

Sachgebiet:

BVerwGE: ja  
Übersetzung: nein

Recht zur Regelung von Vermögensfragen, insb. nach dem VermögensG und der AnmeldeVO ferner nach dem Investitions- und -vorrangG sowie nach der Grundstücksverkehrsordnung

Rechtsquelle/n:

VermG § 1 Abs. 6, § 3 Abs. 1, § 4 Abs. 1, § 5 Abs. 1 Buchst. a, § 5 Abs. 2

Titelzeile:

Restitutionsausschluss nach § 5 Abs. 1 Buchst. a VermG bei vollständiger Beseitigung der ursprünglichen Bausubstanz

Leitsatz:

§ 5 Abs. 1 Buchst. a VermG setzt nicht voraus, dass der erhebliche bauliche Aufwand, mit dem die Nutzungsart oder Zweckbestimmung des Grundstücks verändert wurde, in seiner Substanz erhalten bleibt. Vielmehr genügt es, wenn die geänderte Nutzung oder Zweckbestimmung und das öffentliche Interesse daran im Zeitpunkt der Entscheidung über das Restitutionsbegehren fortbestehen (Fortführung von BVerwG, Beschluss vom 29. Juni 2015 - 8 B 67.14 - ZOV 2015, 214).

Urteil des 8. Senats vom 29. März 2023 - BVerwG 8 C 1.22

I. VG Berlin vom 25. Juni 2021  
Az: 29 K 130.16





Bundesverwaltungsgericht

**IM NAMEN DES VOLKES**

**URTEIL**

BVerwG 8 C 1.22  
29 K 130.16

Verkündet  
am 29. März 2023

...

als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache



ECLI:DE:BVerwG:2023:290323U8C1.22.0

hat der 8. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 29. März 2023  
durch die Vorsitzende Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Held-Daab,  
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Hooock und  
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Seegmüller, Dr. Meister und  
Dr. Naumann

für Recht erkannt:

Das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 25. Juni  
2021 wird geändert. Die Klage wird – insgesamt – abge-  
wiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens in beiden  
Rechtzügen einschließlich der außergerichtlichen Kosten  
der Beigeladenen zu 1. Der Beigeladene zu 2. trägt seine  
außergerichtlichen Kosten selbst.

## G r ü n d e :

### I

- 1 Die Beteiligten streiten um die Bruchteilsrestitution eines von der Staatsoper Berlin genutzten Grundstücks.
- 2 Die Klägerin war eine jüdische Privatbank im Sinne der NS-Rassegesetze und zu 0,327 % an der Bank des Berliner Kassenvereins beteiligt. Mit Vertrag vom 18. Februar 1938 übertrug sie ihr Bankgeschäft einschließlich dieser Beteiligung mit Wirkung vom 19. Februar 1938 an das Bankhaus Hardy & Co. und an die Dresdner Bank AG.
- 3 Zum Zeitpunkt der Übertragung war die Bank des Berliner Kassenvereins Eigentümerin eines mit ihrem Geschäftsgebäude bebauten, 2 162 m<sup>2</sup> großen Grundstücks, das im Wesentlichen in Teilflächen der Flurstücke X und Y der Flur Z der Gemarkung Mitte in Berlin aufgegangen ist. Im Jahr 1942 wurde das Grundstück auf die Deutsche Reichsbank als Eigentümerin übertragen.
- 4 Im Zweiten Weltkrieg wurde das Areal weitgehend zerstört. Nach dem 8. Mai 1945 wurde das Grundstück in das Eigentum des Volkes überführt. In den Jahren 1952 bis 1955 wurde das nunmehr auf dem Staatsgebiet der ehemaligen DDR liegende Grundstück im Zuge des Wiederaufbaus der Berliner Staatsoper auf staatliche Veranlassung mit einem dem Opernbetrieb dienenden Magazin-gebäude bebaut.
- 5 Die Klägerin meldete im März 1991 vermögensrechtliche Ansprüche an, die sich unter anderem auf ihren Anteil an der Bank des Berliner Kassenvereins bezogen. Im Jahr 2002 präzisierte sie die Anmeldung auf das streitgegenständliche Grundstück.
- 6 Im März 2005 übertrug der Beigeladene zu 2. das Grundstück, das ihm in den 1990er Jahren zugeordnet worden war, aufgrund von § 4 Abs. 2 des Gesetzes über die "Stiftung Oper in Berlin" vom 17. Dezember 2003 (GVBl. 2003, 609) auf die Beigeladene zu 1.

