

Prof. Dr. Richard Motsch

Schriftliche Stellungnahme

Zum Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Entschädigungsgesetzes

(Entschädigungsrechtsergänzungsgesetz – EntschRErgG)

Drucksache 15/3944

I. Sachverhalt und vorgeschlagene Regelung

1.

Es geht um die Sicherung von *Einnahmen des Entschädigungsfonds* und deren Realisierung innerhalb eines angemessenen Zeitraumes. Nr. 13 Buchstabe c der Gemeinsamen Erklärung vom 15. Juni 1990 der Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik zur Regelung offener Vermögensfragen sah zur Befriedigung der Ansprüche auf Entschädigung einen vom Staatshaushalt getrennten, rechtlich selbständigen Entschädigungsfonds vor. Er ist durch das Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz vom 27. September 1994 gebildet worden. Aus ihm werden außer den schon abgeschlossenen Leistungen für die Vertriebenen zuwendung hauptsächlich die Entschädigungs- und Ausgleichsleistungen bezahlt einschließlich der Entschädigungen nach dem NS-Verfolgtenentschädigungsgesetz.

Der Fonds wird gespeist aus den in § 10 des Entschädigungsgesetzes vorgeschriebenen Abführungen. Insgesamt sind aus ihm bis Ende 2003 Leistungen in Höhe von ca. 5 Milliarden € finanziert worden. Die wichtigsten Abführungen kamen von der ehemaligen Treuhandanstalt, dem Finanzvermögen der DDR und den Rückflüssen aus dem Lastenausgleich. In Zukunft wird der Bundeshaushalt unmittelbar die Hauptlast zu tragen haben.

2.

Die vorgeschlagene Regelung betrifft die *Abführungen von Gebietskörperschaften und anderen Trägern der öffentlichen Verwaltung*. Darf eine solche Körperschaft oder ein solcher Träger dank der Ausschlusstatbestände der §§ 4,5 des

Vermögensgesetzes ein bestimmtes Grundstück, das eigentlich restituiert werden müsste, behalten, und erhält in Folge dessen der Berechtigte an Stelle von Restitution Entschädigung aus dem Entschädigungsfonds, so hat die begünstigte Gebietskörperschaft sich an der Entschädigung in Höhe des 1,3fachen Einheitswertes dieses Grundstücks zu beteiligen (§ 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3). Ferner haben die Kommunen den Erlös aus der Veräußerung von Grund und Boden an den Fonds abzuführen, wenn ein Eigenheimbesitzer, der sein Einfamilienhaus seinerzeit auf einem volkseigenen Grundstück mit Hilfe eines (unbefristeten und unentgeltlichen) dinglichen Nutzungsrechts errichtet hatte, jetzt den Grund und Boden hinzukaufft. Auch hier ist es der Fonds, der die Entschädigung an den Berechtigten, also an den früheren, in Folge des Schutz des redlichen Erwerbs von der Restitution ausgeschlossenen Eigentümer zu zahlen hat (§ 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 11). Ein weiterer, bisher in der Praxis wohl nicht so allzu häufiger Fall ist der Regress des Entschädigungsfonds, wenn er im Rahmen einer Staatshaftung für gröbliche Verletzung von Pflichten des staatlichen Verwalters nach § 13 des Vermögensgesetzes zur Schadensersatzzahlung herangezogen worden ist (§ 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8).

3.

Der an den Fonds abzuführende Betrag ist durch Verwaltungsakt festzusetzen, und zwar entweder von der Stelle, die über die Entschädigung zu entscheiden hat oder vom Entschädigungsfonds selbst (§ 12 Abs. 2 des Entschädigungsgesetzes). Seit Februar 2003 setzt der Fonds die Abführungsbeträge im Wesentlichen selbst fest und zwar auch dann, wenn die Voraussetzungen für die Abführung schon vor diesem Zeitpunkt erfüllt waren. Zwar erscheint es schon aus Gründen der Verwaltungsökonomie zweckmäßig, den Abführungsbetrag in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang mit dem Entschädigungsbescheid festzusetzen, doch ist dies offenbar nicht immer geschehen.

4.

