²⁸, hat § 48 IV 1 VwVfG nach der höchstrichterlichen Interpretation seine praktische Bedeutung eingebüßt²⁹.

III. Fristbeginn für die Rücknahmeentscheidung

1. Kenntnis von der Rechtswidrigkeit

Weil ein rechtswidriger Vermögenszuordnungsbescheid mit Zustimmung des Begünstigten geändert werden kann (§ 7 IV 2 VZOG), beginnt die Rücknahmefrist nach § 48 IV 1 VwVfG noch nicht schon dann zu laufen, wenn die Zuordnungsbehörde Kenntnis von der Rechtswidrigkeit des Zuordnungsbescheids und den Umständen erlangt hat, die ein schutzwürdiges Vertrauen des Begünstigten nach § 48 III VwVfG ausschließen. Bevor die „Entscheidungsfrist“ ablaufen kann, sind zusätzlich die Möglichkeiten des Vermögenszuordnungsverfahrens auszuschöpfen, eine Rücknahmeentscheidung zu vermeiden.

Sollte sich die Rechtswidrigkeit des Vermögenszuordnungsbescheids aus den in § 1 VZOG genannten Vorschriften ergeben, besteht noch immer die Möglichkeit, die Zuordnung des Vermögensgegenstands durch eine Einigung der Beteiligten aufrechtzuerhalten. Wie die erste Vermögenszuordnung wird auch eine Aufhebung unter Rückgriff auf die in § 1 VZOG genannten Vorschriften durch die Einigung der Beteiligten versperrt, denn § 2 I 6 VZOG beschränkt den Vorrang einer einvernehmlichen Regelung nicht auf die erstmalige Zuordnung. Die Rücknahmefrist beginnt demnach frühestens mit der Ablehnung der Einigung durch einen der Zuordnungsprätendenten.

Beruhet die Rechtswidrigkeit des Vermögenszuordnungsbescheids darauf, dass die vom Regelungsinhalt des Art. 21, 22 EinigungsV abweichende Vermögenszuordnung nicht (mehr) von einer Einigung der Beteiligten gedeckt wird, ist noch auszuschließen, dass der Rückgriff auf die in § 1 VZOG genannten Vorschriften durch Bestätigung oder Nachbesserung der früheren Einigung oder durch eine erneute Einigung nach § 2 I 6 VZOG versperrt wird. Finden sich die Beteiligten – ggf. unter Einbeziehung neu erkannter Zuordnungsprätendenten – wieder zu einer Einigung i. S. des § 2 I 6 VZOG zusammen, entfällt das Erfordernis einer Prüfung der materiellen Eigentumslage nach § 1 VZOG.

2. Ablehnung der Einigung oder Zustimmung

Die Entscheidungsfrist zur Rücknahme eines Zuordnungsbescheids beginnt regelmäßig noch nicht mit der klaren und unmissverständlichen Ablehnung der Zustimmung durch den Begünstigten oder Zurückweisung von Einigungsangeboten durch einen von mehreren Zuordnungsprätendenten. Die Frage, ob die in Kenntnis der Rechtswidrigkeit, nach vollständiger Aufklärung des Sachverhalts und Vorliegen ausdrücklicher Ablehnungen getätigten Vergleichsbemühungen der Zuordnungsbehörde den Ablaufbeginn der Rücknahmefrist hinausschieben, ist in der Rechtsprechung bislang nicht entschieden. Zur Beantwortung dieser Frage ist – entsprechend der Bindungswirkung einer (versäumten) Einigung – auf die Anzahl der Zuordnungsprätendenten abzustellen.