- 7 Seit 2011 erfolgten auf dem Gelände umfangreiche Sanierungsmaßnahmen. Auf dem südlich gelegenen Flurstück Y wurde unter Erhalt der Fassade des ehemaligen Magazingebäudes die Barenboim-Said-Akademie errichtet. Der auf dem nördlich gelegenen Flurstück X befindliche Teil des Magazingebäudes wurde vollständig abgerissen und dort ein dem Betrieb der Staatsoper dienendes Probenzentrum neu gebaut.
- 8 Mit bestandskräftigem Bescheid vom 26. Januar 2012 stellte das Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen (im Folgenden: Bundesamt) unter anderem fest, dass die Klägerin entsprechend dem Umfang ihrer Beteiligung vermögensrechtlich Berechtigte an dem Unternehmen Bank des Berliner Kas- senvereins sei.
- 9 Mit weiterem Bescheid vom 31. März 2016 stellte das Bundesamt fest, unter anderem hätten in dem Bescheid näher bezeichnete Teilflächen der Flurstücke X und Y im Eigentum der Bank des Berliner Kas- senvereins gestanden; die Klä- gerin sei vermögensrechtlich Berechtigte hinsichtlich eines Miteigentumsanteils in Höhe von 327/100 000 an diesen Teilflächen. Den Antrag auf Einräumung von Bruchteilseigentum lehnte das Bundesamt ab.
- 10 Auf die hiergegen gerichtete Klage hat das Verwaltungsgericht die Beklagte ver- urteilt, der Klägerin Bruchteilseigentum an der im Bescheid vom 31. März 2016 bezeichneten Teilfläche des Flurstücks X einzuräumen. Im Übrigen hat es die Klage abgewiesen. Zur Begründung des stattgebenden Teils seiner Entscheidung hat das Verwaltungsgericht im Wesentlichen ausgeführt, aus der Rechtspre- chung zu § 5 Abs. 1 Buchst. a VermG ergebe sich, dass der bauliche Aufwand und die geänderte Nutzung gleichermaßen fortbestehen müssten. Das sei hin- sichtlich des baulichen Aufwands nicht mehr der Fall, wenn – wie hier in Bezug auf das Flurstück X – das in Rede stehende Gebäude vollständig abgerissen und durch einen Neubau ersetzt worden sei.

11 Gegen den stattgebenden Teil der Entscheidung richten sich die vom Senat zugelassenen Revisionen der Beklagten sowie der Beigeladenen zu 1. Beide tragen im Wesentlichen übereinstimmend vor, der Ausschlussgrund des § 5 Abs. 1 Buchst. a VermG setze nicht den Fortbestand des erheblichen baulichen Aufwands voraus. Das ergebe sich schon aus dem Wortlaut der Vorschrift. Auch aus § 5 Abs. 2 VermG lasse sich nichts anderes herleiten. Der Schutz der geänderten Nutzung stehe im Vordergrund. § 5 Abs. 1 Buchst. a VermG würde mit fortschreitender Zeit mehr und mehr obsolet werden, wenn er den Fortbestand des ursprünglichen baulichen Aufwands voraussetzte.

12 Die Beklagte und die Beigeladene zu 1 beantragen jeweils,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 25. Juni 2021 zu ändern und die Klage – insgesamt – abzuweisen.

13 Die Klägerin beantragt,

die Revisionen zurückzuweisen.

14 Die Klägerin verteidigt die angefochtene Entscheidung. Der Beigeladene zu 2. unterstützt das Revisionsvorbringen der Beklagten und der Beigeladenen zu 1., ohne einen eigenen Antrag zu stellen.

## II

15 Die zulässigen Revisionen der Beklagten und der Beigeladenen zu 1. sind begründet. Das Urteil des Verwaltungsgerichts beruht auf einer Verletzung von Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO; dazu 1.) und stellt sich auch nicht aus anderen Gründen als richtig dar (§ 144 Abs. 4 VwGO; dazu 2.).

16 1. Die Auslegung des § 5 Abs. 1 Buchst. a VermG durch das Verwaltungsgericht verletzt Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Gemäß § 4 Abs. 1 VermG ist eine Rückübertragung des Eigentumsrechts oder sonstiger Rechte an Vermögenswerten ausgeschlossen, wenn dies von der Natur der Sache her nicht mehr möglich ist. § 5 Abs. 1 Buchst. a VermG konkretisiert und ergänzt den Ausschlussstatbestand des § 4 Abs. 1 VermG im Hinblick auf Eigentumsrechte an

Grundstücken und Gebäuden. Deren Rückgabe ist danach insbesondere auch dann ausgeschlossen, wenn Grundstücke und Gebäude mit erheblichem baulichen Aufwand in ihrer Nutzungsart oder Zweckbestimmung verändert wurden und ein öffentliches Interesse an dieser Nutzung besteht. Die Rückübertragung von Eigentumsrechten ist in den Fällen des § 5 Abs. 1 Buchst. a VermG allerdings nur dann ausgeschlossen, wenn die maßgeblichen tatsächlichen Umstände am 29. September 1990 vorgelegen haben (§ 5 Abs. 2 VermG).

