

Sachgebiet:

BVerwGE: ja  
Fachpresse: ja

Treuhandgesetz, Kommunalvermögensgesetz und Vermögenszuordnungsgesetz

Rechtsquelle/n:

VwGO § 42 Abs. 2  
VZOG § 1 Abs. 4 und 6, §§ 1c, 7 Abs. 3, § 10  
KVG § 4 Abs. 2 Satz 1

Stichworte:

Wasserversorgung; Geschäftsanteil; Zuordnung; hoheitlich; Gemeinde; Abtretungsvertrag; notarielle Form; Antrag; Zuordnungsvorbehalt; zuordnungsfähig; Vermögen; Unterwerfungserklärung; Klagebefugnis; Ermächtigungsgrundlage; kommunales Eigentum; volkseigene Anteile; Zuordnungsbescheid; von Amts wegen; Rücknahme; Prüfung; inzident; Vertrauensschutz; Verwirkung.

Leitsätze:

1. § 4 Abs. 2 Satz 1 KVG i.V.m. § 1 Abs. 4 VZOG ermächtigt die Zuordnungsbehörde zur Übertragung von Geschäftsanteilen an Kapitalgesellschaften, die aus Betrieben und Einrichtungen hervorgegangen sind, die nach den Grundsätzen des Kommunalvermögensgesetzes in kommunales Eigentum überführt werden müssen.
2. Die nach § 4 Abs. 2 Satz 1 KVG i.V.m. § 1 Abs. 4 VZOG bestehende Möglichkeit zur hoheitlichen Übertragung von Geschäftsanteilen bleibt auch nach der Übertragung der Anteile an Dritte bestehen, wenn der Erwerb der Anteile unter Zuordnungsvorbehalt im Sinne von § 1c Abs. 2 und 3 VZOG gestellt wurde.
3. Eine Zuordnung nach § 4 Abs. 2 Satz 1 KVG i.V.m. § 1 Abs. 4 VZOG kann nur erfolgen, wenn der materiell Zuordnungsberechtigte innerhalb der Ausschlussfrist einen Zuordnungsantrag gestellt hat.

Urteil des 10. Senats vom 12. Dezember 2018 - BVerwG 10 C 10.17

- I. VG Berlin vom 26. Januar 2017  
Az: VG 29 K 67.16







Bundesverwaltungsgericht

**IM NAMEN DES VOLKES**

**URTEIL**

BVerwG 10 C 10.17  
VG 29 K 67.16

Verkündet  
am 12. Dezember 2018

...  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache















hat der 10. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 12. Dezember 2018  
durch  
den Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert,  
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Hooock,  
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Keller,  
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Rublack und  
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Seegmüller

für Recht erkannt:

Das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 26. Januar  
2017 wird geändert und der Tenor wie folgt gefasst:

"Nr. II 2. des Bescheides des Bundesamtes für zentrale  
Dienste und offene Vermögensfragen vom 25. Januar 2016  
wird insoweit aufgehoben, als aus dem Geschäftsanteil der  
Klägerin zu 3 an der Fernwasserversorgung Elbaue-Ost-

harz GmbH von 51 % folgende Geschäftsanteile übertragen werden:  
an die Beigeladene zu 1 ein Geschäftsanteil von mehr als 31 249 393 €,  
an die Beigeladene zu 2 ein Geschäftsanteil von mehr als 31 058 681 € und  
an die Beigeladene zu 61 ein Geschäftsanteil von 47 167 €. Im Übrigen wird die Klage abgewiesen."

Die weitergehende Revision wird zurückgewiesen.

Gerichtskosten werden nicht erhoben. Die Klägerinnen tragen die außergerichtlichen Kosten der Beklagten aus beiden Rechtszügen und diejenigen der Beigeladenen zu 4 und 21 aus dem Revisionsverfahren. Andere Kosten der Beigeladenen werden nicht erstattet.

## G r ü n d e :

### I

- 1 Die Beigeladene zu 67, die Fernwasserversorgung Elbaue-Ostharz GmbH (im Folgenden: FEO), ging im Juli 1990 aus dem VEB Fernwasserversorgung Elbaue-Ostharz hervor. Sie versorgte und versorgt zahlreiche Gemeinden in Sachsen-Anhalt und Sachsen mit Frischwasser. Die Klägerinnen - die A. GmbH (Klägerin zu 1), die B. GmbH (Klägerin zu 2) sowie eine aus diesen beiden bestehende Gesellschaft bürgerlichen Rechts (Klägerin zu 3) - wenden sich gegen die Übertragung von Geschäftsanteilen an der FEO auf von dieser versorgte Gemeinden, die Beigeladenen zu 1 bis 66.
- 2 Mit Kauf- und Abtretungsvertrag vom 25. Februar 1994 veräußerte die Treuhandanstalt 51 % der Geschäftsanteile an der FEO an die Klägerin zu 3, deren Gesellschafterinnen zu diesem Zeitpunkt die Klägerin zu 1 und die Beigeladene zu 69 waren. § 7 Abs. 4 des Kauf- und Abtretungsvertrags lautete:

"Die Parteien sind sich einig, dass etwaige kommunale Ansprüche, insbesondere aus dem Kommunalvermögensgesetz, gerichtet auf Geschäftsanteile an der Gesellschaft, durch den Freistaat Sachsen und das Land Sachsen-Anhalt vorrangig befriedigt werden sollen, denen von der Treuhandanstalt Teilgeschäftsanteile an der Gesellschaft in Höhe von je 24,5 % übertragen werden.