Der Gesetzentwurf sieht eine Frist für die Festsetzung des Abführungsbetrages von höchstens fünf Jahren vor. Sie beginnt künftig mit der Bestandskraft des

Bescheides über die Höhe der Entschädigung, für die Altfälle mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes.

II. Stellungnahme

1. Angemessenheit des Vorschlags

Die Regelung offener Vermögensfragen ist eine gesamtstaatliche Aufgabe. Zu ihrer Lösung haben alle staatlichen Ebenen beizutragen. Dieser Ansatz spiegelt sich auch in der Regelung zur Finanzierung des Entschädigungsfonds, also in § 10 des Entschädigungsgesetzes wider, auch wenn am Ende die Finanzierungslast überwiegend vom Bund zu tragen ist. Insbesondere der von den Gebietskörperschaften zu leistende Beitrag ist moderat bemessen, zumal die jeweils zu leistenden Abführungen an Vergünstigungen anknüpfen, die das Vermögensgesetz ihnen einräumt, oder es nur um die Weiterleitung von Einnahmen aus der Veräußerung von früherem Volkseigentum geht. Das mit dem Gesetzentwurf angestrebte Ziel, die Durchführung der Abführungen an den Entschädigungsfonds sicherzustellen und in einem angemessenen Zeitraum abzuwickeln, ist daher gut zu heißen.

Die vorgeschlagene Frist von fünf Jahren ab Bestandskraft des Entschädigungsbescheides, für Altfälle von fünf Jahren ab Inkrafttreten des Gesetzes, erscheint grundsätzlich angemessen. Sie berücksichtigt sowohl die Interessen des Gläubigers, also des Entschädigungsfonds als auch die Interessen der Schuldner, also der Gebietskörperschaften und öffentlichrechtlichen Anstalten einschließlich der inzwischen privaten Nachfolger von Post und Bundesbahn. Für den Gläubiger kommt es einerseits auf die möglichst zeitnahe Vereinnahmung der ihm zustehenden Beträge an, andererseits aber auch auf deren möglichst restlose Erfassung. Die Fünfjahresfrist räumt ihm eine auf seine Verwaltungskapazitäten zugeschnittenen, fairen Spielraum ein. Die Schuldner erhalten Planungssicherheit. Wenn innerhalb von fünf Jahren nach Erlass des Entschädigungsbescheides kein Abführungsbetrag festgesetzt worden ist,

brauchen sie nicht mehr mit Forderungen des Entschädigungsfonds zu rechnen. Denn die Formulierung „Der Abführungsbetrag ... *ist* innerhalb von fünf Jahren ... festzusetzen, ...“ besagt, dass es sich um eine Ausschlussfrist handelt, d. h. dass der Entschädigungsfonds im Falle eines Fristablaufs ohne rechtzeitigen Festsetzungsbescheid das Recht auf den Abführungsbetrag verliert.

2. Verjährung

2.1

Die hier in Rede stehenden Rechte und Pflichten sind öffentlichrechtlicher Natur. Das Verwaltungsrecht kennt keine allgemeine Verjährungsregelung. Öffentlichrechtliche Rechte und Pflichten verjähren grundsätzlich nicht. Unterliegt ein öffentlichrechtlicher Anspruch ausnahmsweise der Verjährung, so unterbricht ein zu seiner Durchsetzung erlassener Verwaltungsakt die Verjährung (§ 53 VwVfG).

Für öffentlichrechtliche *Ansprüche vermögensrechtlicher Art* findet jedoch das Verjährungsrecht des BGB *entsprechende* Anwendung. Hierbei ist aber angesichts der Neuregelung von 2001 besondere Vorsicht geboten. Denn die im Diskussionsentwurf (DE) ursprünglich vorgesehene Bestimmung, wonach die Verjährungsvorschriften grundsätzlich auch für Ansprüche gelten sollten, die außerhalb des BGB geregelt sind, ist nicht Gesetz geworden. Der Grund für diese Zurückhaltung war die von 30 auf drei Jahre verkürzte Regelverjährung: Eine 30 jährige Frist beeinträchtigt die Gläubigerrechte praktisch nicht; demgegenüber schränkt eine Dreijahresfrist diese Rechte empfindlich ein. Der Gesetzgeber von 2001 nahm daher davon Abstand, die kurze Regelverjährung pauschal für eine nicht überschaubare Menge von Anspruchsarten vorzusehen.

