

ZAP

Belegexemplar
AUSGABE
DDR

Das Recht
der neuen Bundesländer

Beiträge

Miete/Nutzungen

H.-R. Horst, Abgrenzung von Überlassungs- und
Nutzungsverträgen

Familienrecht

Unterhaltsrechtliche Leitlinien des Bezirksgerichts Magdeburg
– Auswärtiger Senat Naumburg –

Wirtschaftsrecht

H. Obst, Untätigkeitsklagen und Schadensersatzansprüche
bei Verzögerungen im Restitutionsverfahren

Sozialrecht

A. Marschner, Renten Anpassung in den neuen Bundesländern
zum 1. 7. 1992

Steuerrecht

Steuerliche Verwaltungsanweisungen für die neuen Bundesländer

Aus den Eilmeldungen:

Gewerberaumzuweisung: Kein Ersatz für Mietvertrag
(LG Berlin)

Grundstückskaufvertrag: Keine ZGB-Anfechtung bei
unentgeltlicher Veräußerung in Ausreisefällen (BGH)

Bodenreformgrundstück: Vererbbarkeit bejaht
(BG Neubrandenburg)

15

5. August 1992
3. Jahrgang



VERLAG FÜR
DIE RECHTS- UND
ANWALTS-PRAXIS
HERNE/BERLIN

INDEXZAHLEN — neue Bundesländer

	1990/ 1991*)	1991		1992			
		Nov.	Dez.	Jan.	Feb.	März	April
1. Gesamtlebenshaltung aller Arbeit- nehmerhaushalte (1990/91 = 100)*).....	100,0	118,0	118,0	118,8	119,2	119,8	120,0
Nahrungs-/Genußmittel	100,0	104,3	104,2	104,9	105,4	105,9	106,2
Bekleidung	100,0	105,4	105,9	105,4	105,0	105,1	105,2
Wohnungsmieten, Energie	100,0	304,3	304,2	304,4	304,6	305,3	304,8
Möbel, Haushaltsgeräte	100,0	104,2	104,2	104,8	105,0	105,0	105,3
Gesundheits-/Körperpflege	100,0	106,4	106,7	107,6	108,9	109,6	110,8
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	100,0	108,3	108,1	109,3	109,7	111,4	111,8
Bildung, Freizeit	100,0	108,6	108,8	111,3	112,5	112,4	112,2
Persönliche Ausstattung	100,0	117,2	.	117,6	118,1	118,2	118,3
2. Gesamtlebenshaltung 4-Personen-Arbeitnehmerhaushalte mit höherem Einkommen (1990/91 = 100)*)	100,0	116,9	116,9	117,6	118,0	118,7	118,9
3. Gesamtlebenshaltung 4-Personen-Arbeitnehmerhaushalte mit mittlerem Einkommen (1990/91 = 100)*)	100,0	117,2	117,3	117,9	118,4	119,0	119,2
4. Gesamtlebenshaltung 2-Personen-Rentnerhaushalte (1990/91 = 100)*)	100,0	118,5	118,5	119,5	119,9	120,4	120,7
5. Index der Nettoproduktion verarbeiten- des Gewerbe (2 Hj. 1990 = 100)	.	71,4	67,6	61,8	.	.	.

*) Als Basisjahr wurde 2. Halbjahr 1990/1. Halbjahr 1991 festgesetzt.

Abgeltung von Vertragsparteischäden nach Artikel 23 des Aufenthalts- und Abzugsvertrages

Art. 23 des Aufenthalts- und Abzugsvertrages vom 12. 10. 1990 (BGBl. II 1991, S. 256) regelt die Abgeltung der Schäden, die ab dem 3. 10. 1990 von den russischen Truppen (Westgruppe der Streitkräfte) an Vermögenswerten der Vertragspartei Bundesrepublik Deutschland und umgekehrt von der Vertragspartei Bundesrepublik Deutschland an Vermögenswerten der Westgruppe der Streitkräfte (WGS) durch dienstliche Handlungen oder Unterlassungen verursacht werden (sog. Vertragsparteischäden). In dem zwischen dem Bundesminister der Finanzen und dem Oberkommando der WGS abgeschlossenen **Vereinbarungsprotokoll v. 6. 5. 1992** wird das Verfahren bei der Abgeltung der Vertragsparteischäden nach Artikel 23 des Aufenthalts- und Abzugsvertrages näher geregelt (vgl. Infodienst Kommunal Nr. 52/92).

