



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 3 C 18.09
VG 6 K 305/08 Ge

Verkündet
am 25. Februar 2010
Jesert
Justizobersekretärin
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts auf die mündliche Verhandlung vom 25. Februar 2010 durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Kley und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Liebler, Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert, Buchheister und Dr. Wysk

für Recht erkannt:

Das Urteil des Verwaltungsgerichts Gera vom 16. Dezember 2008 wird, soweit die Klage auf Zuordnung der in den Anlagen zum Bescheid des Bundesamts für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen vom 24. April 2006 aufgeführten Grundstücke abgewiesen worden ist, und hinsichtlich der Kostenentscheidung aufgehoben.

In diesem Umfang wird die Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an das Verwaltungsgericht zurückverwiesen.

Die Kostenentscheidung bleibt der Schlussentscheidung vorbehalten.

G r ü n d e :

I

- 1 Die klagende Stadt beansprucht die Rückübertragung von Flächen eines ehemaligen Ritterguts, die im Gebiet der beigeladenen Stadt G. liegen.
- 2 Den darauf gerichteten Antrag stellte die Klägerin im Jahr 1994. Mit Ausnahme von zwei Grundstücken, bei denen eine LPG als Eigentümerin eingetragen war, wies das Grundbuch am 3. Oktober 1990 für alle Flächen „Eigentum des Volkes“ aus. Die Klägerin machte geltend, im Jahr 1924 das - bereits seinerzeit in G. gelegene - Rittergut rechtsgeschäftlich erworben zu haben; durch die Bodenreform sei ihr das Eigentum an den Rittergutsfluren entzogen worden.
- 3 Mit Bescheiden vom 24. und 25. April 2006 lehnte das Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen den Antrag ab. Hinsichtlich der in genossenschaftlichem Eigentum stehenden Grundstücke geschah dies mit der Begründung, dass solches Eigentum nicht der Vermögenszuordnung unterliege. Hinsichtlich der übrigen Grundstücke, die teilweise bereits den Beigeladenen zu 1 und 2 zugeordnet worden waren, führte das Bundesamt aus, dass dahingestellt bleiben könne, ob die Klägerin am 8. Mai 1945 Eigentümerin gewesen sei, weil sie nicht Funktionsnachfolgerin im Sinne des § 11 Abs. 3 des Vermögenszuordnungsgesetzes - VZOG - und damit nicht Restitutionsberechtigte nach Art. 21 Abs. 3, Art. 22 Abs. 1 Satz 7 des Einigungsvertrages - EV - sei. Als Funktionsnachfolgerin und Restitutionsberechtigte sei die Gemeinde anzusehen, in deren Gebiet die umstrittenen Grundstücke lägen. Das Prinzip der Aufgaben- und Funktionsnachfolge schließe in der Regel einen Anspruch auf Restitution einer Kommune in einem anderen Gemeindegebiet aus. Dies entspreche dem vorrangigen Zweck der öffentlichen Restitution, für eine aufgabenbezogene Ausstattung der entsprechenden Körperschaften des öffentlichen Rechts Sorge zu tragen. Es sei offensichtlich, dass auf dem eigenen Gemeindegebiet belegenes Grundvermögen der gemeindlichen Aufgabenerfüllung in der Regel eher dienlich sei als außergebietliches.