Ein Aufschub der „Entscheidungsfrist“ ist regelmäßig in Zuordnungsverfahren mit mehr als zwei Beteiligten anzunehmen. Das *BVerwG* geht davon aus, dass sich der Vorschrift des § 48 IV 1 VwVfG keine Vorgabe für die Verwaltungsbehörde ergibt, ein laufendes Rücknahmeverfahren zu beschleunigen oder eine ausstehende Sachverhaltsaufklärung aus Zeitgründen aufzugeben³⁰. Da die Rücknahme eines begünstigenden Verwaltungsakts gem. § 48 I 1 VwVfG im Ermessen der Behörde steht, ist diese nur dann gerechtfertigt, wenn sie ohne Ermessenfehler verfügt werden kann. Erforderlich ist deshalb die Kenntnis von den Tatsachen und rechtlichen Gegebenheiten, die hinsichtlich des „ob“ einer Aufhebung und des „wie“, also des Umfangs der Beseitigung, eine rechtlich unangreifbare Ermessensbetätigung ermöglichen. Danach zählen auch Vergleichsbemühungen zu den Ermittlungen der Behörde, die auf die Herbeiführung einer Einigung zwischen den verbleibenden, einigungsbereiten Zuordnungsprätendenten gerichtet sind. Die Vermögenszuordnung zerfällt hinsichtlich der Zuordnungsberechtigung einzelner Zuordnungsprätendenten in zwei Aspekte: Zum einen wird mit der Rücknahme dem zuvor Begünstigten die Berechtigung nach den in § 1 VZOG genannten Vorschriften abgesprochen (negative Feststellung); zugleich wird aber auch eine positive Zuordnung über den Vermögensgegenstand getroffen, die sich wiederum auf eine Einigung der verbleibenden Beteiligten stützen kann.

Der Beginn der Rücknahmefrist gem. § 48 IV 1 VwVfG lässt sich demnach nur in einfach gelagerten Sachverhalten, d. h. bei der Beteiligung von nicht mehr als zwei Zuordnungsprätendenten, auf den Zeitpunkt einer ausdrücklichen Ablehnung von Einigungsbemühungen oder Verweigerung der Zustimmung festlegen. Dann steht mit Vorliegen der Verweigerung eines Zuordnungsprätendenten fest, dass die Vermögenszuordnung nicht auf der Grundlage von Sonderermächtigungen erfolgen kann, sondern § 48 VwVfG zum Zuge kommt. In diesen Fällen kann auf den Rechtsgedanken des § 203 BGB zurückgegriffen werden, wonach der Ablauf der bürgerlich-rechtlichen Verjährungsfrist gehemmt ist, solange Verhandlungen zwischen dem Gläubiger und dem Schuldner über den Anspruch oder die den Anspruch begründenden Umstände schweben. Nach dem Wortlaut endet die Verjährungshemmung, sobald der eine oder andere Teil die Fortsetzung der Verhandlungen verweigert. Dies muss grundsätzlich durch ein klares und eindeutiges Verhalten zum Ausdruck gebracht werden³¹. Das bloße „Einschlafenlassen“ der Verhandlungen reicht nicht, jedenfalls dann nicht, wenn der nächste Schritt vom Betroffenen zu erwarten war. Trägt der Betroffene dazu bei, dass die Vergleichsbemühungen der Behörde fortgesetzt werden, indem er sich vergleichsbereit zeigt, beginnt der Fristablauf, sobald für die Behörde das Scheitern der Vergleichsverhandlungen anhand ausdrücklicher Erklärungen erkennbar ist.

25) *BVerwGE* 110, 226 = *NJW* 2000, 1512 = *VIZ* 2000, 463 L.

26) *Erichsen*, in: *Erichsen/Ehlers* (o. Fußn. 20), S. 352 m. w. Nachw.

27) *Schäfer*, in: *Obermayer*, *VwVfG*, 3. Aufl. (1999), § 48 Rdnr. 94. Für die krit. Mindermeinung in der Literatur wird auf die Kommentierung verwiesen z. B. bei *Kopp/Ramsauer*, *VwVfG*, 8. Aufl. (2003), § 48 Rdnrn. 130 ff. m. w. Nachw.; *Meyer*, in: *Knack* (o. Fußn. 18), § 48 Rdnrn. 79 f.

28) *OVG Lüneburg*, *NVwZ* 1986, 780 (Aufhebung eines in Bescheidform ergangenen rechtswidrigen Abgabenverzichts); *BVerwG*, *NVwZ* 1988, 349 (vollständiger Widerruf eines bereits teilweise widerrufenen Subventionsbescheids – Milchprämie); *VGH München*, *NVwZ-RR* 1991, 169 (Rücknahme der Anerkennung eines Kfz als bedingt schadstoffarm).

29) *Stelkens/Bonk/Sachs*, *VwVfG*, 6. Aufl. (2001), § 48 Rdnr. 232.

30) *BVerwG*, *Buchholz* 316 § 48 *VwVfG* Nr. 87.

31) *BGH*, *NJW* 1998, 2819.