- 17 Das Verwaltungsgericht ist bei der Auslegung des § 5 Abs. 1 Buchst. a VermG rechtsfehlerhaft davon ausgegangen, dass die auf den erheblichen baulichen Aufwand für die Nutzungsänderung zurückzuführende Bausubstanz noch im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung vor der Tatsacheninstanz erhalten sein muss.
- 18 Der Restitutionsausschluss gemäß § 5 Abs. 1 Buchst. a VermG setzt nicht voraus, dass der erhebliche bauliche Aufwand, mit dem die Zweckbestimmung oder Nutzung des Grundstücks verändert wurde, in seiner Substanz erhalten bleibt. Vielmehr genügt es, wenn die mit diesem Aufwand herbeigeführte, geänderte Nutzung oder Zweckbestimmung des Grundstücks und das öffentliche Interesse daran im Zeitpunkt der Entscheidung über das Restitutionsbegehren fortbestehen.
- 19 Der Wortlaut des § 5 Abs. 1 Buchst. a VermG setzt mit den Formulierungen "mit erheblichem baulichen Aufwand (...) verändert wurde" und "ein öffentliches Interesse an dieser Nutzung besteht" einen in der Vergangenheit liegenden, erheblichen baulichen Aufwand und eine fortbestehende, im öffentlichen Interesse liegende Nutzung voraus. Die Notwendigkeit einer dauerhaften Erhaltung der Bausubstanz lässt sich der Norm nicht entnehmen.
- 20 Aus den Gesetzesmaterialien ergibt sich, dass nach der Vorstellung des Gesetzgebers die geänderte Nutzungsart oder Zweckbestimmung und nicht der erhebliche bauliche Aufwand selbst schutzwürdig ist. Dieser ist lediglich Voraussetzung für die Schutzwürdigkeit der geänderten Nutzung (vgl. BT-Drs. 11/7831 S. 7).

- 21 Vor allem entspricht es dem Sinn und Zweck der Norm, für den Restitutionsausschluss allein auf das fortbestehende öffentliche Interesse an der geänderten Nutzung und nicht auf das weitere Vorhandensein der ursprünglichen Bausubstanz abzustellen. Mit dem Restitutionsausschluss nach § 5 Abs. 1 Buchst. a VermG sollen die noch während des Bestehens der DDR eingetretenen rechtlichen oder tatsächlichen Veränderungen der Grundstücksnutzung und der Zweckbestimmung des Grundstücks respektiert werden und deshalb eine Rückübertragung "von der Natur der Sache her" (§ 4 Abs. 1 Satz 1 VermG) nicht möglich sein (BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2002 - 8 C 1.01 - BVerwGE 116, 67 <70 f.>). Die Vorschrift erfasst nach Art eines Auffangtatbestandes solche Grundstücke oder Gebäude, an deren geänderter Nutzung gerade im Hinblick auf dafür getätigte bauliche Investitionen ein gesteigertes öffentliches Interesse besteht. Geschützt ist mithin die geänderte Nutzung nicht um ihrer selbst willen, sondern im Hinblick auf den dafür betriebenen Aufwand, der nicht wegen der Rückgabe nutzlos werden soll (BVerwG, Urteile vom 28. Februar 2001 - 8 C 32.99 - Buchholz 428 § 5 VermG Nr. 27 S. 9 f. und vom 25. September 2002 - 8 C 25.01 - BVerwGE 117, 70 <72> sowie Beschluss vom 29. Juni 2015 - 8 B 67.14 - ZOV 2015, 214 Rn. 22 m. w. N.).
- 22 Eine auf der Grundlage beträchtlicher Investitionen vor dem 29. September 1990 bewirkte neue im öffentlichen Interesse liegende Nutzung oder Zweckbestimmung verliert nicht dadurch ihre Schutzwürdigkeit, dass zu dem ursprünglichen Aufwand infolge Zeitablaufs oder sonstiger Umstände die Erforderlichkeit weiteren oder erneuten Aufwands hinzutritt, um diese Nutzung oder Zweckbestimmung zu erhalten und weiter fortzuführen. Das gilt selbst dann, wenn die ursprüngliche Bausubstanz nach dem 29. September 1990 vollständig beseitigt und unter Schaffung neuer Bausubstanz die geänderte Nutzung fortgesetzt werden soll. Auch in diesem Fall bleibt es dabei, dass die Nutzungsänderung unter erheblichen baulichen Aufwendungen "ins Werk gesetzt" worden ist.
- 23 Hinzu kommt, dass jeder bauliche Aufwand wegen der natürlichen Abnutzung von Gebäuden oder auch der technischen Weiterentwicklung über kurz oder lang in irgendeiner Form zu ersetzen sein wird. Würde man den Fortbestand des ursprünglich zum Zwecke der Nutzungsänderung betriebenen erheblichen baulichen Aufwands in Form der seinerzeit geschaffenen Bausubstanz auch