- 4 Die gegen beide Bescheide erhobene Klage, mit der die Klägerin die Verpflichtung der Beklagten auf Zuordnung der beanspruchten Grundstücke beantragt hat, hat das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 16. Dezember 2008 abgewiesen. Soweit es um die in genossenschaftlichem Eigentum stehenden Grundstücke ging, hat es bestätigt, dass solches Eigentum nicht der Vermögenszuordnung unterliege. Den die übrigen Grundstücke betreffenden Bescheid hat es ebenfalls als rechtmäßig beurteilt. Zwar habe die frühere Stadtgemeinde M. diese Grundstücke dem Zentralstaat nach 1945 unentgeltlich zur Verfügung gestellt; denn aus der mit der Klage vorgelegten Bescheinigung des Grundbucharchivs B. gehe hervor, dass sie am 8. Mai 1945 Eigentümerin der beanspruchten Flächen gewesen sei. Die Klägerin sei jedoch nicht Funktionsnachfolgerin der früheren Stadtgemeinde im Sinne des § 11 Abs. 3 VZOG. Im Falle eines Streites über die Funktionsnachfolge zwischen Gebietskörperschaften, denen die gleichen öffentlichen Aufgaben zugewiesen seien, bedürfe es eines weiteren Kriteriums, um die Nachfolge bestimmen zu können. Dieses sei, wenn der zurückverlangte Gegenstand einen örtlichen Anknüpfungspunkt aufweise, in der Belegenheit des Vermögensgegenstandes zu sehen, da die Aufgabenwahrnehmung der Körperschaften auf ihr Hoheitsgebiet beschränkt sei.
- 5 Mit ihrer durch den Senat zugelassenen Revision verfolgt die Klägerin ihr Begehren weiter, allerdings beschränkt auf die am 3. Oktober 1990 im Eigentum des Volkes stehenden Grundstücke. Zur Begründung beruft sie sich darauf, dass sich die Bedeutung des die öffentliche Restitution regelnden Art. 21 Abs. 3 EV auf eine „lex Berlin“ reduzieren würde, verstünde man die Vorschrift wortgetreu; denn die mit Inkrafttreten der Kommunalverfassung der DDR entstandenen Gebietskörperschaften seien weder mit den vormals untergegangenen identisch noch deren Rechtsnachfolger. Um die angeordnete Restitution dennoch sicherzustellen, habe der Gesetzgeber in § 11 Abs. 3 VZOG auf die Funktionsnachfolge zurückgegriffen, die als Synonym für die Rechtsnachfolge im Sinne des Art. 21 Abs. 3 EV anzusehen sei. Maßgeblich für die Rechtsnachfolge sei daher allein die funktionelle Identität zwischen der geschädigten und der die Restitution beanspruchenden Körperschaft, und zwar unabhängig von der Belegenheit des betroffenen Vermögensgegenstandes. Die Besonderhei-

ten, die nach der Rechtsprechung bei „Umgemeindungen“ gälten, seien auf den vorliegenden Fall nicht übertragbar.

- 6 Die Beklagte erwidert, dass bei einem Streit um die Rechtsnachfolge zwischen Gebietskörperschaften, denen die gleichen öffentlichen Aufgaben zugewiesen seien, das territoriale Moment entscheiden müsse, also die Belegenheit des beanspruchten Grundstücks. Nachvollziehbar wäre der Standpunkt der Klägerin nur dann, wenn der Vermögensgegenstand funktionell ausschließlich ihr hätte dienlich sein können. So verhalte es sich jedoch nicht; denn die beanspruchten Flächen würden landwirtschaftlich genutzt, was weder für die eine noch für die andere Gemeinde spreche. Wenn jedoch die Rechtsnachfolge nicht aufgrund der Funktion des Vermögensgegenstandes zu bestimmen sei, müsse auf das Belegenheitsmoment zurückgegriffen werden.
- 7 Die Beigeladene zu 1 beantragt ebenfalls, die Revision zurückzuweisen. Sie unterstützt die Auffassung, dass bei - wie sie meint - gleichrangigen Gebietskörperschaften die entscheidende Anknüpfungstatsache für die Funktionsnachfolge die Belegenheit des beanspruchten Vermögenswerts sei. Soweit die Klägerin auf den Wiedergutmachungszweck der Restitution hinweise, übersehe sie, dass dies nicht das alleinige Regelungsziel der maßgeblichen Vorschriften sei.

