



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 3 C 19.12
VG 6 A 1153/05

Verkündet
am 25. April 2013
Ott
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 25. April 2013
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Kley,
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Liebler, Dr. Wysk,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Kuhlmann
und den Richter am Bundesverwaltungsgericht Rothfuß

für Recht erkannt:

Das Urteil des Verwaltungsgerichts Greifswald vom 6. Oktober 2011 wird aufgehoben.

Die Sache wird zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an das Verwaltungsgericht zurückverwiesen.

Die Kostenentscheidung bleibt der Schlussentscheidung vorbehalten.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin wendet sich gegen einen Bescheid des Bundesamts zur Regelung offener Vermögensfragen, mit dem zugunsten einer Rechtsvorgängerin ergangene Zuordnungsentscheidungen zurückgenommen und die betroffenen Flurstücke zugleich der Beigeladenen zugeordnet werden.

- 2 Mit dem teilweise zurückgenommenen Bescheid vom 6. April 1992 hatte der Oberfinanzpräsident der Oberfinanzdirektion Rostock festgestellt, dass zahlreiche, im Einzelnen bezeichnete Flurstücke nach Art. 21 Abs. 2 des Einigungsvertrages - EV - im Eigentum der Gemeinde L. stünden, weil sie wegen ihrer Nutzung als öffentliche Wege und Gräben an den maßgeblichen Stichtagen kommunalen Zwecken gedient hätten. Die Treuhandanstalt war an dem Verfahren nicht beteiligt; ihr wurde der Bescheid nicht zugestellt. Die Gemeinde wurde am 3. Juni 1994 als Eigentümerin eingetragen; mittlerweile ist sie in die Klägerin eingemeindet worden.

- 3 Nachdem ihr die Zuordnung zugunsten der Rechtsvorgängerin der Klägerin eigenen Angaben zufolge am 11. Februar 2002 bekannt geworden war, beantragte die Beigeladene unter dem 3. Mai 2002, das Zuordnungsverfahren hinsichtlich eines Teils der davon betroffenen Flurstücke wieder aufzugreifen und den Bescheid insoweit aufzuheben. Sie wies darauf hin, dass die Flächen weder als öffentliche Wege noch als Gräben genutzt worden seien und genutzt würden und ihr bereits durch Sammelzuordnungsbescheid des Präsidenten der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben - BvS - vom 18. Juni 1996 zugesprochen worden seien.

- 4 Mit Bescheid vom 30. März 2005 nahm das Bundesamt zur Regelung offener Vermögensfragen den Bescheid vom 6. April 1992 im Hinblick auf 11 der der Rechtsvorgängerin der Klägerin zugeordneten Flurstücke zurück und stellte fest, dass die Beigeladene insoweit Eigentümerin geworden sei. Zur Begründung führte das Amt aus, Ermittlungen hätten ergeben, dass es sich bei den Flurstücken um Ackerflächen, Entwässerungsgräben ohne überörtliche Bedeutung sowie um Wirtschaftswege für die Land- und Forstwirtschaft handele, die gemäß Art. 22 Abs. 1 EV i.V.m. § 3 der Dritten Durchführungsverordnung zum Treuhandgesetz - 3. DVO/TreuHG - Eigentum der Beigeladenen seien. Die Zuordnungsentscheidung vom 6. April 1992 sei daher insoweit rechtswidrig und werde gemäß § 48 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes - VwVfG - zurückgenommen. Die Rücknahme sei auch ermessensgerecht, weil das Vertrauen der Klägerin in den Bestand des Bescheides nicht schutzwürdig sei. Dabei

sei zu berücksichtigen, dass die ursprüngliche Zuordnung auf den fehlerhaften Angaben der Gemeinde beruhe.