Inhaltsverzeichnis	Fach	Fach-Seite	Heft-Seite
ZAP-DDR Kolumne	—	—	471–472
Eilnachrichten	1	77–80	473–476
H.-R. Horst, Abgrenzung von Überlassungs- und Nutzungsverträgen	4	45–48	477–480
Unterhaltsrechtliche Leitlinien des Bezirksgerichts Magdeburg – Auswärtiger Senat Naumburg –	11	61–64	481–484
H. Obst, Untätigkeitsklagen und Schadensersatzansprüche bei Verletzungen im Restitutionsverfahren	16	145–152	485–492

Untätigkeitsklagen und Schadensersatzansprüche bei Verzögerungen im Restitutionsverfahren

von Rechtsanwalt Dr. Henning Obst, Düsseldorf

Inhalt

- I. Ausgangslage
- II. Untätigkeitsklage ohne Vorverfahren bzw. erstinstanzlichen Bescheid (§ 75 VwGO)
 - 1. Begriff der Untätigkeit
 - 2. Keine Entscheidung in „angemessener Frist“
 - a) Altanträge
 - b) Neuanträge
 - 3. Verzögerung ohne „zureichenden Grund“
 - a) Ausreichende Verzögerungsgründe
 - b) Generelle Überlastung als Verzögerungsgrund
 - aa) Stellungnahme der Rechtsprechung
- bb) Auswirkungen des Beschleunigungsgebotes nach Art. 6 EMRK
- cc) Auswirkungen des verfassungsrechtlichen Beschleunigungsgebotes nach Art. 19 Abs. 4 GG
- III. Konsequenzen für Verwaltungsbehörden und Gerichte
 - 1. Rechtliche Orientierungspunkte
 - 2. Existenz besonderer Eilgründe
 - 3. Dringlichkeitsbewertung
 - 4. Generelle Beschleunigungspflicht des Staates
- IV. Gesichtspunkt des Schadensersatzes
 - 1. Drittschützende Amtspflichten
 - 2. Schuldhaftige Pflichtverletzungen
 - 3. Schadensverhinderungspflicht

I. Ausgangslage

Die momentane Situation bei den Vermögensämtern stellt sich als evidenter Fall einer langfristigen und generellen Arbeitsüberlastung dar. Diese resultiert nicht nur aus der Flut von ca. **2,4 Mio. Anträgen** auf Rückübertragung von Vermögenswerten, sondern hat vor allem ihren Grund darin, daß die Ämter immer noch nicht genug mit in Fragen des Verwaltungs- und Vermögensrechtes **geschultem Personal** ausgestattet sind und ihnen die notwendigen **technischen Hilfsmittel** ebenfalls nicht hinreichend zur Verfügung stehen. Während bei den Lastenausgleichsämtern der alten Bundesrepublik ca. 27 000 Personen mit den Lastenausgleichsanträgen ca. 40 Jahre lang beschäftigt waren, steht in den neuen Bundesländern den Vermögensämtern nur ca. $\frac{1}{10}$ dieses Personalbestandes zur Bewältigung der ungleich brisanteren Aufgabe zur Verfügung. Ob unter diesen Umständen wirklich, wie vom Präsidenten des Bundesamtes zur Regelung offener Vermögensfragen, Hans-Jürgen Schäfer, erwartet wird, das Gros der Rückübertragungsverfahren bis Ende 1993 abgearbeitet ist (so SCHÄFER in „DIE WELT“ v. 1. 4. 1992), muß entschieden bezweifelt werden. Andere Schätzungen gehen von weiteren 5–10 Jahren aus.

Hinzu kommt noch eine mit der Aufgabenzuweisung nach § 28 Abs. 1 VermG verbundene Problematik. Gegenwärtig wird die **Aufgabe** der **unteren Landesbehörden** in einer Art Organleihe von den **Landratsämtern** und den Verwaltungen der **kreisfreien Städte** wahrgenommen, deren Verwaltungsspitze primär die regionalen Interessen und den Willen der kommunalen Wählerschaft im Auge hat. Die schnelle Lösung der offenen Vermögensfragen ist aus deren Sicht häufig verbunden mit dem Verlust an Vermögensgütern und Besitzständen. Diejenigen, die die Rückübertragung beantragen, wohnen in den meisten Fällen in den alten Bundesländern und haben daher auch als Wähler vor Ort keine Lobby. Diese Situation ist mit einem Hinweis auf etwaige „Seilschaften“ nur unzureichend beschrieben. Im Kern handelt es sich um den auch aus der alten Bundesrepublik bekannten Vorgang, daß die Verwaltungsspitzen der kommunalen Behörden vielfach versuchen, den **regionalen Interessen** und den Interessen der Wählerschaft vor Ort vorrangig Rechnung zu tragen. In dieser Situation wirkt sich das „Liegenlassen“ der Rückerstattungsanträge **zugunsten** der **Verfügungsberechtigten** aus, zu

deren Gunsten einstweilen die bisherige Rechtslage fortbesteht, während die Berechtigten durch den langen Zeitablauf seit Antragstellung zunehmend entmutigt und in der öffentlichen Diskussion immer mehr als Störer des Investitionsklimas angesehen werden. Dadurch entsteht eine Situation, in der die gesamte im VermG enthaltene Regelung letztlich mangels Anwendung ins Leere zu laufen droht. Insoweit besteht ein erheblicher Bedarf, alle vorhandenen Beschleunigungsmöglichkeiten zu untersuchen und rechtlich zu nutzen.