Für den Fall, dass darüber hinausgehende kommunale Ansprüche, gerichtet auf Geschäftsanteile der Gesellschaft, rechtskräftig festgestellt werden, verpflichtet sich die Käuferin, den mit diesem Vertrag veräußerten Teilgeschäftsanteil oder Teile davon an die Berechtigten zu übertragen. Sofern die Berechtigten mittelbar oder unmittelbar an der [Beigeladenen zu 69] oder der [Klägerin zu 1] beteiligt sind, verpflichten sich die Partner der Käuferin, die Ansprüche aus ihrer ideellen Hälfte zu befriedigen. Für den Fall, dass Ansprüche der beteiligten Gemeinden aus der ideellen Hälfte eines Partners der Käuferin nicht mehr befriedigt werden können, verpflichten sich die Partner der Käuferin, die Geschäftsanteile zur Befriedigung der Ansprüche der Gemeinden aus der jeweiligen anderen ideellen Hälfte dazuzukaufen."

- 3 Die in dem Vertrag vorgesehene je hälftige Übertragung der restlichen 49 % der Geschäftsanteile auf das Land Sachsen-Anhalt (Beigeladener zu 72) und den Freistaat Sachsen (Beigeladener zu 73) erfolgte mit Verträgen vom 28. Juni 1994. In deren § 6 ist jeweils geregelt:

"(4) Der Erwerber erklärt, den mit diesem Vertrag erworbenen Teilgeschäftsanteil als Treuhänder für die im Freistaat Sachsen/Land Sachsen-Anhalt belegenen Kommunen, die mittelbar oder unmittelbar von der Gesellschaft versorgt werden, zu halten.

(5) Für den Fall, dass ungeachtet dessen etwaige kommunale Ansprüche insbesondere aus dem Kommunalvermögensgesetz, gerichtet auf Geschäftsanteile an der Gesellschaft, rechtskräftig festgestellt werden, verpflichtet sich der Erwerber, diese zu erfüllen. Er stellt insoweit die Treuhandanstalt und die Käuferin des mit Vertrag vom 25. Februar 1994 veräußerten und abgetretenen Teilgeschäftsanteils in Höhe von 127,5 Mio. DM (51 % des Stammkapitals der Gesellschaft) von kommunalen Ansprüchen auf Übertragung von Geschäftsanteilen an der Gesellschaft bis zur Höhe des mit dem vorliegenden Vertrag übertragenen Teilgeschäftsanteils sowie von sonstigen etwaigen kommunalen Ersatzansprüchen mit Bezug auf Geschäftsanteile an der Gesellschaft frei; die Freistellungsverpflichtung des Erwerbers ist auf den Verkehrswert der mit diesem Vertrag übertragenen Geschäftsanteile beschränkt."

- 4 Bereits am 27. und 28. Juni 1994 hatten der Freistaat Sachsen seinen Anteil auf die Stadt Leipzig (Beigeladene zu 1) und das Land Sachsen-Anhalt seinen Anteil auf eine zu diesem Zweck gegründete Beteiligungsgesellschaft übertragen, deren

Gesellschafterinnen die Beigeladenen zu 3 und 69 waren. Mit Verträgen vom 19. Juli/8. November 1999 trat die Beigeladene zu 69 ihre Anteile an der genannten Beteiligungsgesellschaft und an der Klägerin zu 3 an die B. GmbH (Klägerin zu 2) ab. In § 2 des Abtretungsvertrags über die Anteile der Beigeladenen zu 69 an der Klägerin zu 3 heißt es:

"Mit dieser Abtretung erfolgt ein Mitgliedschaftswechsel in der Gesellschaft bürgerlichen Rechts: [B. GmbH] tritt mit allen im Konsortialvertrag festgelegten Rechten und Pflichten an die Stelle der [Beigeladenen zu 69]. Damit verbunden ist auch die Übernahme aller auf die [Beigeladene zu 69] entfallenden Rechte und Pflichten aus dem in der Präambel genannten Kauf- und Abtretungsvertrag mit der Treuhandanstalt Berlin [vom 25. Februar 1994]."

- 5 Auch die anderen Verträge sahen vor, dass der Übernehmer in alle Rechte und Pflichten des Zedenten aus den vorhergehenden Übertragungsverträgen eintrat.
- 6 Unter dem 13. August 1993 hatte die Stadt Leipzig (Beigeladene zu 1) zugleich im Namen weiterer sächsischer Gemeinden und unter dem 8. Oktober 1993 die Stadt Halle (Saale) (Beigeladene zu 2) zugleich im Namen weiterer Gemeinden aus Sachsen-Anhalt die Zuordnung von Geschäftsanteilen an der FEO beantragt.
- 7 Mit Bescheid vom 20. Juli 1995 lehnte der Präsident der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben die von der Stadt Leipzig repräsentierten Anträge ab. Der Bescheid wurde durch Rechtsmittelverzicht bestandskräftig. Mit weiterem Bescheid vom 10. August 1995 lehnte er auch die von der Stadt Halle (Saale) repräsentierten Anträge ab. Auf die Klage der Stadt Halle (Saale) hin verpflichtete das Verwaltungsgericht Berlin die Beklagte mit Urteil vom 5. Dezember 2002 - 27 A 204.95 - zur Zuordnung von Geschäftsanteilen der Klägerin zu 3 an der FEO an die Stadt Halle (Saale) und hob den Versagungsbescheid auf, soweit er dem entgegenstand. Die Revision hiergegen wies das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 20. Januar 2005 - 3 C 31.03 - (BVerwGE 122, 350) zurück. Über parallele Klagen anderer sachsen-anhaltinischer Gemeinden wurde nicht mehr entschieden.