- 5 Der dagegen erhobenen Klage, mit der die Klägerin unter anderem bestritten hat, dass es sich bei den in Rede stehenden Flächen nicht um öffentlich genutzte Wege und Gräben handele und gehandelt habe, hat das Verwaltungsgericht stattgegeben. Es hat im Wesentlichen ausgeführt: Die Rücknahmeentscheidung sei rechtswidrig, weil die Beklagte bei der Ausübung ihres Rücknahmeermessens die in § 2 Abs. 5 Satz 1 des Vermögenszuordnungsgesetzes - VZOG - enthaltene Wertung nicht in ihre Erwägungen einbezogen habe. Danach komme dem öffentlichen Interesse an der Beständigkeit auch fehlerhafter Zuordnungsentscheidungen nach Ablauf der dort bestimmten Zwei-Jahres-Frist erhöhtes Gewicht zu. Da nicht ersichtlich sei, dass die Zuordnungsentscheidung die Beigeladene massiv in ihren Rechten verletzt habe oder der Mangel klar erkennbar gewesen sei, spreche der Umstand, dass der zurückgenommene Bescheid bereits mehr als 13 Jahre wirksam gewesen sei, schon grundsätzlich gegen eine Rücknahme. Die Zwei-Jahres-Frist besage nicht nur, dass danach das öffentliche Interesse an der Beibehaltung einmal getroffener Zuordnungsentscheidungen das ebenfalls öffentliche Interesse an der Herbeiführung materiell rechtmäßiger Zustände regelmäßig überwiege, sondern auch, dass das Interesse an der Beibehaltung einmal getroffener Zuordnungsentscheidungen mit fortschreitender Zeit immer mehr an Bedeutung gewinne. Die Rechtswidrigkeit der Rücknahmeentscheidung begründe zugleich die Rechtswidrigkeit der geänderten Zuordnungsentscheidung; denn die Wirksamkeit der bisherigen Zuordnung stehe einer erneuten Zuordnung desselben Vermögenswertes entgegen. Daraus folge zugleich, dass die Zuordnung an die Beigeladene auch unabhängig von der Rechtswidrigkeit der Rücknahmeentscheidung rechtswidrig wäre, weil der Zuordnung der Flurstücke an die Beigeladene dann der Sammelzuordnungsbescheid vom 18. Juni 1996 entgegenstünde.
- 6 In einem von diesem Verfahren abgetrennten und vor dem Verwaltungsgericht Berlin geführten Parallelprozess (VG 29 K 265.11) hat das Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen mit Schriftsatz vom 21. Dezember 2011 im Einvernehmen mit der Beigeladenen die Aufhebung des Sammelzu-

ordnungsbescheides vom 18. Juni 1996 hinsichtlich der hier betroffenen Flurstücke erklärt.

- 7 Mit ihrer durch den Senat zugelassenen Revision, mit der sie die Aufhebung des verwaltungsgerichtlichen Urteils und die Abweisung der Klage erstrebt, trägt die Beigeladene im Wesentlichen vor: Das Urteil des Verwaltungsgerichts verletze § 48 Abs. 1 Satz 1 VwVfG in der Ausprägung durch § 2 Abs. 5 Satz 1 VZOG. Das Verwaltungsgericht habe für den Beginn der dort genannten Zwei-Jahres-Frist auf die Wirksamkeit des Zuordnungsbescheides vom 6. April 1992 anstatt - wie vom Bundesverwaltungsgericht vorgegeben - auf dessen Bestandskraft abgestellt. Ihr oder ihrer Rechtsvorgängerin sei jener Zuordnungsbescheid weder bekannt gegeben noch zugestellt worden. Eine Bekanntgabe nach § 41 Abs. 1 VwVfG setze einen Bekanntgabewillen voraus; ihr sei der Bescheid jedoch lediglich zur Kenntnis gelangt, weil er ihr im Rahmen ihrer Nachforschungen zu der Grundbucheintragung der Klägerin informatorisch überlassen worden sei. Eine reine Auskunftserteilung enthalte aber keinen Willen, eine Zustellungshandlung vorzunehmen. Ein mangelnder Bekanntgabe- oder Zustellungswille lasse den Verwaltungsakt nicht wirksam werden. Rechtsmittelfristen würden nicht in Gang gesetzt, insbesondere nicht die des § 58 Abs. 2 VwGO. Infolgedessen habe die Beklagte ihr Rücknahmeermessen frei ausüben könne. Das Urteil erweise sich auch nicht aus anderen Gründen als richtig; denn der Bescheid sei ihr gegenüber auch nicht etwa deswegen bestandskräftig geworden, weil sie das Recht, sich gegen ihn zu wehren, verwirkt hätte. Erst als sie mit Überlassung des Zuordnungsbescheides durch die Oberfinanzdirektion im Februar 2002 die Grundlage der Zuordnung an die Klägerin erfahren habe, habe eine mögliche Verwirkungsfrist zu laufen beginnen können. Sie habe sich jedoch auf diese Mitteilung hin unverzüglich und jedenfalls innerhalb der Drei-Monats-Frist des § 51 Abs. 3 Satz 1 VwVfG um eine Korrektur des Bescheides bemüht. Eine Vertrauensgrundlage für die Klägerin in den Bestand der ursprünglichen Zuordnung habe sie daher nicht geschaffen. Im Übrigen sei die Klägerin als Trägerin öffentlicher Verwaltung an den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gebunden und könne sich schon deswegen nicht auf den Fortbestand eines rechtswidrigen Zustandes berufen. Die Jahresfrist des § 48 Abs. 4 VwVfG sei eingehalten worden, weil die Beklagte noch Ende Novem-

ber 2004 mit der Sachaufklärung befasst gewesen sei und eine Stellungnahme der Klägerin noch ausstehend habe.