2.2

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Grundsatzurteil vom 15.12.1967 (VI C 98.65 BVerwGE 28, 336) die Anwendbarkeit der Vierjahresfrist des § 197 BGB a. F. auf eine wiederkehrende Sonderabgabe nach § 17 des Gesetzes zu Art. 131 GG, die von der Kommune an den Staatshaushalt zu zahlen war, bejaht. Das Gericht setzte sich dabei mit der Frage auseinander, ob „die so genannte

Regelverjährung nach § 195 BGB“ oder die einschlägigen Regelungen des Wirtschaftsstrafrechts heranzuziehen seien. Es hielt die 30jährige Frist wegen der beabsichtigten Beschleunigung nicht für sinnvoll, lehnte aber auch die Heranziehung des Wirtschaftsstrafrechts ab, da der Bußcharakter der Sonderabgabe gegenüber dem Charakter eines Ausgleichs in den Hintergrund trete. Auch die Analogie zur Dreijahresfrist des § 852 BGB wurde erwogen. Das Gericht entscheidet sich für § 197 BGB, weil „der Ausgleich durch laufende Leistungen als charakteristisches Merkmal“ gelten könne.

Der Grundtenor dieses Grundsatzurteils ist: Für öffentlichrechtliche Ansprüche vermögensrechtlicher Art gilt das Verjährungsrecht. Welche Vorschriften im Einzelnen anwendbar sind, ist durch genaue Analyse der Besonderheiten des jeweiligen Rechts zu ermitteln.

2.3

Mansel¹ fasst die heutige Rechtslage zur Verjährung öffentlichrechtlicher Ansprüche so zusammen:

„Heute ist diese Prüfung (gemeint ist die Interessen- und Normzweckanalyse im Einzelfall) generell vorzunehmen, nachdem die Regelverjährung von dreißig auf drei Jahre gekürzt wurde. Bei allen öffentlich-rechtlichen Ansprüchen, die keiner ausdrücklichen Sonderverjährung unterliegen und für die auch eine analoge Anwendung öffentlich-rechtlicher Normen nicht in Betracht kommt, ist daher durch Auslegung zu ermitteln, ob die §§ 194 ff. entsprechend herangezogen werden können. Sollte dies im konkreten Fall dem Sinn und Zweck des betroffenen Anspruch zuwiderlaufen, ist, wie bereits in Rn 25 dargelegt, eine Fortschreibung der unter § 195 a. F. geltenden dreißigjährigen Verjährung in Erwägung zu ziehen.“

3.

3.1

¹ Mansel, Verjährung Rn 27, in: Dauner- Lieb/Heidel/Lepa/Ring (Hrsg.), Das Neue Schuldrecht (2002) S.18 ff..

Die Abführungen sind Leistungen von einer staatlichen Einrichtung an eine andere. Die Verjährungsvorschriften der Abgabenordnung, die auf das Verhältnis zwischen Steuerpflichtigem und Finanzamt zugeschnitten sind, passen daher nicht. Auch andere, für diese Art von Abführungen geeignete öffentlichrechtliche Verjährungsvorschriften sind mir nicht bekannt. So kommt es darauf an, ob, und wenn ja, welche Verjährungsvorschriften des BGB entsprechend heranzuziehen sind.

Die Durchführung des Gesetzes zur Regelung offener Vermögensfragen nebst der zugehörigen Gesetze insbesondere des Entschädigungsgesetzes obliegt den Ländern. Sie haben mitunter die Kommunen mit der Durchführung beauftragt. Der Entschädigungsfonds als der Gläubiger der Abführungsbeträge erlangt von den Sachverhalten, aus denen sich Abführungspflichten ergeben, nur dann Kenntnis, wenn ihn die vor Ort zuständigen Stellen davon unterrichten. Daher sieht das Entschädigungsgesetz in erster Linie vor, dass diese Stellen selbst - als Vertreter des Entschädigungsfonds - den Abführungsbetrag festsetzen (§ 12 Abs. 2 Satz 1). Doch kann der Fonds den Betrag auch selbst festsetzen (§ 12 Abs. 2 Satz 2).