II

- 8 Die Revision ist begründet. Das Urteil des Verwaltungsgerichts verletzt Bundesrecht; denn die Klägerin ist hinsichtlich der noch im Streit befindlichen Grundstücke Rechtsnachfolgerin der geschädigten Gemeinde im Sinne des § 11 Abs. 3 VZOG und damit grundsätzlich restitutionsberechtigt nach § 11 Abs. 1 Satz 1 VZOG i.V.m. Art. 21 Abs. 3, Art. 22 Abs. 1 Satz 7 EV. Der Senat kann jedoch mangels tatsächlicher Feststellungen über mögliche Ausschlussgründe nach § 11 Abs. 1 Satz 3 VZOG nicht abschließend darüber entscheiden, ob die Berechtigung der Klägerin die beantragte Rückübertragung zur Folge haben muss. Das angegriffene Urteil muss daher nach § 144 Abs. 3 Nr. 2

VwGO aufgehoben und die Sache an das Verwaltungsgericht zurückverwiesen werden.

- 9 Die Klägerin hat - vorbehaltlich etwaiger Ausschlussgründe nach § 11 Abs. 1 Satz 3 VZOG - einen Anspruch auf Rückübertragung der am 3. Oktober 1990 in Volkseigentum stehenden Flächen des ehemaligen Ritterguts. Dass die frühere Stadtgemeinde M. die umstrittenen Grundstücke dem Zentralstaat unentgeltlich zur Verfügung gestellt hat und damit der Restitutionsstatbestand des Art. 21 Abs. 3 EV oder - je nach Nutzung der Grundstücke - nach Art. 22 Abs. 1 Satz 7 i.V.m. Art. 21 Abs. 3 EV erfüllt ist, ergibt sich aus den Feststellungen des Verwaltungsgerichts und wird von den Beteiligten nicht in Frage gestellt. Umstritten - und zugunsten der Klägerin zu beantworten - ist nur, ob sie als Rechtsnachfolgerin der früheren Stadtgemeinde M. berechtigt ist, den sich aus der Schädigungsmaßnahme ergebenden Restitutionsanspruch geltend zu machen.
- 10 Die Klärung dieser Frage erübrigt sich nicht deswegen, weil die Stadt M. in der Gestalt der Klägerin nach wie vor existiert; denn spätestens mit Inkrafttreten des Gesetzes über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweise der staatlichen Organe in den Ländern der Deutschen Demokratischen Republik vom 23. Juli 1952 (GBl. DDR S. 613) haben alle Gemeinden in der DDR als selbständige Körperschaften zu existieren aufgehört (vgl. Beschluss vom 9. März 2009 - BVerwG 3 B 8.09 - Buchholz 111 Art. 21 EV Nr. 64), und die nach der Wende durch das Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR - Kommunalverfassung - vom 17. Mai 1990 (GBl. DDR I S. 255) neu begründeten Gebietskörperschaften sind mit den früheren Gemeinden weder identisch noch können sie - streng genommen - als Rechtsnachfolger qualifiziert werden (Urteil vom 15. Juli 1999 - BVerwG 3 C 12.98 - Buchholz 428.2 § 11 VZOG Nr. 23 <Ribnitz-Damgarten> unter Berufung auf BTDrucks 12/6228 S. 110). Da der Einigungsvertrag in Art. 21 Abs. 3 aber ungeachtet dessen von der Rückübertragung „an die Körperschaft oder ihre Rechtsnachfolgerin“ spricht, kann dies, soweit es gar keine Rechtsnachfolger gibt, nur untechnisch im Sinne einer Funktionsnachfolge verstanden werden, will man die Restitution in diesen Fällen nicht entgegen der Intention des Gesetzgebers vollständig ausschließen. Dies nimmt § 11 Abs. 3 VZOG auf, indem

er anordnet, dass Rechtsnachfolger im Sinne des Art. 21 Abs. 3 EV die öffentlich-rechtliche Körperschaft ist, die oder deren Organe seit dem 3. Oktober 1990 die öffentlichen Aufgaben wahrnehmen, welche die Körperschaft des öffentlichen Rechts wahrgenommen hat, die den fraglichen Vermögenswert dem Zentralstaat zur Verfügung gestellt hat.