über den 29. September 1990 hinaus verlangen, hinge es von bloßen Zufälligkeiten – wie etwa der Qualität der verwendeten Baumaterialien und der Dauer des Restitutionsverfahrens – ab, ob der Restitutionsausschluss eingriffe oder nicht. Letztendlich führte das vom Verwaltungsgericht angenommene Erfordernis der Erhaltung der Bausubstanz buchstäblich zu einer "Versteinerung" der Verhältnisse, die eine sinnvolle bauliche Weiterentwicklung des betroffenen Grundstücks im Hinblick auf den Nutzungszweck verhindern könnte. Dies würde die von § 5 Abs. 1 Buchst. a VermG geschützte, im öffentlichen Interesse liegende Nutzung entgegen dem Regelungszweck gefährden.

- 24 Diese Auslegung des § 5 Abs. 1 Buchst. a VermG führt die bisherige Senatsrechtsprechung fort. Danach sind mit den in § 5 Abs. 2 VermG genannten maßgeblichen tatsächlichen Umständen, die am 29. September 1990 vorgelegen haben müssen, nicht die baulichen Investitionen selbst, sondern die mit erheblichem baulichen Aufwand erfolgte Änderung der Nutzungsart oder Zweckbestimmung des Grundstücks oder Gebäudes und das öffentliche Interesse am Fortbestand dieser Nutzung gemeint (BVerwG, Beschluss vom 29. Juni 2015 - 8 B 67.14 - ZOV 2015, 214 Rn. 23).
- 25 Das angegriffene Urteil beruht auf der fehlerhaften Auslegung des § 5 Abs. 1 Buchst. a VermG. Es enthält keine es selbständig tragende, revisionsrechtlich fehlerfreie Alternativbegründung.
- 26 2. Das Urteil stellt sich auch nicht gemäß § 144 Abs. 4 VwGO aus anderen Gründen als richtig dar. Die Restitution der verfahrensgegenständlichen Fläche ist nach § 5 Abs. 1 Buchst. a VermG ausgeschlossen.
- 27 Die Vorschrift ist anwendbar, weil die Restitutionsausschlussgründe des § 5 Abs. 1 VermG auch für vermögensrechtliche Ansprüche nach § 1 Abs. 6 VermG (BVerwG, Urteil vom 18. Mai 1995 - 7 C 19.94 - BVerwGE 98, 261 <264 f.>) und im Fall der Bruchteilsrestitution nach § 3 Abs. 1 Satz 4 VermG gelten (BVerwG, Urteil vom 20. Dezember 1999 - 7 C 34.98 - Buchholz 428 § 3 VermG Nr. 32 S. 10).