II. Untätigkeitsklage ohne Vorverfahren bzw. erstinstanzlichen Bescheid (§ 75 VwGO)

Bleibt eine **Verwaltungsbehörde** im Antragsverfahren oder im Widerspruchsverfahren **längere Zeit untätig**, besteht nach den allgemeinen Vorschriften der VwGO die Möglichkeit der Untätigkeitsklage. Der Sache nach handelt es sich um eine Ausnahme von dem Grundsatz, daß eine verwaltungsgerichtliche Entscheidung nur als Überprüfung einer zuvor ergangenen Verwaltungsentscheidung, d. h. nach Ausgangsbescheid und abgeschlossenem Widerspruchsverfahren, zulässig ist. Abweichend hierzu läßt § 75 VwGO die Klage in bestimmten Fällen auch ohne erstinstanzlichen Bescheid bzw. Widerspruchsbescheid zu.

1. Begriff der Untätigkeit

Der Begriff der Untätigkeitsklage ist insoweit mißverständlich, als es nach den Rechtsvorschriften des § 75 VwGO **keineswegs** auf eine Untätigkeit i. S. **völliger Passivität** ankommt (TSCHIRA/SCHMIDT-GLAESER, Verwaltungsprozeßrecht, 8. Aufl., S. 126; KOPP, VwGO, 8. Aufl., § 75 Rn. 6). Die Untätigkeitsklage setzt für die hier relevanten Fälle der **Restitution** lediglich voraus, daß über einen Antrag auf Rückübertragung oder Aufhebung der staatlichen Verwaltung nicht durch einen **Bescheid** gem. § 33 Abs. 3 VermG entschieden wurde. Alle Maßnahmen unterhalb einer derartigen endgültigen Entscheidung (Sachstandsermittlungen, Zwischenbescheide, Informationen nach § 31 Abs. 2 VermG oder Mitteilung nach § 32 Abs. 1 VermG) sind nicht geeignet, die Annahme der Untätigkeit zu widerlegen; auch in diesen Fällen ist die Erhebung der Klage nach § 75 VwGO zulässig, da keine **endgültige sachliche Entscheidung** über den Antrag vorliegt. Entsprechendes gilt, wenn ein Widerspruch erhoben wurde, jedoch kein Widerspruchsbescheid ergangen ist. Entsprechend kann auch die Untätigkeitsklage nicht auf **vorbereitende Maßnahmen** gerichtet sein. Etwa die in der Praxis gelegentlich festzustellende „Klage auf Erlaß eines Vorbescheides“ ist unzulässig, da der Vorbescheid nach § 32 Abs. 1 VermG kein Verwaltungsakt ist.

2. Keine Entscheidung in „angemessener Frist“

Weiterhin ist nach § 75 S. 1 VwGO Voraussetzung für eine Untätigkeitsklage, daß die Behörde über einen Antrag oder Widerspruch nicht in angemessener Frist entschieden hat. Das Kriterium der Angemessenheit beinhaltet die nach objektiven Maßstäben zu klärende Frage, ob Anträge oder Widersprüche so rasch einer Entscheidung zugeführt wurden, wie dies ohne Verletzung der **gebotenen Gründlichkeit** für eine **ordentliche Sachbearbeitung** möglich war (BGHZ 15, 305, 309 = NJW 1955, 297; 30, 19, 125 = NJW 1959, 1219; KOPP, a. a. O., § 75 Rn. 8). Entscheidend ist hierbei nur der Umfang und der Schwierigkeitsgrad des jeweiligen Vorgangs, mit dem die Behörde befaßt ist (TSCHIRA/SCHMIDT-GLAESER, a. a. O., S. 127).

Nach § 75 S. 2 VwGO wird auch dann eine Untätigkeitsklage zulässig, wenn die Behörde

größten Teil noch vor der deutschen Vereinigung gestellt wurden, weil seinerzeit die DDR-**Anmeldeverordnung** v. 11. 7. 1990 eine Ausschußfrist zum 13. 10. 1990 vorsah (GBl. I, Nr. 56, S. 1260). Da über den drohenden Ablauf der Anmeldefrist vielfach in den Medien berichtet wurde, wurden die meisten Rückübertragungsansprüche tatsächlich bereits seinerzeit erhoben. Zum Zeitpunkt des Antragsübergangs fehlten jedoch nicht nur die technischen Voraussetzungen ihrer Bearbeitung, sondern auch die hierfür erforderlichen Rechtsvorschriften. Die Anmeldeverordnung hielt lediglich Grundstücksveräußerungen nach dem 18. 10. 1989 in der Schwebe und ordnete an, daß nach der Anmeldung von Rückübertragungsansprüchen für die entsprechende Immobilie keine Grundbucheintragungen mehr vorgenommen werden durften. Erst mit dem noch von der DDR erlassenen Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen (**VermG**) und dessen Einfügung in den Einigungsvertrag wurden dann inhaltliche Grundsätze für die Rückübertragung entwickelt und die hierfür zuständigen Behörden bestimmt. Hinzu kommt, daß vor der deutschen Vereinigung in der DDR keine dem § 75 VwGO entsprechende Vorschrift bestand und daher das Beschleunigungsgebot keine Rechtsgültigkeit für die DDR hatte. Es ist daher davon auszugehen, daß die „angemessene Frist“ für die Verwaltungsentscheidung, von der § 75 VwGO spricht, erst am **3. 10. 1990** zu laufen anfang. Da aus den o. g. Gründen die meisten Restitutionsansprüche bis zum Oktober 1990 angemeldet wurden, bedeutet dies aber zugleich, daß die 3-Monatsfrist, nach welcher die Untätigkeitsklage zulässig ist, bereits seit langem abgelaufen ist.