- 11 Ausgehend davon ist die Klägerin grundsätzlich berechtigt, die Restitution der Vermögenswerte zu beanspruchen, welche die frühere Stadtgemeinde M. durch die Bodenreform zugunsten des Zentralstaats verloren hat; denn bei ihr handelt es sich um die Gebietskörperschaft, die an die Stelle der gleichnamigen seinerzeitigen Stadtgemeinde getreten ist (vgl. § 9 Abs. 1 Satz 1 der DDR - Kommunalverfassung vom 17. Mai 1990 <a.a.O.>: „Die Gemeinden führen ihre bisherigen Namen.“) und die heute die Funktionen wahrnimmt, die der damaligen Gemeinde oblagen.
- 12 Etwas anderes ergibt sich nicht daraus, dass die beanspruchten Flächen sich sowohl außerhalb des Gebiets der ehemaligen Stadtgemeinde M. befanden als auch außerhalb des Stadtgebiets der Klägerin liegen, und zwar im Gebiet der früheren Stadt G. und ihrer heutigen Nachfolgerin, der Beigeladenen zu 1.
- 13 Die Belegenheit des beanspruchten Grundstücks hat der Senat zunächst nur dann zur Bestimmung des restitutionsberechtigten Rechtsnachfolgers im Sinne des § 11 Abs. 3 VZOG herangezogen, wenn die neu gegründete Gemeinde infolge von Umgemeindungen von Ortsteilen nicht in vollem Umfang dasselbe Gebiet eingenommen hat wie ihre gleichnamige Vorgängerin. In einem solchen Fall kommen als Funktions- und Aufgabennachfolgerin alle Gemeinden in Betracht, die sich auf dem Gebiet der „alten“ Gebietskörperschaft befinden und die für ihr jeweiliges Gebiet die Funktion und die Aufgaben der früheren Gemeinde wahrnehmen. Dieses Konkurrenzproblem hat der Senat bei der Restitution von Immobilienvermögen nach dem örtlichen Anknüpfungspunkt, also nach der Belegenheit der Sache gelöst und damit die Gemeinde für restitutionsberechtigt angesehen, in deren Gebiet sich das Grundstück heute befindet (Urteil vom 15. Juli 1999 a.a.O.). Dieses Kriterium hatte er bereits zuvor bei der Bestimmung der Rechtsnachfolge nach der Kassenärztlichen Vereinigung

Deutschlands und nach der Reichsärztekammer herangezogen (Urteile vom 14. November 1996 - BVerwG 3 C 27.96 - und vom 24. September 1998 - BVerwG 3 C 21.97 - Buchholz 428.2 § 11 VZOG Nr. 11 und 20), beides ehemalige länderübergreifende Körperschaften, deren Funktionen nunmehr von Körperschaften auf Landesebene wahrgenommen werden.

- 14 Mit seinem Beschluss vom 16. November 2004 (BVerwG 3 B 41.04 - Buchholz 428.2 § 11 VZOG Nr. 31) hat der Senat diese Rechtsprechung allerdings auch auf den Fall übertragen, dass die zurückverlangte Fläche niemals zum Gebiet der früheren gleichnamigen Gemeinde gehört hat, und ein solches Grundstück ebenfalls der heutigen Belegenheitsgemeinde zugesprochen. An dieser über die eigentliche Rechtsnachfolgekonzurrenz hinausgreifenden Heranziehung des Belegenheitskriteriums, die das Verwaltungsgericht veranlasst hat, die Beigeladene zu 1 als Funktions- und damit als Rechtsnachfolgerin im Sinne des § 11 Abs. 3 VZOG anzusehen, hält der Senat nicht fest; denn sie verwischt die Grenzen zwischen öffentlicher Restitution und „bloßer“ Vermögenszuordnung.
- 15 Die Restitutionsberechtigung nach § 11 Abs. 1 Satz 1 VZOG knüpft aufgrund der zwingenden Vorgaben des Art. 21 Abs. 3 EV an einen Eigentumsverlust an, der nach § 11 Abs. 3 VZOG gegenüber der Funktionsnachfolgerin der seinerzeit geschädigten und im Regelfall nicht mehr existenten Körperschaft wiedergutmacht werden soll, und daher Vorrang gegenüber den übrigen Regelungen der Art. 21 und 22 EV zur Verteilung des in Privateigentum zu überführenden Volkseigentums genießt. Durchgreifendes Entscheidungselement ist demgemäß die sich in der Funktionsidentität ausdrückende Gesamtrechtsnachfolge nach der geschädigten Körperschaft (vgl. Urteil vom 14. November 1996, a.a.O.); nur auf diese Weise kann dem die Restitution beherrschenden Wiedergutmachtsgedanken Rechnung getragen werden. Die Heranziehung weiterer Kriterien zur Bestimmung des Restitutionsberechtigten ist nur dann erforderlich, aber auch nur dann zulässig, wenn an die Stelle des früheren Verwaltungsträgers mehrere neue Verwaltungsträger getreten sind, also bei Gebietskörperschaften wie Gemeinden dann, wenn das frühere Gemeindegebiet auf mehrere neu gegründete Gemeinden aufgeteilt ist. In solchen Fällen soll die Wiedergutmacht für entzogene Grundstücke gegenüber dem Verwaltungs-