8 Die Klägerin beantragt, die Revision zurückzuweisen, und erwidert: Die Treuhandanstalt habe ausweislich des Bescheides vom 6. April 1992 mit Wirkung für die ihr nachfolgende Beigeladene gegenüber der Oberfinanzdirektion bestätigt, am Zuordnungsverfahren nicht beteiligt zu sein; sie habe damit auf Ansprüche verzichtet, so dass hinsichtlich der betroffenen Flurstücke von einer Einigung nach § 2 Abs. 1 Satz 6 VZOG zu ihren - der Klägerin - Gunsten auszugehen sei. Unabhängig davon habe die Treuhandanstalt jedenfalls erklärt, keine Verfahrensbeteiligung zu wünschen, so dass ihr gegenüber eine Zustellung des Bescheides nicht erforderlich gewesen sei und sie daher ihre Ansprüche auf die Flurstücke verwirkt habe. Schließlich hätten die Beklagte und die Beigeladene bisher nicht dargelegt oder unter Beweis gestellt, dass es sich bei den umstrittenen Flächen nicht um öffentlich genutzte Wege und Gräben gehandelt habe. Die vorgelegten Luftbilder dokumentierten nicht die Zustände an den maßgeblichen Stichtagen.

9 Die Beklagte beantragt die Aufhebung des verwaltungsgerichtlichen Urteils und die Zurückverweisung der Sache an das Verwaltungsgericht. Sie stellt sich wie die Beigeladene auf den Standpunkt, dass die Zwei-Jahres-Frist des § 2 Abs. 5 Satz 1 VZOG mit der Bestandskraft des Bescheides zu laufen beginne und die zugunsten der Klägerin ergangene Zuordnung der Beigeladenen gegenüber mangels Bekanntgabe nicht bestandskräftig geworden sei. Der Rechtsstreit müsse an das Verwaltungsgericht zurückverwiesen werden, weil die Nutzung der betroffenen Flurstücke an den Stichtagen streitig sei und das Verwaltungsgericht insoweit keine Tatsachenfeststellungen getroffen habe.

II

10 Die Revision ist begründet.

- 11 Das Urteil des Verwaltungsgerichts verletzt Bundesrecht; denn es beruht auf einer fehlerhaften Heranziehung der in § 2 Abs. 5 Satz 1 VZOG enthaltenen Wertung. Der Senat kann jedoch mangels der dazu erforderlichen tatsächlichen Feststellungen nicht abschließend darüber entscheiden, ob der Rücknahme- und Zuordnungsbescheid vom 30. März 2005 dennoch zu Recht aufgehoben worden ist oder ob die Klage hätte abgewiesen werden müssen. Das angegriffene Urteil muss daher nach § 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO aufgehoben und die Sache an das Verwaltungsgericht zurückverwiesen werden.

- 12 Das Bundesamt zur Regelung offener Vermögensfragen hat seinen Rücknahme- und Zuordnungsbescheid auf § 48 Abs. 1 VwVfG gestützt. Danach kann ein rechtswidriger Verwaltungsakt, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft oder die Vergangenheit zurückgenommen werden, ein begünstigender Verwaltungsakt - und um einen solchen handelt es sich bei dem teilweise zurückgenommenen Zuordnungsbescheid zugunsten der Klägerin - allerdings nur unter den Einschränkungen der Absätze 2 bis 4 des § 48 VwVfG.

- 13 1. Das Verwaltungsgericht hat offen gelassen, ob der zurückgenommene Zuordnungsbescheid vom 6. April 1992 rechtswidrig gewesen ist, weil dessen Rücknahme unabhängig davon wegen des Zeitablaufs seit Erlass des zurückgenommenen Bescheides ermessensfehlerhaft und damit rechtswidrig sei. Der vermeintliche Ermessensfehler ist jedoch nicht erkennbar, insbesondere ergibt er sich nicht unter Heranziehung der in § 2 Abs. 5 Satz 1 VZOG enthaltenen Regelungen.