- 28 Die Voraussetzungen des Restitutionsausschlusses gemäß § 5 Abs. 1 Buchst. a VermG liegen vor.
- 29 Die verfahrensgegenständliche Teilfläche des Flurstücks X wurde in den 1950er Jahren mit erheblichem baulichen Aufwand in ihrer Nutzung verändert. Anstelle eines durch Kriegseinwirkungen zerstörten Bankgebäudes wurden dem Opernbetrieb dienende Nebengebäude der Staatsoper errichtet.
- 30 Die Nutzungsänderung wurde vom Eigentümer des betreffenden Grundstücks veranlasst (vgl. zu diesem Erfordernis BVerwG, Urteil vom 14. April 2005 - 7 C 11.04 - Buchholz 428 § 5 VermG Nr. 43 S. 86). Das Grundstück befand sich seit 1942 im Eigentum der Reichsbank und damit einer staatlichen Institution. Nach der Gründung der DDR wurde das Vermögen des früheren Deutschen Reiches als Vermögen der Republik – und damit des Staates – betrachtet (vgl. Gittel, Grundzüge der zukünftigen Verwaltung des öffentlichen Vermögens, in: Schriftenreihe Deutsche Finanzwirtschaft - Heft 9, Die Haushaltsreform in der Deutschen Demokratischen Republik, S. 131; siehe auch Anordnung Nr. 54, Richtlinien der Ministerien des Innern und für Finanzen für die Verwaltung des öffentlichen Vermögens vom 1. Oktober 1950, abgedruckt in: Schriftenreihe Deutsche Finanzwirtschaft - Heft 9, Die Haushaltsreform in der Deutschen Demokratischen Republik, S. 107 ff.). Dieser ließ die Staatsoper samt Nebengebäuden errichten. Unerheblich ist in diesem Zusammenhang, welche staatliche Stelle die Nutzungsänderung veranlasste (vgl. BVerwG, Beschluss vom 26. Juli 2007 - 8 B 19.07 - Buchholz 428 § 5 VermG Nr. 50 Rn. 4 ff.).
- 31 An der geänderten Nutzung des Grundstücks bestand sowohl am Stichtag des 29. September 1990 als auch zum Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht ein öffentliches Interesse im Sinne des § 5 Abs. 1 Buchst. a VermG. Es ist grundsätzlich anzuerkennen bei Einrichtungen und Nutzungen für das Gemeinwohl (BVerwG, Urteil vom 25. September 2002 - 8 C 25.01 - BVerwGE 117, 70 <72 f. m. w. N.>).
- 32 Der ursprünglich in den 1950er Jahren auf der verfahrensgegenständlichen Teilfläche des heutigen Flurstücks X errichtete Teil des Magazinegebäudes diente bis zu seinem Abriss in den 2010er Jahren ebenso wie das Opernhaus selbst

dem Betrieb der Staatsoper, also einer öffentlichen Kultureinrichtung und damit dem Gemeinwohl.

- 33 Durch die Neuerrichtung des Probenzentrums ab 2011 wurde diese ursprüngliche mit erheblichem baulichen Aufwand herbeigeführte und im öffentlichen Interesse stehende Nutzung nicht aufgegeben. Ebenso wie zuvor das Magazingebäude dient das Probenzentrum dem Betrieb der Staatsoper. Die maßgebliche Zweckbestimmung und Nutzung der verfahrensgegenständlichen Fläche für den Opernbetrieb ist durch die Neubebauung mit dem Probenzentrum unabhängig von der Dauer der Bauzeit weder entfallen noch verändert worden.
- 34 Der Restitutionsausschlussgrund erfasst (auch) die gesamte noch verfahrensgegenständliche Fläche. Nach den Anlagen zum angegriffenen Bescheid und den übrigen vorinstanzlichen Feststellungen ist davon auszugehen, dass das Probenzentrum – ebenso wie zuvor das Verwaltungs- und Magazingebäude – die verfahrensgegenständliche Teilfläche nahezu vollständig in Anspruch nimmt und keine abtrennbare, ohne Beeinträchtigung des Opernbetriebs selbständig nutzbare und deshalb restituierbare Restfläche verbleibt (zu diesen Kriterien vgl. BVerwG, Urteil vom 25. September 2002 - 8 C 25.01 - BVerwGE 117, 70 <73 f.>). Gegenteiliges haben auch die Beteiligten nicht vorgetragen.
- 35 3. Die Klägerin hat die Kosten des gesamten Verfahrens zu tragen (§ 154 Abs. 1 VwGO), da sie vollständig unterlegen ist. Ihr fallen gemäß § 162 Abs. 3 VwGO aus Gründen der Billigkeit auch die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen zu 1. zur Last, die sich mit einem eigenen Antrag am Verfahren beteiligt und damit einem eigenen Kostenrisiko ausgesetzt hat. Demgegenüber sind die außergerichtlichen Kosten des Beigeladenen zu 2. nach dieser Vorschrift nicht erstattungsfähig, da er keinen Antrag gestellt hat und damit auch kein Kostenrisiko eingegangen ist (vgl. § 154 Abs. 3 VwGO).

Dr. Held-Daab

Hoock

Dr. Seegmüller

Dr. Meister

Dr. Naumann

## B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstands wird für das Revisionsverfahren auf 43 000 € festgesetzt.

Dr. Held-Daab

Hoock

Dr. Seegmüller

Dr. Meister

Dr. Naumann