träger stattfinden, in dessen Gebiet die umstrittenen Grundstücke heute liegen. An dieser Stelle gewinnt die mit der öffentlichen Restitution verbundene Zielsetzung Bedeutung, die typischerweise durch die unentgeltliche Vermögensübertragung bewirkte Schwächung der Leistungsfähigkeit der betreffenden Körperschaft dadurch zu korrigieren, dass diese wieder mit Vermögen ausgestattet wird, von dem angenommen werden kann, dass es zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben dient (vgl. BTDrucks 12/5553 S. 168; Urteil vom 6. April 1995 - BVerwG 7 C 11.94 - BVerwGE 98, 154 <161> = Buchholz 111 Art. 22 EV Nr. 10 S. 31 f.). Diese aufgabenorientierte Ausstattung mit früher entzogenem Vermögen führt bei mehreren in der Funktionsnachfolge stehenden gemeindlichen Anspruchsprätendenten dazu, dass diejenige Gemeinde als berechtigt anzusehen ist, welche in dem Gebiet zur Aufgabenerfüllung berufen ist, in dem der Restitutionsgegenstand belegen ist.

- 16 Gibt es eine solche Konkurrenzsituation zwischen mehreren für die Rechtsnachfolge in Betracht kommenden Funktionsnachfolgern nicht, kommt die Heranziehung des Belegenheitskriteriums dagegen nicht in Betracht. In diesen Fällen gibt es nur einen in der Funktionsnachfolge stehenden Verwaltungsträger, dem gegenüber etwas gutzumachen ist. Das gilt nicht nur dann, wenn das betroffene Grundstück nach wie vor im Gebiet der aufgelösten und neu gegründeten Gemeinde liegt, sondern auch dann, wenn das Grundstück - wie hier - immer außerhalb der Gemeindegrenzen gelegen hat. Auch dann wird die aktuelle Belegenheitsgemeinde nicht zur Rechtsnachfolgerin nach der früheren Eigentümerin im Sinne des § 11 Abs. 3 VZOG. Sie hat zwar die Hoheitsgewalt über das Gebiet, in dem der Restitutionsgegenstand liegt; dennoch tritt sie bei der Wahrnehmung ihrer gemeindlichen Aufgaben weder ganz noch teilweise an die Stelle der früheren Grundstückseigentümerin. Maßgeblich bleibt die funktionelle Identität zwischen Alt- und Neugemeinde. Ist diese gegeben, verlangt der im Vermögenszuordnungsrecht vorrangig geltende Restitutionsgrundsatz die Rückübertragung an die Neugemeinde als einzige in Betracht kommende Rechtsnachfolgerin, gleichgültig, ob das Grundstück innerhalb oder außerhalb des Gemeindegebiets gelegen hat und liegt.