- 14 a) Nach dieser Vorschrift ist für das Zuordnungsverfahren das Verwaltungsverfahrensgesetz anzuwenden, § 51 jenes Gesetzes jedoch nur, wenn die in dessen Absatz 1 Nr. 1 und 2 vorausgesetzten Umstände nicht später als zwei Jahre nach Eintritt der Bestandskraft eingetreten sind. Der Senat hat dieser Bestimmung die gesetzgeberische Wertung entnommen, dass nach Ablauf der dortigen Zwei-Jahres-Frist dem öffentliche Interesse an der Beständigkeit auch fehlerhafter Zuordnungsentscheidungen erhöhtes Gewicht zukommt (Urteil vom 27. April 2006 - BVerwG 3 C 23.05 - BVerwGE 126, 7 Rn. 25). Insoweit hat die

Vorschrift über ihren unmittelbaren Anwendungsbereich hinaus für die nach § 48 VwVfG zu treffenden Entscheidungen eine ermessensverdichtende Funktion. Der Regelungszweck des § 2 Abs. 5 Satz 1 VZOG - zu verhindern, dass sich Zuordnungsverfahren unendlich fortsetzen (vgl. BTDrucks 12/6228 S. 108) - begrenzt das Rücknahmeermessen im Sinne einer Ermessensdirektive. Die in dieser Vorschrift genannte Zwei-Jahres-Frist knüpft allerdings nach dem un-zweideutigen Wortlaut des Gesetzes an die Bestandskraft des Bescheides an (Beschluss vom 8. März 2010 - BVerwG 3 B 8.10 - ZOV 2010, 148). Dazu stehen die Ausführungen des angegriffenen Urteils im Widerspruch.

- 15 Zwar äußert sich das Verwaltungsgericht nicht ausdrücklich zum Beginn des Laufs der Zwei-Jahres-Frist und auch nicht dazu, ob und wann der zurückgenommene Bescheid bestandskräftig geworden ist. Da es aber die gesetzliche Wertung des § 2 Abs. 5 Satz 1 VZOG unter Berufung auf die genannte Rechtsprechung des Senats heranzieht und darlegt, dass diese Wertung nach Ablauf von 13 Jahren der Rücknahme des Bescheides entgegenstehe, sowie an anderer Stelle darauf hinweist, dass der Bescheid im Zeitpunkt der Rücknahme bereits mehr als 13 Jahre wirksam gewesen sei, können diese Ausführungen nur so verstanden werden, dass es den ursprünglichen Zuordnungsbescheid als auch gegenüber der Beigeladenen im Jahre 1992 wirksam erlassen ansieht und von einem Beginn der Frist zu diesem Zeitpunkt ausgeht. Dies ist rechtsfehlerhaft. Zu Recht weist die Beklagte darauf hin, dass Zuordnungsbescheide nach § 2 Abs. 5 Satz 1 VZOG nach den Vorschriften des Verwaltungszustellungsgesetzes zuzustellen sind. Eine solche Zustellung hat gegenüber der Treuhandanstalt, der seinerzeitigen Rechtsvorgängerin der Beigeladenen, nicht stattgefunden; denn sie hätte die Bekanntgabe des Bescheides in der Form erfordert, wie sie in § 2 Abs. 1 des Verwaltungszustellungsgesetzes - VwZG - vom 3. Juli 1952 (BGBl I S. 379) bestimmt war. Eine Zustellung gegenüber der Treuhandanstalt war auch nicht deswegen entbehrlich, weil sie - wie die Klägerin meint - auf eine Verfahrensbeteiligung verzichtet hätte; denn einen solchen Verzicht hat die Rechtsvorgängerin der Beigeladenen weder hinsichtlich ihrer Zuordnungsansprüche erklärt noch hinsichtlich des damit verbundenen Anspruchs auf Verfahrensbeteiligung als Zuordnungsprätendentin. Die im Zuordnungsbescheid erwähnte Bestätigung der Treuhandanstalt, auf die die Klägerin sich für den

vermeintlichen Verzicht beruft, bedeutet nicht mehr, als dass der Präsident der Treuhandanstalt seine Zuständigkeit als Zuordnungsbehörde verneint hat. Das Nähere dazu wird unten unter 2. b) bei der Erörterung der materiellen Zuordnungsberechtigung dargelegt.