b) Neuansprüche

Daneben ist die Fallgruppe der neueren Ansprüche zu berücksichtigen, die auch heute noch laufend eingehen. Erst im Entwurf des **Zweiten Vermögensrechtsänderungsgesetzes** (2. Verm-RÄndG, vgl. hierzu ZAP-DDR-Aktuell, Heft 10/92) wird in Art. 1 Nr. 20 eine **Ausschußfrist** für die Anmeldung vorgesehen, die am **31. 12. 1992** ablaufen soll.

Hinsichtlich dieser neueren Ansprüche ist zu berücksichtigen, daß abweichend von der 3-Monatsfrist des § 75 S. 2 VwGO eine **Klage** auch schon **vorher zulässig** sein kann, wenn besondere Umstände auf Seiten des Klägers dies rechtfertigen. Maßgeblich dabei ist ausschließlich das nach objektiven Gesichtspunkten zu beurteilende Rechtsschutzinteresse des Klägers an einer raschen, ggf. sofortigen Entscheidung (KOPP, a. a. O., § 75, Rn. 12; REDECKER/V. OERTZEN, VwGO, 10. Aufl., § 75 Rn. 6). Im Bereich des Rückgaberechtes ist insbesondere an **drohende Unternehmenskonkurse**, anderweitige schwere Vermögensschäden sowie **unaufschiebbare Investitionen** und **Reparaturmaßnahmen** zu denken und alle anderen Maßnahmen, die für ihre finanzielle Machbarkeit eine Klärung der Eigentumsverhältnisse voraussetzen. Verwaltungsinterne Weisungen des Bundesamtes zur Regelung offener Vermögensfragen, derartige wirtschaftliche Dringlichkeiten zu berücksichtigen, gibt es bereits. Da sie jedoch keineswegs immer beachtet werden, kann durchaus die Situation eintreten, daß auch die Gerichte derartige Eilgründe für die Verkürzung der „angemessenen Frist“, auch unter dem 3-Monatszeitraum, feststellen müssen.

3. Verzögerung ohne „zureichenden Grund“

Bei der Überprüfung, ob die Voraussetzungen einer Untätigkeitsklage nach § 75 VwGO gegeben sind, wird häufig übersehen, daß **neben** dem Ausbleiben einer Entscheidung in angemessener Frist die gerichtliche Sachentscheidung nur dann eröffnet ist, wenn die Nichtbearbeitung des Antrages bzw. des Widerspruchs auch „ohne zureichenden Grund“ erfolgte.

a) Ausreichende Verzögerungsgründe

Ein zureichender Grund für eine Verzögerung besteht dann, wenn nach objektiven Kriterien die Angelegenheit noch **nicht entscheidungsreif** ist oder sachliche Gründe für die Aussetzung

der Bearbeitung bestehen. In diesem Sinne ist die Bejahung eines zureichenden Verzögerungsgrundes etwa dann unproblematisch, wenn notwendige Unterlagen, Vollmachten bzw. Informationen vom Antragsteller entgegen einer Aufforderung nach § 31 Abs. 3 VermG nicht beigebracht wurden oder aber die Verfahrensbeteiligten den Versuch einer **gütlichen Einigung** nach § 31 Abs. 5 S. 2 VermG angezeigt haben. Im letztgenannten Fall ordnet das Gesetz ausdrücklich an, daß das Verfahren auszusetzen ist.

b) Generelle Überlastung als Verzögerungsgrund

Äußerst fraglich ist hingegen, ob auch die langfristige und generelle Überlastung der zuständigen Behörde, wie sie im Bereich der Antragsbearbeitung nach dem VermG festzustellen ist, einen „zureichenden Grund“ für die Verzögerung darstellen kann.

aa) Stellungnahmen der Rechtsprechung

Soweit Rechtsprechung in dieser Frage ersichtlich ist, wird diese Frage verneint. So wurde vom **OVG Hamburg** (NJW 1990, 1379 ff.) entschieden, daß eine generelle und langfristige Arbeitsüberlastung der Behörde oder eines Behördenteils **kein zureichender Grund** für eine Verzögerung i. S. des § 75 VwGO ist. Das Gericht hat dabei zu erkennen gegeben, daß je allgemeiner und je typischer die Ursachen für ein länger als 3 Monate andauerndes Verwaltungsverfahren sind, um so weniger von einem zureichenden Verzögerungsgrund gesprochen werden könne. Dies erscheint auf den ersten Blick paradox, denn gerade allgemeine und typische Arbeitsüberlastungen sind selbst bei gutem Willen aller Sachbearbeiter nicht behebbar und regelmäßig in einem individuellen Sinne unverschuldet. Demgegenüber betont das OVG Hamburg, daß die – aus Sicht des einzelnen Beamten und der Behörde – Verzögerungsgründe hinter dem objektiven Gesetzestext (Beschleunigungsgebot) um so mehr zurücktreten müssen, je länger die gesetzliche 3-Monatsfrist überschritten wird.