- 8 Am 28. November 2005 nahm die Beklagte daraufhin ihren Bescheid vom 10. August 1995 auch im Übrigen zurück. Die Rechtsbehelfe der Klägerin zu 2 hiergegen blieben ohne Erfolg (VG Berlin, Urteil vom 20. September 2006 - 27 A 74.06 -; BVerwG, Beschluss vom 4. Juli 2007 - 3 B 133.06 - Buchholz 428.2 § 2 VZOG Nr. 18). Am 30. Juli 2010 hob das Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen (im Folgenden: Bundesamt) auch den die Zuordnungsanträge der sächsischen Gemeinden ablehnenden Bescheid vom 20. Juli 1995 auf. Zugleich stellte es die Ansprüche der von der FEO mit Frischwasser versorgten sächsischen und sachsen-anhaltinischen Gemeinden auf kostenlose Übertragung von Geschäftsanteilen an der FEO in Höhe einer bestimmten Beteiligungsquote fest. Die Quote berechnete es anhand der von den anspruchsberechtigten Gemeinden im Oktober 1990 bezogenen Wassermengen, gerundet auf vier Nachkommastellen.
- 9 Mit dem vorliegend angefochtenen Bescheid vom 25. Januar 2016 stellte das Bundesamt das zuordnungsfähige Stammkapital der FEO auf 127 822 970 € fest und übertrug den Beigeladenen zu 1 bis 66 sämtliche Geschäftsanteile gemäß den im Bescheid vom 30. Juli 2010 festgelegten Quoten, jeweils auf volle Euro gerundet. Die auf die sachsen-anhaltinischen Gemeinden Stumsdorf, Frassdorf, Luppenau, Vatterode, Polleben, Ahlsdorf und Langenbogen entfallenden Anteile übertrug das Bundesamt auf die Stadt Halle (Saale) (Beigeladene zu 2), den auf die Gemeinde Benzingerode entfallenden Anteil auf die C. GmbH (Beigeladene zu 3) und die auf die sächsischen Gemeinden Thallwitz, Bennewitz, Pflückuff, Großpösna, Falkenhain und die Stadt Belgern entfallenden Anteile auf die Stadt Leipzig (Beigeladenen zu 1). Die genannten Gemeinden hätten keinen Antrag gestellt. Ihre Zuordnungsansprüche seien daher mit Ablauf der Antragsfrist erloschen. Dies könne aber weder zu einer Vergrößerung der Anteile der Gemeinden, die fristgemäße Anträge gestellt hätten, noch zu einem Verbleib bei den bisherigen Inhabern oder zu einer Rückübertragung auf die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben führen.
- 10 Das Verwaltungsgericht hat den Bescheid mit Urteil vom 26. Januar 2017 hinsichtlich der Übertragung von Geschäftsanteilen aufgehoben. Zwar stünden den beigeladenen Gemeinden grundsätzlich Ansprüche auf Anteile an der FEO in der durch den Bescheid vom 30. Juli 2010 festgestellten Höhe zu, weil sämtliche

Anteilsveräußerungen unter einen entsprechenden Vorbehalt gestellt gewesen seien. Allerdings seien die Ansprüche der Gemeinden, die nicht fristgemäß angemeldet worden seien, mit Ablauf der Ausschlussfrist erloschen. Die Ansprüche der übrigen Gemeinden scheiterten nicht daran, dass die Rücknahme der zunächst ergangenen Ablehnungsbescheide vom 20. Juli und vom 10. August 1995 rechtswidrig gewesen sei. Die Voraussetzungen des § 48 VwVfG für eine Rücknahme seien jeweils erfüllt. Das Bundesamt habe die Beteiligungsansprüche jedoch nicht im Wege dinglicher Übertragung durch Hoheitsakt erfüllen dürfen. Jedenfalls der von der Klägerin zu 3 an der FEO gehaltene Geschäftsanteil sei mit seiner Abtretung 1994 an die Klägerin zu 3 aus dem zuordnungsfähigen Vermögen der ehemaligen DDR ausgeschieden. Zwar lasse das Vermögenszuordnungsgesetz in den Fällen des § 1c gleichwohl die Zuordnung durch Hoheitsakt zu. Ein solcher Fall sei hier aber nicht gegeben. Die Vorschrift lasse sich auch nicht im Wege erweiternder Auslegung auf vertragliche Zuordnungsvorbehalte wie die vorliegenden erstrecken. Da diesen Verträgen schließlich auch keine Unterwerfung unter eine hoheitliche Zuordnung zu entnehmen sei, der zudem § 15 Abs. 3 und 4 GmbHG entgegenstehe, könnten die Anteile der Klägerin zu 3 an der FEO nur rechtsgeschäftlich übertragen werden.

11 Zur Begründung ihrer Revisionen tragen die beklagte Bundesrepublik und die Städte Bitterfeld-Wolfen und Leuna (Beigeladene zu 4 und 21) vor, Rechtsgrundlage für die hoheitliche Übertragung der gesamten Geschäftsanteile der Klägerin zu 3 an der FEO sei § 4 Abs. 2 KVG i.V.m. § 1 Abs. 4 VZOG. Hierfür genüge der vertragliche Zuordnungsvorbehalt; einer ausdrücklichen Unterwerfungserklärung bedürfe es nicht; auch § 15 GmbHG hindere nicht. Der nach § 1 Abs. 6 VZOG erforderliche Antrag liege hinsichtlich sämtlicher Geschäftsanteile an der FEO vor. Insoweit genüge schon der Zuordnungsantrag eines einzigen möglichen Berechtigten.