- 16 Der Zustellungsmangel ist auch nicht dadurch geheilt worden, dass die Beigeladene nach eigenen Angaben am 11. Februar 2002 Kenntnis von dem Bescheid erhalten hat, weil die Oberfinanzdirektion eine Kopie des Bescheides auf eine Bitte der Beigeladenen hin einem anderen an diese gerichteten Schreiben beifügt hatte, und zwar unter bloßem Hinweis in einem Kurzmitteilungsformular auf „Gewünschtes“. Dabei mag dahingestellt bleiben, ob eine solche Heilung hier bereits deshalb ausscheidet, weil sie zumindest einen Zustellungswillen voraussetzt (so auch Urteil vom 19. Juni 1963 - BVerwG 5 C 198.62 - BVerwGE 16, 165 <166 f.>; Engelhardt/App, VwZG, 9. Aufl. 2011, § 8 Rn. 1 m.w.N.; Sadler, VwZG, 7. Aufl. 2010, § 8 Rn. 29) und ein solcher Wille jedenfalls dann fehlt, wenn eine Kopie des Bescheides ohne jedes Anschreiben übersandt wird (vgl. Sadler, a.a.O.), es der Behörde also gar nicht darum geht, den Adressaten als einen von der Regelung möglicherweise Betroffenen zu unterrichten, sondern nur darum, einem Informationsbegehren Rechnung zu tragen; denn unabhängig davon ist zu berücksichtigen, dass nach § 9 Abs. 2 VwZG in der damals geltenden Gesetzesfassung die Heilungsbestimmung des Absatzes 1 nicht anzuwenden war, wenn mit der Zustellung eine Frist zur Klageerhebung begann. Erst nach Aufhebung des Absatzes 2 mit Wirkung vom 1. Juli 2002 durch Art. 2 Nr. 3 b) des Zustellungsreformgesetzes vom 25. Juni 2001 (BGBl I S. 1206) war auch in solchen Fällen eine Heilung von Zustellungsmängeln möglich.
- 17 Allerdings hat die Beigeladene die ihr übersandte Bescheidkopie zum Anlass genommen, mit Schreiben vom 3. Mai 2002 das Wiederaufgreifen des Verfahrens zu beantragen, ohne sich gegen die unterlassene Zustellung des Bescheides zu wenden. Damit dürfte sie zwar nicht für die Vergangenheit auf das Recht, die fehlerhafte Bekanntgabe zu rügen, verzichtet haben (vgl. dazu U. Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 7. Aufl. 2008, § 41 Rn. 238 m.w.N.); sie hat damit aber die sie betreffende Regelungswirkung anerkannt, so dass der Verwaltungsakt ihr gegenüber, allerdings frühestens ab diesem Zeitpunkt, als

wirksam angesehen werden muss. In Bestandskraft erwachsen konnte er jedoch mangels ordnungsgemäßer, d.h. aktualisierter Rechtsbehelfsbelehrung (der Bescheid belehrt über eine Klagemöglichkeit vor dem Kreisgericht Rostock) gemäß § 58 Abs. 2 VwGO frühestens ein Jahr nach dem so ermittelten Bekanntgabezeitpunkt. Das bedeutet, dass der der Klägerin am 26. April 2005 zugestellte Rücknahmebescheid ihr binnen zweier Jahre seit der Anfang Mai 2003 eingetretenen Bestandskraft zugegangen ist, so dass der Rechtsgedanke des § 2 Abs. 5 Satz 1 VZOG schon deswegen nicht greift.