Auch die Rechtsprechung in den neuen Bundesländern ordnet inzident die bei der Bearbeitung von Anträgen nach dem VermG entstehenden Verzögerungen nicht als zureichenden Grund i. S. des § 75 VwGO ein.

In einem vom **KrG Leipzig-Stadt** entschiedenen Fall (ZOV 1992, 177 = VIZ 1992, 201 = ZAP-DDR EN-Nr. 221/92) hatte ein Alteeigentümer eine Untätigkeitsklage gegen das zuständige Amt zur Regelung offener Vermögensfragen erhoben, nachdem über seinen Anspruch 9 Monate nach Antragstellung noch nicht entschieden war. Das Gericht setzte das Verfahren zwar nach § 75 S. 3 VwGO bis zum 30. 6. 1992 aus, gab aber in den Gründen zu erkennen, daß im Fall einer Nichtbescheidung des Antrags zu diesem Zeitpunkt die unzureichende Personal- und Sachausstattung **nicht** genügen werde, um weiterhin einen zureichenden Grund für eine Verzögerung i. S. des § 75 VwGO anzuerkennen. Die Behörde verstößt dann gegen das Verfassungsgebot aus Art. 20 Abs. 3 GG, geltendes Recht zu vollziehen. Notfalls müsse sie den Personalbestand und die Sachausstattung in erforderlichem Umfang aufstocken.

Nach einem Beschl. des **BG Frankfurt/Oder** (v. 27. 3. 1991 – BZR 161/91 = NJ 1991, 553 = ZAP-DDR EN-Nr. 43/92 [Eintragung eines **Grundbuchwiderspruchs** bei verzögerter Bearbeitung des Restitutionsantrags]) kommt es sogar einer faktischen Rechtsverweigerung gleich, wenn ein Antrag nach dem VermG, der am 27. 8. 1990 gestellt wurde, bis zum März 1991 unbearbeitet gelassen wurde.

angemessener Frist gehört und entschieden wird. Soweit der Deutsche Vertragstext der EMRK eine Beschränkung auf zivilrechtliche Ansprüche und strafgerichtliche Verfahren anzudeuten scheint, ist er zu eng. Mit dem Urt. v. 28. 6. 1978 (NJW 1979, 477) hat der EuGH für Menschenrechte zur Auslegung des Art. 6 EMRK festgestellt, daß hierunter auch Verfahren fallen, die **Eigentum** und **eigentumsähnliche Rechte** betreffen, unabhängig davon, ob sie nach deutschem Verfahrensrecht vor den Zivil- oder Verwaltungsgerichten verhandelt werden. Die Beschleunigungsmaxime des Art. 6 EMRK erfaßt somit eindeutig auch die Verfahren nach dem VermG, da hier stets vermögenswerte Rechte und damit Eigentum i. S. des Art. 14 GG betroffen wird.

**cc) Auswirkungen des verfassungsrechtlichen Beschleunigungsgebotes
nach Art. 19 Abs. 4 GG**

Ein verfassungsrechtliches Beschleunigungsgebot ist weiterhin Art. 19 Abs. 4 GG zu entnehmen, da ohne eine Entscheidung in überschaubarem Zeitraum die **Rechtsweggarantie** nicht effektiv gewährleistet ist (vgl. allgemein zur Bedeutung des Verfassungsrechts für den Zivilprozeß SCHNEIDER ZAP F. 13, S. 153 ff.; ders. ZAP F. 13, S. 189 ff.). Dementsprechend sind sich Rechtsprechung und Rechtslehre einig, daß Art. 19 Abs. 4 GG auch das Gebot zur Sicherung eines „**rechtzeitigen**“ **Rechtsschutzes** enthält (PAPIER in: Handbuch des Staats- und Verfassungsrechts, Bd. 6 [Freiheitsrechte], 1989, § 153, Rn. 20; SCHENKE in: Bonner Kommentar zum GG, 2. Bearbeitung, Art. 19 Abs. 4 Rn. 422 ff.; KLÖPFER JZ 1979, 209, 212 f.; BVerfGE 55, 349, 369). Auch dies unterstreicht die Notwendigkeit, § 75 VwGO und den hier enthaltenen Begriff des zureichenden Grundes i. S. einer **objektiven Institutsgarantie** zu interpretieren, wobei dann nicht gefragt werden kann, ob dem einzelnen Sachbearbeiter oder der Behörde im Einzelfall eine schnellere Entscheidung möglich war. Maßgeblich ist lediglich, ob die staatliche Verwaltung insgesamt ihrer Verpflichtung, Anträge innerhalb angemessener Zeit abzuwickeln, nachgekommen ist. Jede andere Auslegung würde es ermöglichen, die Schutzwirkung des Art. 6 EMRK und des Art. 19 Abs. 4 GG leerlaufen zu lassen, indem seitens der jeweiligen Regierung lediglich eine personell, technisch und organisatorisch unzureichende Behördenstruktur zur Verfügung gestellt wird.