12 Die Beklagte und die Beigeladenen zu 4 und 21 beantragen jeweils,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 26. Januar 2017 zu ändern und die Klagen abzuweisen.

13 Die Klägerinnen zu 1 und 2 beantragen,  
die Revisionen zurückzuweisen.

14 Sie verteidigen das Urteil des Verwaltungsgerichts.

## II

15 Die zulässige Revision ist überwiegend begründet. Das angegriffene Urteil verletzt Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Es beruht zum überwiegenden Teil auf dieser Verletzung und stellt sich insoweit auch nicht als im Ergebnis richtig dar (§ 144 Abs. 4 VwGO). Der Senat kann selbst entscheiden (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwGO), weil weitere Ermittlungen nicht erforderlich sind.

16 1. Das Verwaltungsgericht hat allerdings mit Recht angenommen, dass die Klagen zulässig sind. Insbesondere sind die Klägerinnen klagebefugt. Das ergibt sich für die Klägerin zu 3 zweifelsfrei daraus, dass die durch den angefochtenen Bescheid verfügte Zuordnung ihren Geschäftsanteil an der FEO betrifft. Es gilt aber auch für ihre Gesellschafterinnen, die Klägerinnen zu 1 und 2.

17 Gemäß § 42 Abs. 2 VwGO ist, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, die Klage nur zulässig, wenn der Kläger geltend macht, durch den Verwaltungsakt oder seine Ablehnung in seinen Rechten verletzt zu sein. Die Verletzung eigener Rechte muss auf der Grundlage des Klagevorbringens als möglich erscheinen. Diese Möglichkeit ist nur dann auszuschließen, wenn offensichtlich und nach keiner Betrachtungsweise subjektive Rechte des Klägers verletzt sein können (stRspr, z.B. BVerwG, Urteil vom 10. Oktober 2002 - 6 C 8.01 - BVerwGE 117, 93 <95 f.> m.w.N.).

18 Allerdings folgt die Möglichkeit einer Verletzung der Klägerinnen zu 1 und 2 in ihren Rechten nicht schon aus dem Umstand, dass der Bescheid vom 25. Januar 2016 Anteile an der FEO auf die Beigeladenen zu 1 bis 66 überträgt, wie das Verwaltungsgericht angenommen hat. Denn Inhaberin dieser Anteile ist lediglich die Klägerin zu 3, die als Gesellschaft bürgerlichen Rechts, soweit nicht spezielle Gesichtspunkte entgegenstehen, jede Rechtsposition einnehmen kann (vgl. BGH, Urteil vom 29. Januar 2001 - II ZR 331/00 - BGHZ 146, 341). Soweit sie



in diesem Rahmen eigene Rechte und Pflichten begründet, ist sie (ohne juristische Person zu sein) rechtsfähig. Die Rechtsposition der Gesellschafter beschränkt sich im Wesentlichen auf ihre gesellschaftsrechtlichen Teilhaberechte.

- 19 Nach den weiteren Regelungen des Kauf- und Abtretungsvertrags vom 25. Februar 1994 kann sich die durch den Bescheid vom 25. Januar 2016 verfügte Anteilsübertragung aber auf die Rechtspositionen der Klägerinnen zu 1 und 2 auswirken. Sofern die anteilsübertragungsberechtigten Gemeinden an der Klägerin zu 1 oder 2 beteiligt sind, sind diese nach § 7 Abs. 4 Satz 3 und 4 des Privatisierungsvertrags in Verbindung mit den weiteren Regelungen des Abtretungsvertrags vom 19. Juli/8. November 1999 nämlich verpflichtet, die Übertragungsansprüche aus ihrer jeweiligen ideellen Hälfte an den FEO-Anteilen der Klägerin zu 3 zu befriedigen und, falls erforderlich, von der jeweils anderen Gesellschafterin Anteile dazuzukaufen. Das reicht für die Annahme einer Klagebefugnis der Klägerinnen zu 1 und 2 aus.
- 20 2. Der angefochtene Zuordnungsbescheid findet seine Rechtsgrundlage in § 4 Abs. 2 Satz 1 KVG i.V.m. § 1 Abs. 4 VZOG. Die Privatisierung der Geschäftsanteile an der FEO, welche die Treuhandanstalt im Juni 1994 vorgenommen hat, ändert hieran nichts. Das hat das Verwaltungsgericht verkannt.
- 21 Nach § 4 Abs. 2 Satz 1 KVG gehen, sofern Betriebe und Einrichtungen, die nach den Grundsätzen des Kommunalvermögensgesetzes in kommunales Eigentum überführt werden müssen, bereits in Kapitalgesellschaften umgewandelt worden sind, die entsprechenden ehemals volkseigenen Anteile in das Eigentum der Gemeinden und Städte über. Entgegen dem Wortlaut der Vorschrift erfolgt der Übergang freilich nicht kraft Gesetzes. § 4 Abs. 2 KVG verleiht den Gemeinden vielmehr einen Anspruch auf kostenlose Übertragung durch hoheitliche Zuordnung durch die Zuordnungsbehörde, wie sich aus § 1 Abs. 4 VZOG ergibt (vgl. BVerwG, Urteile vom 11. November 2004 - 3 C 36.03 - BVerwGE 122, 157 <159 f.> und vom 20. Januar 2005 - 3 C 31.03 - BVerwGE 122, 350 <353>).
- 22 Eine Übertragung der Anteile an Dritte ändert daran nichts, wenn sie - wie hier - unter Zuordnungsvorbehalt erfolgt ist. Die rechtliche Funktion eines solchen Zuordnungsvorbehalts erschöpft sich darin, die Möglichkeit der Zuord-