- 18 Angesichts dessen braucht nicht mehr darauf eingegangen zu werden, dass der Antrag der Beigeladenen auf Wiederaufgreifen des Verfahrens gestellt worden ist, bevor der zurückgenommene Bescheid in Bestandskraft erwachsen war, so dass Vieles dafür spricht, dass sich ein schutzwürdiges Interesse an der Beständigkeit dieses Bescheides von vornherein nicht entwickeln konnte.
- 19 b) Die auf den Ablauf von 13 Jahren seit Erlass der ursprünglichen Zuordnungsentscheidung gestützten Erwägungen des Verwaltungsgerichts lassen sich auch nicht damit rechtfertigen, dass das Recht der Beigeladenen, sich gegen den Bescheid zu wehren, unabhängig von der Zwei-Jahres-Frist des § 2 Abs. 5 Satz 1 VZOG nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen als verwirkt angesehen werden musste. Dafür reicht der Zeitablauf seit 1992 allein nicht aus, solange die Beigeladene keinen darüber hinausgehenden Vertrauenstatbestand gesetzt hatte. Dafür ist bislang nichts erkennbar, und ohne greifbare Anhaltspunkte dafür gibt es insoweit auch keinen weiteren Aufklärungsbedarf.
- 20 Als Ergebnis ist festzuhalten, dass weder § 2 Abs. 5 Satz 1 VZOG noch der allgemeine Rechtsgedanke der Verwirkung der Rücknahmeentscheidung entgegenstehen.
- 21 2. Ob die Klage gegen den Rücknahme- und Zuordnungsbescheid daher hätte abgewiesen oder ob der angefochtene Bescheid dennoch aus anderen Gründen hätte aufgehoben werden müssen und das angegriffene Urteil sich im Ergebnis als richtig erweist, kann der Senat nicht abschließend entscheiden. Maßgeblich für diese Entscheidung ist, welcher der Beteiligten einen Anspruch auf

Zuordnung der Flächen hat. Dies hängt von der seinerzeitigen Nutzung der Flurstücke ab, die bislang nicht geklärt ist.

- 22 a) In dem zurückgenommenen Bescheid sind der Klägerin die Flurstücke gemäß Art. 21 Abs. 2 EV als kommunales Verwaltungsvermögen zugeordnet worden, weil sie „an den Stichtagen“ als öffentliche Wege und Gräben genutzt worden seien. Träfe diese Nutzungsangabe zu, wäre die Zuordnung jedenfalls im Ergebnis rechtmäßig, weil die Flurstücke dann zu den in Betracht kommenden Zeitpunkten - sei es der 1. Oktober 1989 für Verwaltungsvermögen, sei es der 3. Oktober 1990 für Finanzvermögen - kommunalen Zwecken gedient hätten. Dann könnte auch offenbleiben, ob sie als kommunales Verwaltungsvermögen (was eine entsprechende öffentlich-rechtliche Sicherung voraussetzen würde, vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 2003 - BVerwG 3 C 50.02 - BVerwGE 119, 349 <350> m.w.N.) oder als kommunales Finanzvermögen einzuordnen wären, weil der Zuordnungsanspruch sich im zweiten Fall aus Art. 22 Abs. 1 EV ergäbe. Ausschlaggebend ist in beiden Fällen, ob die im Bescheid angegebene Nutzung den Tatsachen entspricht, was die Beklagte in Abrede stellt und darauf ihre Rücknahmeentscheidung stützt. Da die Klägerin dem entgegenhält, Beklagte und Beigeladene hätten bislang nicht bewiesen, dass die Flächen zu der damaligen Zeit anders genutzt worden seien als in der ursprünglichen Zuordnungsentscheidung zugrunde gelegt werde, ist das Verwaltungsgericht zur Klärung der seinerzeitigen Nutzungsverhältnisse aufgerufen.
- 23 b) Eine Zurückverweisung des Rechtsstreits erübrigt sich auch nicht deswegen, weil die Beteiligten sich - wie die Klägerin meint - der Sache nach auf eine Zuordnung zu ihren Gunsten geeinigt hätten. Sie beruft sich darauf, dass Bund, Land und Kreis erklärt hätten, keine Eigentumsansprüche geltend zu machen, und auch die Treuhandanstalt als Rechtsvorgängerin der Beigeladenen bestätigt habe, nicht am Verfahren beteiligt zu sein.
- 24 Zwar trifft es zu, dass der Senat unter ähnlichen Voraussetzungen von einer Einigung im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 6 VZOG ausgegangen ist (vgl. Urteil vom 18. Juli 2002 - BVerwG 3 C 30.01 - Buchholz 428.2 § 2 VZOG Nr. 13; dazu auch Urteil vom 15. November 2012 - BVerwG 3 C 12.12 - bisher nicht veröf-