3.2

Seit August 1996 hat der Bundesminister der Finanzen durch Erlasse, die später - zuletzt mit Stand vom 1.12.2000 - zu einem Handlungsleitfaden zusammengefasst wurden, im Einzelnen darüber instruiert, wie hinsichtlich der Abführung nach § 10 des Entschädigungsgesetzes zu verfahren sei. Wie erwähnt, macht der Entschädigungsfonds seit Februar 2003 für den größten Teil der Abführungen von der im Gesetz vorgesehenen weiteren Möglichkeit Gebrauch, die entsprechenden Beträge selbst festzusetzen.

4.

4.1

Ist es die Gebietskörperschaft selbst, die den Abführungsbetrag festzusetzen hat, kann sie sich nicht dadurch ihrer Zahlungspflicht entziehen, dass sie - pflichtwidrig - die Festsetzung hinauszögert, bis sie sich schließlich auf Verjährung berufen kann. Gleiches gilt, wenn die zur Festsetzung verpflichtete Stelle meint, auf diese Weise die Interessen des ihr nahe stehenden Schuldners unter Hintansetzung der Interessen des Gläubigers fördern zu sollen. Angesichts dieser Interessenlage ist fraglich, ob hier das Rechtsinstitut der Verjährung überhaupt am Platze ist. Jedenfalls wäre eine Berufung auf Verjährung unter solchen Umständen wegen Rechtsmissbrauch untauglich.

4.2

Die Interessenlage ist dann eine andere, wenn der Entschädigungsfonds als der Gläubiger von den für die Entschädigung zuständigen Stellen über den Sachverhalt, der die Abführungspflicht auslöst, ordnungsgemäß unterrichtet worden ist, und er selbst die Festsetzung in eigener Regie übernommen hat. Dann besteht ein berechtigtes Interesse des Schuldners, nicht unbegrenzt oder übermäßig lang im Ungewissen über seine Zahlungspflicht gelassen zu werden. Dem dient die Verjährung oder besser noch die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Ausschlussfrist. Denn die Verjährung führt - nur - zu einem Leistungsverweigerungsrecht - § 214 BGB -, sie lässt also den Anspruch als solchen bestehen. Der Ablauf der Ausschlussfrist hat hingegen den Untergang des Rechts zur Folge; es „erlischt“ (so die Terminologie des BGB).

III. Zusammenfassung

1.

Der Gesetzentwurf begrenzt den Zeitraum für die Festsetzung der Abführungen an den Entschädigungsfonds. Dies liegt im Interesse des Fonds, für den es sowohl auf die baldige als auch auf die vollständige Realisierung der ihm zustehenden Leistungen ankommt. Die Befristung liegt aber auch im Interesse

der Schuldner, denn sie dürfen nicht auf Dauer über ihre Zahlungspflichten im Ungewissen gelassen werden.

2.

Bisher ist der Zeitraum, innerhalb dessen die Abführungen festzusetzen und zu leisten sind, nicht ausdrücklich geregelt. Ob - und gegebenenfalls welches - Verjährungsrecht hier anwendbar ist, ist unklar. Klar ist aber: Hat jemand pflichtwidrig die Verjährung selbst herbei geführt, so kann er sich nicht auf sie berufen. Der Gesetzgeber ist gehalten, dafür zu sorgen, dass unfruchtbarer Streit über solche Fragen tunlichst vermieden wird.

3.

Neuerdings hat der Entschädigungsfonds die Festsetzung der Abführungsbeträge selbst in die Hand genommen. Wird er ordnungsgemäß über die Sachverhalte unterrichtet, die die Abführungspflicht auslösen, so erscheint eine aus dem Gesetz selbst ersichtliche, klare Befristung für die Festsetzung sinnvoll. Auch die vorgeschlagenen fünf Jahre halte ich für angemessen.

Bonn, den 5. November 2004

Richard Motsch