nung von Vermögenswerten trotz ihrer Veräußerung an Dritte zu erhalten. Er begründet weder einen neuen Anspruch auf Zuordnung noch eine neue behördliche Zuordnungsbefugnis und vermag deshalb auch die Voraussetzungen, die andere Vorschriften hierfür vorsehen, nicht zu verändern. Das zeigt schon § 1c VZOG, der in seinen Absätzen 2 und 3 die Voraussetzungen für die Annahme eines Zuordnungsvorbehalts regelt und in seinem Absatz 1 als Rechtsfolge anordnet, dass dann anderweitig geregelte Zuordnungsansprüche und -befugnisse erhalten bleiben. Die Aufzählung solcher Fallgruppen in § 1c Abs. 1 VZOG ist indes nicht abschließend; auch der Zuordnungsanspruch aus § 4 Abs. 2 KVG und die Zuordnungsbefugnis nach § 1 Abs. 4 VZOG bleiben erhalten, wenn ein derartiger Zuordnungsvorbehalt vorliegt.

- 23 Entgegen der Annahme der Klägerinnen kann die Rechtsfolge eines Zuordnungsvorbehalts im Sinne des § 1c Abs. 2 VZOG nicht auf die Fälle des § 1c Abs. 1 VZOG beschränkt werden. Dafür spricht schon die Entstehungsgeschichte des Rechtsinstituts der Zuordnungsvorbehalte. Das Bundesverwaltungsgericht hatte als Zuordnungsvorbehalt eine Abrede oder eine öffentlich-rechtliche Unterwerfungserklärung anlässlich der Veräußerung der Geschäftsanteile eines Treuhandunternehmens anerkannt, wonach Vermögensgegenstände im Eigentum des privatisierten Unternehmens einer nachträglichen Rückübertragung als Kommunalvermögen (BVerwG, Urteil vom 24. März 1994 - 7 C 34.93 - BVerwGE 95, 301 <307>) oder einer nachträglichen Kommunalisierung nach § 10 VZOG zugänglich bleiben sollten (BVerwG, Urteil vom 29. April 1994 - 7 C 30.93 - BVerwGE 96, 1 <4 f.>). Ein Zuordnungsvorbehalt sollte mithin eine bereits bestehende Zuordnungsmöglichkeit lediglich erhalten und eine vor der Privatisierung mögliche hoheitliche Zuordnung weiterhin ermöglichen. § 6 des Zuordnungsergänzungsgesetzes (ZOEG) vom 20. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2182, 2232), der später als § 1c in das Vermögenszuordnungsgesetz überführt worden ist, hat daran nichts geändert. Mit Einführung der Vorschrift durch das Gesetz zur abschließenden Erfüllung der verbliebenen Aufgaben der Treuhandanstalt vom 9. August 1994 (BGBl. I S. 2062) wollte der Gesetzgeber lediglich die bis dahin ergangene Rechtsprechung nachvollziehen (vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Januar 2005 - 3 C 31.03 - BVerwGE 122, 350 <358>). Es war jedoch nicht beabsichtigt, die mögliche Wirkung eines Zuordnungsvorbehalts auf die in § 6 Abs. 1 ZOEG, § 1c Abs. 1 VZOG genannten Fälle zu beschränken. Demzufolge

hat das Bundesverwaltungsgericht anerkannt, dass ein Zuordnungsvorbehalt im Sinne von § 1c Abs. 2 und 3 VZOG auch die Möglichkeit einer Zuordnung von Geschäftsanteilen am privatisierten Treuhandunternehmen selbst erhält (BVerwG, Urteil vom 20. Januar 2005 - 3 C 31.03 - BVerwGE 122, 350 <358>). Daran ist festzuhalten.

- 24 Entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts setzt ein Zuordnungsvorbehalt zu seiner befugniserhaltenden Wirkung nicht voraus, dass sich der private Dritte bei der Privatisierung des Treuhandunternehmens der späteren hoheitlichen Zuordnung unterwirft. Nach den genannten Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG, Urteile vom 24. März 1994 - 7 C 34.93 - BVerwGE 95, 301 <307> und vom 29. April 1994 - 7 C 30.93 - BVerwGE 96, 1 <4 f.>) konnte ein Zuordnungsvorbehalt in einer einseitigen Unterwerfung unter eine spätere Zuordnung zu sehen sein, aber auch vertraglich vereinbart werden. Eine Unterwerfungserklärung, wie das Verwaltungsgericht sie für erforderlich gehalten hat, musste schon nach diesen Entscheidungen nicht zwingend abgegeben werden. Auch § 1c Abs. 2 und 3 VZOG gibt hierfür nichts her.
- 25 3. Mit Recht hat das Verwaltungsgericht angenommen, dass die Zuordnung einen Antrag voraussetzt und dass auf Gemeinden, die keinen solchen Antrag gestellt haben (sog. antraglose Gemeinden), entfallende Anteile auch nicht anderen Gemeinden übertragen werden dürfen. Sein Urteil erweist sich daher zu einem geringen Teil im Ergebnis als richtig, soweit es nämlich die Zuordnung von Anteilen antragloser Gemeinden auf die Beigeladenen zu 1 und 2 sowie die Zuordnung an die Beigeladene zu 61 betrifft.
- 26 a) Das Antragsersfordernis ergibt sich aus § 1 Abs. 6 VZOG. Hiernach entscheidet die zuständige Stelle auf Antrag eines der möglichen Berechtigten, bei öffentlichem Interesse in den Fällen des Absatzes 1 auch von Amts wegen. Die Vorschrift ist auch auf Ansprüche nach § 4 Abs. 2 Satz 1 KVG i.V.m. § 1 Abs. 4 VZOG anwendbar. Das ergibt sich zwar noch nicht aus dem Wortlaut des § 1 Abs. 4 VZOG, der lediglich die entsprechende Anwendung des § 1 Abs. 1 bis 3 VZOG anordnet, wohl aber aus der Entstehungsgeschichte des Art. 9 Nr. 1 Buchst. a des Gesetzes zur Änderung des Vermögensgesetzes und anderer Vorschriften (Zweites Vermögensrechtsänderungsgesetz - 2. VermRÄndG) vom 14. Juli 1992