fentlich), bei deren Wirksamkeit es für die Rechtmäßigkeit des zugunsten der Klägerin ergangenen Bescheides nicht darauf ankäme, ob die gesetzlichen Zuordnungskriterien erfüllt waren. Hier sind jedoch die tatsächlichen Anforderungen für eine solche Einigung nicht erfüllt. Ausdrückliche Feststellungen des Verwaltungsgerichts für die darauf zielenden Behauptungen der Klägerin gibt es nicht. Allerdings gibt die Begründung des Bescheides vom 6. April 1992, der Bestandteil der vom Verwaltungsgericht in Bezug genommenen Verwaltungsvorgänge ist, die Erklärungen der Beteiligten, auf die die Klägerin ihre Annahme einer Einigung gründet, in dem von der Klägerin behaupteten Wortlaut wieder. Fraglich ist jedoch, ob diese Erklärungen in dem Sinne zu verstehen sind, den die Klägerin ihnen beigibt. Dies ist hinsichtlich der Stellungnahmen von Bund, Land und Kreis ohne Weiteres zu bejahen; ihr Wortlaut, der sich auch den in den Verwaltungsvorgängen enthaltenen Schriftstücken entnehmen lässt, lässt keinen Zweifel daran aufkommen, dass sie keine Ansprüche erheben und auf weitere Verfahrensbeteiligung verzichten. Anders verhält es sich mit dem - bereits oben unter 1. a) angesprochenen - vermeintlichen Verzicht der Treuhandanstalt als Rechtsvorgängerin der Beigeladenen. Deren Erklärung wird schon nicht in demselben Kontext des Bescheides erwähnt, in dem auf die Verzichtserklärungen der übrigen Beteiligten verwiesen wird, sondern vorab, eingangs des Bescheides, im Anschluss an die Aufzählung der Beteiligten. Dementsprechend ist auch nicht die Rede von einem Verzicht, sondern nur von einer Bestätigung, nicht „am Verfahren beteiligt“ zu sein. Was damit gemeint ist, erschließt sich aus der Seite 1 eines in den Verwaltungsvorgängen abgehefteten Exemplars des Zuordnungsantrages der Gemeinde vom 11. Februar 1991 (Bl. 2 f. der Verwaltungsvorgänge), das den gestempelten und unterschriebenen Vermerk trägt: „Zuständigkeit der Treuhandanstalt nicht gegeben“. Dieser Vermerk ist offenbar Grundlage der im Zuordnungsbescheid erwähnten Bestätigung. Dem klaren Inhalt des Vermerks nach ging es nicht um den Verzicht auf Eigentumsansprüche und damit zusammenhängende Beteiligungsrechte. Vielmehr - darauf weist die Beigeladene zu Recht hin - zielte die Erklärung allein darauf, dass die Treuhandanstalt, gemeint ist der Präsident der Treuhandanstalt als Zuordnungsbehörde, sich nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VZOG nicht als für die Antragsbearbeitung zuständig gehalten hat. Dem lag zwar bei Berücksichtigung des Wortlauts der Zuständigkeitsvorschrift notwendigerweise die Auffassung

zugrunde, dass es nicht um Vermögenswerte ging, deren Eigentum oder Verwaltung der Treuhandanstalt „kraft Gesetzes oder Verordnung“ übertragen war (so noch der seinerzeitige Text des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VZOG; die in Anführungszeichen gesetzten Worte sind durch Art. 16 Nr. 2 a) aa) des Registerverfahrenbeschleunigungsgesetzes vom 20. Dezember 1993 <BGBl I S. 2182> gestrichen worden). Dennoch konnte der Verneinung der Zuständigkeit nicht die verbindliche Feststellung entnommen werden, dass eine Zuordnung der Flächen an die Treuhandanstalt nicht in Betracht kam; anderenfalls würde man eine Pflicht annehmen, bereits im Rahmen der Zuständigkeitsprüfung abschließend zu klären, wer Zuordnungsberechtigter ist. Dies geht jedoch an Sinn und Zweck der Zuständigkeitsvorschrift vorbei, der sich darin erschöpft zu regeln, wer über die Zuordnungsberechtigung entscheiden soll. Die Zuständigkeit nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 VZOG kann sich daher nicht danach richten, wem nach den Vorschriften des Einigungsvertrages der Anspruch auf das volkseigene Vermögen tatsächlich zusteht; denn dies steht erst am Ende des Zuordnungsverfahrens fest (vgl. Schmidt-Räntsch/Hiestand, in: Rechtshandbuch Vermögen und Investitionen in der ehemaligen DDR, B 170 VZOG § 1 Rn. 6). Die Zuständigkeit bestimmt sich vielmehr allein nach dem Inhalt des gestellten Antrages, also danach, wer Antragsteller ist und aus welchen Umständen er seine Zuordnungsberechtigung ableitet. Deswegen wäre die Annahme verfehlt, aus der Verneinung der Zuständigkeit ergebe sich zugleich ein Verzicht der Treuhandanstalt auf Zuordnungsansprüche. Der Antrag der Gemeinde war auf die Zuordnung von „Wegen, Straßen und Gräben“ als gemeindliches Finanzvermögen gerichtet; die Treuhandanstalt, oder - richtig - der Präsident der Treuhandanstalt, musste daher keine Veranlassung haben, seine Zuständigkeit für das Verfahren anzunehmen. Die Prüfung, ob und inwieweit diese Nutzungsangabe den Tatsachen entsprach und daher das Zuordnungsverlangen der Klägerin berechtigt war, war Gegenstand des nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 VZOG von dem Oberfinanzpräsidenten zu bearbeitenden Verfahrens.

