

DISKUSSION

Altschulden der Kommunen?

Anmerkungen zum Urteil des BVerwG vom 8. 7. 1994*

Dr. Diether Hoffmann, *Rechtsanwalt, Leipzig*

Nach dem Urteil des BVerwG v. 8. 7. 1994 gehen bei einer gem. Art. 21 Abs. 3 EinigungsV erfolgenden Rückübertragung eines von einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft dem Zentralstaat unentgeltlich zur Verfügung gestellten Vermögenswerts die konkret auf den Vermögensgegenstand bezogenen Verbindlichkeiten und Rechtsverhältnisse auf die berechnete Körperschaft mit über, auch soweit solche Verbindlichkeiten und Rechtsverhältnisse erst nach dem Übergang des Vermögensgegenstands in das Eigentum des Zentralstaats begründet wurden; zurückzuübertragen sei das Vermögen „so, wie es steht und liegt“. Diesem Ergebnis und der es stützenden Begründung kann nicht gefolgt werden.

1. Beginnen wir mit dem „üblichen Sprachgebrauch“. Dieser versteht unter Vermögen die Aktiva. Im Deutschen Rechts-Lexikon¹ heißt es: „Vermögen ist die Gesamtheit der einer Person zustehenden Güter und Rechte von wirtschaftlichem Wert.“ Die Brockhaus-Enzyklopädie² führt uns weiter, indem sie für das „Privatrecht“ Vermögen definiert als „die Gesamtheit der Aktiva, der Inbegriff der in Geld schätzbaren Güter einer Person“ und uns lehrt, daß man „wirtschaftlich ... unter Vermögen im engeren Sinne die Summe aller in Geld bewerteten Wirtschaftsgüter (versteht), die an einem bestimmten Stichtag im Eigentum eines Wirtschaftssubjektes sind“; allerdings werden wir auch darüber belehrt, daß „nach römischem und gemeinem Recht ... die Schulden negatives Vermögen (waren; während sie) nach dem BGB ... eine Belastung des Vermögens“ bilden.

Dementsprechend definiert *Larenz*³, „grundsätzlich ... (bestehe) das Vermögen einer Person aus der Gesamtheit der ihr jeweils zustehenden geldwerten Rechte“, und weiter: „nur die Rechte, nicht auch die Verbindlichkeiten einer Person ... (bildeten) ihr Vermögen“⁴. Wenn andere⁵ unter Aufnahme der Verbindlichkeiten den Vermögensbegriff auch im Sinne des von ihnen so genannten „Nettovermögens“ definieren, so kann daraus kaum gefolgert werden, es handele sich um „üblichen Sprachgebrauch“.

Die insoweit wohl wichtigste gesetzliche Vorschrift, nämlich die grundsätzliche Anordnung, daß der Kaufmann über seine Lage durch Erstellung einer Bilanz zu berichten habe, sagt schlicht, es sei darzustellen „das Verhältnis ... (des) Vermögens und ... (der) Schulden“ des Kaufmanns (§ 242 Abs. 1 Satz 1 HGB). Schulden sind also nach dieser Vorschrift nicht ein, wenn auch negativer Bestandteil des Vermögens; sie stehen diesem vielmehr in der Bilanz gegenüber. Dies - und nichts anderes - ist der „übliche Sprachgebrauch“, und nicht nur der Sprachgebrauch des Volkes und der Wirtschaft, sondern auch der Sprachgebrauch der Juristen und des Gesetzgebers.

Das vom BVerwG zitierte Urteil des BVerfG v. 14. 11. 1962⁶ ist insoweit durchaus zurückhaltend, wenn es ausführt, „weder aus dem allgemeinen Sprachgebrauch unserer Rechtsordnung noch aus dem des Grundgesetzes selbst ... (lasse) sich eindeutig feststellen, ob der Begriff ‚Vermögen‘ die Schulden“ mitumfasse.