(BGBl. I S. 1257), mit dem Ansprüche nach § 4 Abs. 2 KVG in § 1 Abs. 4 VZOG aufgenommen wurden. Diese Ansprüche sollten damit in das Zuordnungsverfahren einbezogen werden (BT-Drs. 12/2480 S. 91). Das Bundesverwaltungsgericht hat dementsprechend auch in Fällen des § 1 Abs. 4 VZOG stets auf den gesamten Regelungsbestand des VZOG - einschließlich der Vorschrift des § 1 Abs. 6 VZOG - zurückgegriffen (vgl. z.B. BVerwG, Urteil vom 22. Juni 1995 - 7 C 16.94 - Buchholz 111 Art. 21 EV Nr. 8 S. 5 ff.).

- 27 Über Ansprüche nach § 4 Abs. 2 KVG i.V.m. § 1 Abs. 4 VZOG kann nicht gemäß § 1 Abs. 6 Halbs. 2 VZOG von Amts wegen entschieden werden. Die Zuordnung von Amts wegen ist für Vermögenswerte vorgesehen, die auf eine Körperschaft kraft Gesetzes übergegangen sind, von dieser aber nicht beansprucht werden. Es sollte verhindert werden, dass die Körperschaft das Eigentum an dem Vermögenswert auf diese Weise aufgibt (vgl. BT-Drs. 12/2480 S. 91). Mit diesem Gesetzeszweck ist eine Erstreckung der Zuordnung von Amts wegen auf konstitutive Zuordnungen nach § 4 Abs. 2 Satz 1 KVG i.V.m. § 1 Abs. 4 VZOG nicht vereinbar.
- 28 Schließlich genügt der Zuordnungsantrag eines möglichen Berechtigten nicht auch für jeden anderen. Das Antragerfordernis ist Ausdruck der Dispositionsbefugnis des Berechtigten über seinen Zuordnungsanspruch (BVerwG, Beschluss vom 12. Juli 2007 - 3 B 127.06 - Buchholz 428.2 § 7 VZOG Nr. 5 Rn. 6). Der Gesetzeswortlaut, der vom Antrag "eines der möglichen Berechtigten" spricht, zielt auf den Prätendentenstreit zwischen mehreren Berechtigten; hier genügt der Antrag des einen und das Bestreiten des anderen. Er stellt aber den Dispositionsgrundsatz als solchen nicht in Frage.
- 29 Der Antrag muss innerhalb der Frist des § 7 Abs. 3 VZOG gestellt sein. Hierbei handelt es sich um eine Ausschlussfrist, in die keine Wiedereinsetzung gewährt werden kann (BVerwG, Beschluss vom 13. Juli 2002 - 3 B 100.02 - Buchholz 428.2 § 7 VZOG Nr. 4 S. 1; vgl. BT-Drs. 12/2480 S. 93) und deren Versäumung zum Untergang des materiellen Rechts führt (BVerwG, Beschluss vom 12. Juli 2007 - 3 B 127.06 - ZOV 2007, 164 Rn. 9 <insoweit nicht abgedruckt in Buchholz 428.2 § 7 VZOG Nr. 5>). Vertretung bei der Antragstellung ist zulässig. Der Antrag kann auch, ebenso wie Anträge nach § 30a VermG, durch einen voll-

machtlosen Vertreter gestellt werden, sofern der Berechtigte dies genehmigt. Der Zweck der Ausschlussfrist gebietet es aber, die Genehmigung nur bis zu ihrem Ablauf zuzulassen (BVerwG, Beschluss vom 13. Juli 2002 - 3 B 100.02 - Buchholz 428.2 § 7 VZOG Nr. 4 S. 1; vgl. zu § 30a VermG BVerwG, Urteil vom 24. Juni 1999 - 7 C 20.98 - BVerwGE 109, 169 <172>).