- 25 Das Revisionsgericht ist auch befugt, den Bescheid insoweit einschließlich der von der Treuhandanstalt abgegebenen Erklärung eigenständig auszulegen (vgl. Urteil vom 12. Dezember 2001 - BVerwG 8 C 17.01 - BVerwGE 115, 302 <309> m.w.N; Kraft, in: Eyermann, VwGO, 13. Aufl. 2010, Rn. 68 f. zu § 137). Einer-

seits hat das Verwaltungsgericht sich mit dem von der Klägerin behaupteten Verzicht der Treuhandanstalt nicht befasst; andererseits drängt sich trotz der unrichtigen, zumindest aber ungenauen Wiedergabe der Erklärung der Treuhandanstalt in den Gründen des Bescheides aus der Anordnung dieser Gründe und dem Wortlaut des Vermerks auf dem Antragsformular der tatsächliche Erklärungsinhalt auf, ohne dass weitere Tatsachenermittlungen erforderlich sind.

- 26 c) Das Argument des Verwaltungsgerichts, der angegriffene Bescheid sei auch deswegen rechtswidrig, weil einer Zuordnung zugunsten der Beigeladenen entgegenstehe, dass ihr die Flurstücke bereits mit einem Sammelzuordnungsbescheid vom 18. Juni 1996 zugeordnet worden seien, ist durch die zwischenzeitliche Aufhebung der Sammelzuordnung hinsichtlich der hier betroffenen Flurstücke überholt. Abgesehen davon verkennt das Verwaltungsgericht, dass es sich bei jener Sammelzuordnung ohnehin nicht um eine Vermögenszuordnung im Rechtssinne handelte (vgl. dazu Urteil des Senats vom 21. Juni 2007 - BVerwG 3 C 27.06 - Buchholz 111 Art. 21 EV Nr. 58).

Kley

Liebler

Dr. Wysk

Dr. Kuhlmann

Rothfuß

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Vermögenszuordnungsrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

EV	Art. 21 Abs. 2, Art. 22 Abs. 1
VZOG	§ 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2, § 2 Abs. 1 und Abs. 5 Satz 1
3.DVO/TreuhG	§ 3
VwVfG	§ 41, § 48 Abs. 1, § 51
VwZG a.F.	§ 2 Abs. 1, § 9 Abs. 1 und 2

Stichworte:

Vermögenszuordnung; öffentliche Wege und Gräben; kommunales Finanzvermögen; kommunales Verwaltungsvermögen; Zuordnungsbescheid; Rücknahme eines Zuordnungsbescheides; Zuordnungsverfahren; Rücknahmeermessen; Ermessensdirektive; Zwei-Jahres-Frist; Bestandskraft; Bekanntgabe; Zustellung; Zustellungsmangel; Heilung des Zustellungsmangels; Verfahrensbeteiligung; Verzicht auf Verfahrensbeteiligung; Zuordnungsanspruch; Zuordnungsprätendent; Treuhandanstalt; Präsident der Treuhandanstalt; Zuordnungsbehörde; Verwirkung; Stichtage; Nutzungsverhältnisse; Einigung über die Zuordnung; Sammelzuordnung.

Leitsatz:

Die Zwei-Jahres-Frist des § 2 Abs. 5 Satz 1 VZOG beginnt auch bei der Heranziehung dieser Vorschrift im Rahmen einer Ermessensentscheidung nach § 48 VwVfG mit der Bestandskraft des zurückzunehmenden Zuordnungsbescheides (Bestätigung des Beschlusses vom 8. März 2010 - BVerwG 3 B 8.10 - ZOV 2010, 148).

Urteil des 3. Senats vom 25. April 2013 - BVerwG 3 C 19.12

I. VG Greifswald vom 06.10.2011 - Az.: VG 6 A 1153/05 -