III. Konsequenzen für Verwaltungsbehörden und Gerichte

Das Verständnis des § 75 VwGO als objektive Institutsgarantie und die Interpretation des Begriffes „zureichender Grund“ in diesem Sinne bedeutet für die Verwaltung zum einen, daß diejenigen Verfahren schneller und vorrangig zu betreiben sind, die zur Sicherung der Effektivität des Rechtsschutzes in besonderer Weise einer schnellen Entscheidung bedürfen. Die Vermögensämter sind demnach gehalten, eine **Dringlichkeitsliste** aufzustellen, nach der die eingegangenen Anträge zu bearbeiten sind. Die bei einigen Vermögensämtern anzutreffende Praxis, die Entscheidungen „**stur nach Aktenzeichen**“, d. h. nach der Reihenfolge der Eingänge abzuarbeiten, ist damit rechtlich nicht haltbar (zum Gesichtspunkt einer schuldhaften Amtspflichtverletzung in diesem Zusammenhang vgl. unten IV 2).

1. Rechtliche Orientierungspunkte

Orientierungspunkt und Leitlinie der Dringlichkeitsliste muß dabei neben **Art. 6 EMRK** und **Art. 19 Abs. 4 GG** das von **Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG** aufgestellte Verfassungsgebot sein, das Eigentumsrecht zu gewährleisten und eine umfassende privatnützige Ausübung durch den Eigentümer zu ermöglichen. Sobald sich Hinweise dafür ergeben, daß durch die verzögerte Bearbeitung eine Gefährdung dieser umfassenden privatnützigen Eigentumsausübung ergibt, ist eine vorgezogene Bearbeitung geboten.

2. Existenz besonderer Eilgründe

Eine vorrangige Bearbeitung ist etwa dann zwingend erforderlich, wenn dem Antragsteller **konkret beabsichtigte investive Maßnahmen** durch die Verzögerung der Bearbeitung nicht durchführbar bleiben und dem Antragsteller von daher die Möglichkeit einer wirtschaftlich sinnvollen Nutzung seines Eigentums vorenthalten wird. Insoweit könnte die Situation allerdings durch das 2. VermÄndG entschärft werden, da das hier in Art. 5 vorgesehene **Investitionsvorrangsgesetz** (vgl. hierzu ZAP-DDR-Aktuell, Heft 10/92) erstmalig ausdrücklich Eigeninvestitionsverfahren vorsieht. Gleichwohl sind auch in Zukunft noch Fälle denkbar, bei denen sich aus der Verzögerung die Drohung nennenswerter wirtschaftlicher Einbußen ergibt. Ähnliches gilt auch für Objekte, bei denen für den Antragsteller die Gefahr besteht, durch eine **Investitionsbescheinigung** (§ 3a VermG bzw. entsprechende zukünftige Rechtsvorschriften des Investitionsvorrangsgesetzes) seines Anspruches auf **Realrückgabe** verlustig zu gehen. Die vielerorts anzutreffende Praxis der Kommunen, gerade Gewerbeerwartungsland „unter Verschuß zu halten“ und Rückübertragungsanträge, die sich auf solche Gebiete beziehen, verzögert zu bearbeiten (um es der verfassungsberechtigten Kommune zu ermöglichen, doch noch einen Investor zu finden), muß als eklatant verfassungswidrig eingestuft werden. Da in diesen Fällen offenkundig ein durch die Fremdinvestition bedingter Verlust der Rückgabebearbeitung droht, ist in diesen Fällen nicht die verzögerte, sondern gerade bevorzugte Bearbeitung geboten. Aus dem gleichen Grunde wird regelmäßig dann, wenn bereits konkrete Hinweise auf ein mögliches Verfahren nach § 3a VermG gegeben sind, stets eine Situation ergeben, die eine sofortige Entscheidung der Vermögensämter und ggf. auch des Gerichts im Rahmen eines Verfahrens nach § 75 VwGO erforderlich macht.

Gründe für eine vorrangige Bearbeitung können sich aber auch aus der Person des Antragstellers ergeben, etwa wenn dieser wegen des **fortgeschrittenen Alters** bei einer noch zu erwartenden Verfahrensdauer von 10–15 Jahren nicht mehr selbst in den Genuß einer privatnützigen Ausübung des Eigentumsrechtes kommen würde.

Die vorstehend genannten Aspekte für eine Dringlichkeit können nur als beispielhaft, nicht aber als abschließend verstanden werden, da das Gebot effektiven Rechtsschutzes durch **vielfältige Lebenssachverhalte** begründet sein kann.