- 30 b) Nach den tatsächlichen Feststellungen des Verwaltungsgerichts, die nicht mit Verfahrensrügen angegriffen sind und den Senat daher binden (§ 137 Abs. 2 VwGO), haben die Gemeinden Bennewitz, Thallwitz, Falkenhain, Großpösna, Belgern, Pflückuff, Ahlsdorf, Frassdorf, Langenbogen, Luppenau, Polleben, Stumsdorf und Vatterode keine Zuordnungsanträge gestellt. Die Beklagte hat ihnen deshalb keine Anteile zugeordnet. Allerdings hat sie die auf sie entfallenden Anteile den Städten Leipzig und Halle (Beigeladene zu 1 und 2) - offenbar treuhänderisch - zugeordnet. Hierfür fehlt eine Rechtsgrundlage, wie das Verwaltungsgericht zutreffend festhält.
- 31 Die Stadt Markranstädt (Beigeladene zu 61) hat ebenfalls keinen Antrag gestellt. Gleichwohl hat die Beklagte ihr einen Anteil zugeordnet. Das Verwaltungsgericht hat dies mit Recht ebenfalls beanstandet und hierzu festgestellt, dass die Stadt Markranstädt den von der Stadt Leipzig (Beigeladene zu 1) für sie als vollmachtlose Vertreterin gestellten Zuordnungsantrag nicht innerhalb der Ausschlussfrist des § 7 Abs. 3 VZOG genehmigt habe. An diese Feststellung des Verwaltungsgerichts ist der Senat ebenfalls gebunden (§ 137 Abs. 2 VwGO). Der Zuordnungsanspruch der Stadt Markranstädt war damit erloschen.
- 32 4. Im Übrigen und damit ganz überwiegend aber erweist sich der angegriffene Bescheid als rechtmäßig und verletzt die Klägerinnen daher nicht in ihren Rechten. Die Klagen sind daher insoweit abzuweisen.
- 33 a) Wie dargelegt, findet der angefochtene Bescheid seine Ermächtigungsgrundlage in § 4 Abs. 2 Satz 1 KVG i.V.m. § 1 Abs. 4 VZOG. Die Voraussetzungen dieser Vorschriften liegen vor.
- 34 Bei der FEO handelt es sich um einen Betrieb, der nach den Grundsätzen des Kommunalvermögensgesetzes in kommunales Eigentum überführt werden

muss und der in eine Kapitalgesellschaft umgewandelt worden ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Januar 2005 - 3 C 31.03 - BVerwGE 122, 350 <353>).

- 35 Die Geschäftsanteile der FEO gehören noch zum zuordnungsfähigen Vermögen, weil sowohl der Vertrag vom 25. Februar 1994, mit dem die Treuhandanstalt 51 % der Anteile an die Klägerin zu 3 veräußert hat, als auch der weitere Vertrag vom 19. Juli/8. November 1999, mit dem die Beigeladene zu 69 ihre Beteiligung an der Klägerin zu 3 an die Klägerin zu 2 abgetreten hat, wirksame Zuordnungsvorbehalte aufweisen. Das Verwaltungsgericht hat § 7 Abs. 4 des Vertrags vom 25. Februar 1994 als Zuordnungsvorbehalt gesehen; hieran ist der Senat gebunden (§ 137 Abs. 2 VwGO). Den Vertrag vom 19. Juli/8. November 1999 kann der Senat selbst auslegen, weil das Verwaltungsgericht hierauf nicht abgestellt hat und keine weiteren Tatsachenfeststellungen erforderlich sind (vgl. BVerwG, Urteil vom 4. Dezember 2001 - 4 C 2.00 - BVerwGE 115, 274 <280>). § 2 dieses Vertrags regelt, dass die Klägerin zu 2 mit ihrem Beitritt in die Klägerin zu 3 in alle Rechte und Pflichten der Beigeladenen zu 69 aus dem Konsortialvertrag einschließlich der Übernahme aller auf sie entfallenden Rechte und Pflichten aus dem Kauf- und Abtretungsvertrag vom 25. Februar 1994 eingetreten ist. Dies schließt die dort eingegangene Verpflichtung zur Übertragung von Geschäftsanteilen an den nach § 4 Abs. 2 KVG Berechtigten ein (vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Januar 2005 - 3 C 31.03 - BVerwGE 122, 350).
- 36 Nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichts haben mit Ausnahme der oben (unter 3. b) genannten alle begünstigten Gemeinden den erforderlichen Zuordnungsantrag gestellt. Das gilt auch für die Gemeinde Benzingerode. Sie wurde bereits am 1. April 1993 in die Stadt Wernigerode eingemeindet, für die die Stadt Halle (Saale) (Beigeladene zu 2) am 8. Oktober 1993 einen wirksamen Zuordnungsantrag gestellt hat.
- 37 Die Höhe der übertragenen Anteile hat die Beklagte in rechtlich nicht zu beanstandender Weise aus den in dem Bescheid vom 30. Juli 2010 festgelegten Berechtigungsquoten abgeleitet und die sich daraus ergebenden Geschäftsanteile auf volle Euro gerundet.