Der Senat ist gehindert, eine abschließende Entscheidung über das Verpflichtungsbegehren der Klägerin zu treffen. Dies wäre nur möglich, wenn nach den bisherigen tatsächlichen Feststellungen Rückübertragungsausschlussgründe nach § 11 Abs. 1 Satz 3 VZOG verneint werden könnten. Dazu fehlen verwertbare Feststellungen der Vorinstanz. Zwar heißt es im Tatbestand des angegriffenen Urteils, die - hier noch im Streit befindlichen - Flurstücke seien an den für die Zuordnung maßgeblichen Stichtagen landwirtschaftlich genutzt und durch Sammelzuordnung in das Eigentum der Beigeladenen zu 2 - der BVVG - übertragen worden. Diese Feststellung steht jedoch zum einen nicht im Einklang mit den Ausführungen des angegriffenen Bescheides, nach dessen Begründung nur die in Anlage 1 zum Bescheid genannten Grundstücke landwirtschaftlich genutzt und deswegen der Beigeladenen zu 2 zugeordnet wurden; demgegenüber soll es sich bei den anderen Grundstücken im Wesentlichen um Verkehrsflächen und gemischt genutzte Grundstücke (Straße, Grünfläche u.ä.) handeln, die auch deswegen - jedenfalls teilweise - bereits der Beigeladenen zu 1 zugeordnet worden sind. Zum anderen schliesse die Feststellung des Verwaltungsgerichts nicht aus, dass an oder nach den genannten Stichtagen Ausschlussgründe im Sinne des § 11 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1, 3, 4 oder 5 VZOG vorgelegen haben oder entstanden sind. Das Verwaltungsgericht muss daher klären, ob es solche Rückübertragungsausschlussgründe gibt. Die Aufklärungspflicht entfällt nicht deswegen, weil solche Restitutionshindernisse bisher nicht geltend gemacht worden sind; denn bisher wurde der Sache nach nur über die Restitutionsberechtigung als solche gestritten, so dass das Verwaltungsgericht sich nicht veranlasst gesehen hat, auf einen - aus seiner rechtlichen Sicht nicht entscheidungserheblichen - Vortrag zu Rückübertragungshindernissen hinzuwirken.

Kley

Liebler

Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert

Buchheister

Dr. Wysk

Sachgebiet: BVerwGE: nein
Vermögenszuordnungsrecht Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

EV	Art. 21 Abs. 3, Art. 22 Abs. 1 Satz 7
VZOG	§ 11 Abs. 1 Satz 1 und Satz 3 Nr. 1, 3, 4 und 5, Abs. 3
DDR-Kommunalverfassung vom 17. Mai 1990	§ 9 Abs. 1 Satz 1

Stichworte:

Öffentliche Restitution; öffentlich-rechtliche Körperschaft; Gebietskörperschaft; Grundstücksrestitution; Restitutionsberechtigung; Rechtsnachfolge; Gesamtrechtsnachfolge; Funktionsnachfolge; Gemeinde; Altgemeinde; Neugemeinde; Gemeindegrenzen; Gemeindegebiet; Aufteilung des Gemeindegebiets; Umge-
meindung; Wiedergutmachung; Belegenheit des Grundstücks; Restitutionsaus-
schluss.

Leitsatz:

Unter Rechtsnachfolge im Sinne des § 11 Abs. 3 VZOG ist die sich in der Funk-
tionsidentität ausdrückende Gesamtrechtsnachfolge zu verstehen.

Die Belegenheit eines von einer Gemeinde nach Art. 21 Abs. 3 oder Art. 22
Abs. 1 Satz 7 i.V.m. Art. 21 Abs. 3 EV zurückverlangten Grundstücks kann nur
dann als Kriterium zur Bestimmung der restitutionsberechtigten Körperschaft
herangezogen werden, wenn das frühere Gemeindegebiet auf mehrere neue
Gemeinden aufgeteilt worden ist (Aufgabe der bisherigen Rechtsprechung des
Senats, Beschluss vom 16. November 2004 - BVerwG 3 B 41.04 - Buchholz
428.2 § 11 VZOG Nr. 31).

Urteil des 3. Senats vom 25. Februar 2010 - BVerwG 3 C 18.09

I. VG Gera vom 16.12.2008 - Az.: VG 6 K 305/08 Ge -