Übersieht oder mißachtet die Verwaltungsbehörde einen dieser Dringlichkeitsgründe, ist demnach unabhängig davon, ob schuldhaftes Handeln der Behörde oder eines Amtsträgers festzustellen ist, gem. § 75 VwGO die unverzügliche gerichtliche Entscheidung zulässig und geboten.

3. Dringlichkeitsbewertung

a) Die vorstehend geschilderten rechtlichen Gesichtspunkte liegen offensichtlich auch einem gemeinsamen **Runderlaß** des Ministers der Justiz, des Ministers des Innern und des Ministers der Finanzen des Landes **Brandenburg v. 20. 2. 1992** (3850-I.7/1-AErB, JMBL. Brandenburg, S. 62; vgl. auch OV-Spezial 12/92, S. 7 f.) zugrunde. Das **Grundbuchamt** hat einen **Eintragungsantrag** unbeschadet des § 17 GBO zeitlich bevorzugt zu erledigen, wenn die Eintragung der Erreichung eines besonderen Investitionszweckes dient (§ 2 Abs. 1 des Erlasses). Ein derartiger Zweck ist etwa anzunehmen, wenn ein Vorhaben der Sicherung oder Schaffung von

Aufstellen einer Dringlichkeitsliste geboten ist, von den obersten Organen der Exekutive **beachtet** und in für die nachgeordneten Behörden verbindliche Anordnung umgesetzt werden müssen.

b) Ein weiteres Beispiel dafür bildet der Prioritätenkatalog aufgrund des **Erlasses** des Ministeriums für Finanzen des Landes **Brandenburg** – IV/4 – VV 5500 – 05/92 – v. **15. 5. 1992**. Alle Ämter zur Regelung offener Vermögensfragen sind vom zuständigen Landesamt zur Regelung offener Vermögensfragen angewiesen worden, zukünftig nur noch streng nach diesem Prioritätenkatalog zu verfahren.

4. Generelle Beschleunigungspflicht des Staates

Aber auch diejenigen Verfahren, die nicht einer bevorzugten Bearbeitung unterfallen, können nicht **über mehrere Jahre** hinweg **unbeschieden** bleiben (so ausdrücklich KrG Leipzig-Stadt, Beschl. v. 28. 1. 1992, vgl. oben II 3 b aa). Insbesondere aus der Rechtsprechung zu Art. 6 EMRK ergibt sich, daß ein viele Jahre oder gar Jahrzehnte dauerndes Verfahren selbst dann unzulässig ist, wenn eine große rechtliche Komplexität die Entscheidungsfindung behindert (vgl. EGMR NJW 1990, 560 f.). Auf die Dauer mehrerer Jahre bekommt die Untätigkeit einer Behörde den Charakter der Verweigerung, sich mit der Sache zu befassen, so daß es nach der gebotenen objektiven Betrachtung auch aus diesem Grunde an einem zureichenden Grund für eine Verzögerung gem. § 75 VwGO fehlt (in diesem Sinne KOPP, a. a. O., § 75, Rn. 15; BG Frankfurt/Oder NJ 1991, 553, vgl. oben II 3 b aa).

In derartigen Fällen der evident unzureichenden Sach- und Personalausstattung verdichtet sich das Gebot des effektiven Rechtsschutzes zu einer **Verpflichtung** des Staates, die ihn zwingt, **haushaltsrechtliche Mittel** bereitzustellen, deren es zur Sicherung eines zeitgerechten und angemessenen Rechtsschutzes bedarf (SCHENKE, a. a. O., Art. 19 Abs. 4 Rn. 423; PAPIER, a. a. O., § 153 Rn. 20; KLÖPPER JZ 1979, 209, 212). Ein derartiger Anspruch auf Bereitstellung der erforderlichen Haushaltsmittel richtet sich in erster Linie gegen den parlamentarischen **Gesetzgeber**, der im Haushaltsplan die erforderlichen Mittel bereitstellen muß, trifft aber auch die einzelnen **Behörden**, innerhalb des Amtes geeignetes Personal und die notwendigen Sachmittel bereitzustellen, ggf. die Ausstattung des Amtes auch erheblich zu erhöhen (so ausdrücklich KrG Leipzig-Stadt, vgl. oben II 3 b aa). Das Gebot rechtzeitigen Rechtsschutzes trifft in diesen Fällen letztlich auch die **Gerichte**, die im Fall jahrelanger Verzögerung der Rückgabeentscheidung die Angelegenheit forcieren und notfalls selbst zur Sache entscheiden müssen.

IV. Gesichtspunkt des Schadensersatzes

Aus Sicht der Antragsteller können im übrigen auch Gesichtspunkte des Schadensersatzes für die Erhebung der Untätigkeitsklage den Ausschlag geben. Die **Unterlassung der Untätigkeitsklage** könnte nämlich anderweitig dazu führen, daß ansonsten realisierbare **Schadensersatzansprüche entfallen** (vgl. unten 3).