- 38 b) Der Übertragung von Anteilen der Klägerin zu 3 an der FEO auf die Beigeladenen zu 1 bis 60 und 62 bis 66 stehen keine rechtlichen Hindernisse entgegen.
- 39 aa) Ohne Erfolg verweist insbesondere die Klägerin zu 2 hiergegen auf § 15 Abs. 3 und 4 GmbHG. Diese Vorschrift knüpft die Wirksamkeit von Verpflichtungs- und Verfügungsverträgen über Geschäftsanteile an Gesellschaften mit beschränkter Haftung an die notarielle Form. Sie trifft jedoch keine Aussage zu den Voraussetzungen, unter denen Geschäftsanteile an Gesellschaften mit beschränkter Haftung durch einseitigen Hoheitsakt übertragen werden können (vgl. BVerwG, Beschluss vom 3. Juli 2003 - 3 B 32.03 - Buchholz 115 Sonstiges Wiedervereinigungsrecht Nr. 46 S. 76).
- 40 bb) Für die Rechtmäßigkeit des Zuordnungsbescheides vom 25. Januar 2016 kommt es ferner nicht auf die vom Verwaltungsgericht geprüfte Frage an, ob die Rücknahme der Ablehnungsbescheide vom 20. Juli und vom 10. August 1995 rechtmäßig war. Die Rücknahmebescheide vom 28. November 2005 und vom 30. Juli 2010 sind bestandskräftig und wirksam; sie haben damit die die Beigeladenen zu 1 bis 66 belastende Wirkung der ursprünglichen Ablehnungsbescheide beseitigt. Dies eröffnete der Beklagten die Möglichkeit, deren Anträgen nunmehr zu entsprechen. Indem die seinerzeitige Klage der heutigen Klägerin zu 2 gegen den Rücknahmebescheid vom 28. November 2005 mangels Klagebefugnis als unzulässig abgewiesen wurde (vgl. BVerwG, Beschluss vom 4. Juli 2007 - 3 B 133.06 - Buchholz 428.2 § 2 VZOG Nr. 18), wurde die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Rücknahme nicht in den Rechtsstreit um die Rechtmäßigkeit der späteren Zuordnung verlagert. Die Klägerin zu 2 ist seinerzeit lediglich darauf verwiesen worden, dass sie ihre Rechte gegen diese spätere Zuordnung geltend machen könne; dem stehe die bloße Rücknahme der ursprünglichen Antragsablehnung nicht entgegen. Hieraus ergibt sich nicht, dass die Rechtmäßigkeit der Rücknahme nunmehr inzident zu prüfen wäre; die Rücknahme als solche berührt Rechte der Klägerinnen unverändert nicht.
- 41 cc) Die Klägerinnen können gegenüber der Übertragung von Anteilen der Klägerin zu 3 an der FEO auf die Beigeladenen zu 1 bis 60 und 62 bis 66 schließlich nicht einwenden, deren Zuordnungsansprüche oder die Zuordnungsbefugnis

der Beklagten seien verwirkt (vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Januar 2005 - 3 C 31.03 - BVerwGE 122, 350).

- 42 Verwirkung ist nur anzunehmen, wenn seit der Möglichkeit der Geltendmachung eines Anspruchs längere Zeit verstrichen ist und besondere Umstände hinzutreten, die die verspätete Geltendmachung als Verstoß gegen Treu und Glauben erscheinen lassen. Das ist insbesondere der Fall, wenn der Verpflichtete infolge eines bestimmten Verhaltens des Berechtigten darauf vertrauen durfte, dass dieser das Recht nach so langer Zeit nicht mehr geltend machen würde (Vertrauensgrundlage), der Verpflichtete ferner tatsächlich darauf vertraut hat, dass das Recht nicht mehr ausgeübt werde (Vertrauenstatbestand), und sich infolgedessen in seinen Vorkehrungen und Maßnahmen so eingerichtet hat, dass ihm durch die verspätete Durchsetzung des Rechts ein unzumutbarer Nachteil entstehen würde (vgl. BVerwG, Urteil vom 7. Februar 1974 - 3 C 115.71 - BVerwGE 44, 339 <343 f.>).
- 43 Diese Voraussetzungen sind vorliegend nicht gegeben. Es ist schon nicht ersichtlich, dass die Klägerinnen sich auf Vertrauensschutzgesichtspunkte berufen können, da sie weitgehend dem Kreis der Träger öffentlicher Verwaltung zuzurechnen sind (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. April 2006 - 3 C 23.05 - BVerwGE 126, 7 Rn. 24 f.). Im Übrigen enthalten die Abtretungs- und Veräußerungsverträge für die Anteile der Klägerin zu 3 an der FEO, wie ausgeführt, jeweils Zuordnungsvorbehalte. Schutzwürdiges Vertrauen darauf, dass diese Vorbehalte sich nicht mehr realisieren würden, konnte bei den Klägerinnen nicht entstehen, und zwar auch nicht deshalb, weil die Zuordnungsanträge der nunmehr begünstigten Gemeinden zunächst abgelehnt worden waren. Hinsichtlich der sachsen-anhaltinischen Gemeinden folgt dies schon daraus, dass diese den sie betreffenden Ablehnungsbescheid vor Gericht angegriffen hatten. Auch hinsichtlich der sächsischen Gemeinden gilt nichts anderes, obwohl der diese betreffende Ablehnungsbescheid bestandskräftig geworden war. Die Klägerinnen mussten nämlich damit rechnen, dass ein Erfolg der sachsen-anhaltinischen Gemeinden auch zu einer Rücknahme des Ablehnungsbescheides gegenüber den sächsischen Gemeinden führen würde. Dieser Erfolg stellte sich mit dem Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 5. Dezember 2002 - 27 A 204.95 -



ein, das die Beklagte zu einer Zuordnung von Geschäftsanteilen an die Stadt Halle (Saale) (Beigeladene zu 2) verpflichtete.

- 44 5. Die Kostenentscheidung folgt aus § 155 Abs. 1 Satz 3, § 154 Abs. 3, § 162 Abs. 3 VwGO. Gerichtskosten werden gemäß § 6 Abs. 3 Satz 1 VZOG nicht erhoben. Wegen des Werts des Streitgegenstandes wird auf § 6 Abs. 3 Satz 2 VZOG hingewiesen.

Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert

Hoock

Dr. Keller

Dr. Rublack

Dr. Seegmüller