1. Drittschützende Amtspflichten

Soweit die Verzögerung der Antragsbearbeitung zu einem wirtschaftlichen Schaden führt (etwa Betriebskonkurse, nicht mehr erhältliche Förderungsmittel, entgangene Einnahmen etc.), können die Voraussetzungen eines Staatshaftungsanspruches gem. **Art. 34 GG i. V. m. § 839 BGB** gegeben sein. Die Träger öffentlicher Gewalt, mithin auch die Bediensteten der Vermögensämter, trifft die allgemeine Amtspflicht, einen Antrag innerhalb angemessener Frist zu bearbeiten (BGHZ 15, 305, 309 = NJW 1955, 297; 30, 19, 25 f. = NJW 1959, 1219). Diese Amtspflicht hat aufgrund der Schutzwirkung des Art. 6 EMRK und des Art. 19 Abs. 4 GG auch drittschützende Wirkung.

2. Schuldhafte Pflichtverletzungen

Die Verletzung einer derartigen Amtspflicht ist zum einen gegeben, wenn die **Dringlichkeit** einer Entscheidung im Einzelfall **nicht erkannt** oder **fälschlich verneint** wurde, zum anderen dann, wenn die Bearbeitungsverzögerung auf eine unzureichende innerbehördliche Organisation zurückzuführen ist, wie etwa die Vorenthaltung an sich vorhandener Sachmittel oder an sich vorhandenen Personals, das seitens der Behördenleitung nicht den Vermögensämtern zugeführt wird. Vom BGH ist entschieden worden, daß derartige **Organisationsmängel** eine Amtshaftung auslösen können (BGH VersR 1983, 1031, 1032). Die schuldhafte Verletzung der o. g. Amtspflichten ist dann zu bejahen, wenn der einzelne Sachbearbeiter, obwohl Ansatzpunkte hierfür in der Akte zu erkennen waren, die Dringlichkeit eines Vorhabens nicht erkannt oder fälschlich verneint hat. Jedenfalls ein Organisationsverschulden liegt auch vor, wenn innerhalb einer Behörde die Anträge „stur nach Eingang“ abgearbeitet, nicht aber nach den Dringlichkeitspräferenzen geordnet werden oder aber die Dringlichkeitsliste in sich fehlerhaft oder unzureichend ist (vgl. hierzu auch oben III).

3. Schadensverhinderungspflicht

Soweit im Einzelfall derartige Voraussetzungen gegeben sind, muß allerdings die Pflicht des Antragstellers berücksichtigt werden, seinerseits den Eintritt eines Schadens nach Möglichkeit durch Einlegung geeigneter Rechtsmittel zu verhindern (§ 839 Abs. 3 BGB). Derartige Rechtsmittel können neben der **Dienstaufsichtsbeschwerde** und der **Petition** auch die Einlegung der oben angesprochenen **Untätigkeitsklage** sein. Die generelle Eignung der Untätigkeitsklage, eine Sachentscheidung durch Gerichte in Fällen zu erreichen, in denen eine Sachentscheidung durch die Behörde ohne zureichenden Grund in angemessener Frist ausblieb, wurde bereits vorstehend bejaht.

Dem **Antragsteller** obliegt daher die **Pflicht**, zunächst mit Eingaben, Dienstaufsichtsbeschwerden und Petitionen (soweit diese zeitlich noch den Eintritt des Schadens verhindern können mögen) gegen die Untätigkeit der Behörde vorzugehen und als letztes Mittel die Untätigkeitsklage zu erheben (BGHZ 15, 305, 310 = NJW 1955, 297; 30, 19, 26 = NJW 1959, 1219). Damit hat ein Amtshaftungsanspruch nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn zunächst im Wege des **Primärrechtsschutzes** (Eingaben, Dienstaufsichtsbeschwerden und Untätigkeitsklage) versucht wurde, den geltend gemachten Schaden zu verhindern. Auch dies spricht dafür, die in Rückgabeangelegenheiten erhobenen Untätigkeitsklagen nicht restriktiv zu behandeln, sondern trotz der schweren Aufgabe, die damit auf die neu begründete Verwaltungsgerichtsbarkeit der neuen Bundesländer zukommt, dem verfassungsrechtlichen Gebot effektiven Rechtsschutzes durch die inhaltliche Entscheidung der Untätigkeitsklagen zum Durchbruch zu verhelfen. Dieser Wunsch, die Rückgabeverfahren mit Hilfe der Untätigkeitsklage zu beschleunigen, könnte angesichts der zum Teil festzustellenden Überbelastung der Verwaltungskammern in den neuen Bundesländern schnell als „Wunschdenken“ abqualifiziert werden. Diese Wertung wäre allerdings vorschnell; insoweit ist zu erinnern an die weitgehend unbekannte und vergessene Vorschrift des § 839 Abs. 2 S. 2 BGB. Danach entfällt das Spruchrichterprivileg und es tritt folglich die **Staatshaftung** gem. Art. 34 GG ein, wenn ein Richter die Ausübung seines Amtes, d. h. die Urteilsfindung, pflichtwidrig verzögert oder verweigert hat (vgl. OLG Düsseldorf VersR 1991, 1057). Angesichts der Bindung der Gerichte an Recht und Gesetz und