2. Soweit sich das BVerwG im übrigen auf das zitierte Urteil des BVerfG stützt, sei darauf hingewiesen, daß dieses erging, nachdem mit dem Beschluß über den neuen Art. 135a GG und das zu seiner Ausführung erlassene Allgemeine Kriegsfolgengesetz (BGB1. 1957 I S. 1747) ein Kompromiß zwischen Bund und Ländern erzielt worden war, der es müßig erscheinen ließ, darüber zu streiten, ob auch die Passiva als Bestandteil des Vermögens zu betrachten waren. Es war erst dieser Kompromiß, der den Streit beendete, so daß „diese früher heftig umstrittene Frage ... als ausgetragen gelten“ konnte.⁷ Im hier kommentierten Urteil wird die Entwicklung verdreht, wenn angenommen wird, „bereits mit der Einfügung des Art. 135a GG“ habe sich „die frühere Kontroverse“ erledigt; nein, erst mit den entsprechenden Beschlüssen, die ja nicht nur die Grundgesetzänderung, sondern auch die Neuverteilung der Verbindlichkeiten zum Inhalt hatten, erschien es nicht mehr sinnvoll, die alten Streitigkeiten neu aufleben zu lassen, und sei es auch nur in wissenschaftlichen Kommentaren. Alle späteren Äußerungen sind deshalb für die heute zu entscheidenden Fragen irrelevant.

Für die Zeit vorher wird man mindestens sagen können, daß sehr beachtliche Stimmen die Zugehörigkeit der Verbindlichkeiten zum Vermögen verneinten.⁸ Später lohnte es sich aber nicht mehr, über Prinzipien zu streiten; in den Kommentaren wurden nur noch frühere Positionen verteidigt.

Aus ihnen kann ebenso wenig wie aus dem zitierten Urteil des BVerfG Wesentliches für die heute zu entscheidenden Fragen gewonnen werden. In letzterem findet sich im übrigen jedenfalls keine Entscheidung der jetzt wieder strittigen Frage; ausdrücklich wird gesagt, diese Frage habe „offenbleiben“ können,⁹ da die Kompetenzzuweisung des Art. 134 Abs. 4 GG auch zur Entscheidung über die Passiva ermächtigt habe - eine Kompetenzzuweisung, die wir im EinigungsV wiederfinden.

3. Nun soll sich etwas völlig Neues aus Art. 135a Abs. 2 GG ergeben. Danach findet der Absatz 1 dieses Artikels entsprechende Anwendung auf verschiedene Arten von Verbindlichkeiten, u.a. solche, „die mit dem Übergang von Vermögenswerten der Deutschen Demokratischen Republik auf ... Gemeinden im Zusammenhang stehen“. Doch was sagt der entsprechend anwendbare Absatz 1? Er läßt zu, daß bestimmte Verbindlichkeiten „nicht oder nicht in voller Höhe zu erfüllen sind“. Weder sagt er etwas über die Zugehörigkeit solcher Verbindlichkeiten zu einem Vermögen, noch wird durch ihn die Übernahme oder gar die Erfüllung von Verbindlichkeiten aus einem übernommenen Vermögen angeordnet. Wenn das BVerfG ausführt, Absatz 2 beruhe auf „der Prämisse, daß mit dem ehemals volkseigenen Vermögen auch Verbindlichkeiten übergehen“, erscheint dies als *petitio principii*, die nicht begründet wird und deshalb auch nicht akzeptiert werden kann.

Hier wie auch im übrigen im EinigungsV findet sich keine Norm, welche Verbindlichkeiten den anspruchsberechtigten Körperschaften zuordnet (Ausnahmen s. u. 4.). Es gibt auch keinen Hinweis, daß die Parteien des EinigungsV allgemein den Vermögensbegriff der Art. 21, 22 EV übereinstimmend so definiert hätten, daß die Verbindlichkeiten hätten mit übernommen werden sollen. Im Gegenteil: den Vertretern der Bundesregierung war mit Sicherheit bekannt, daß es über die Frage der Zuordnung von Verbindlichkeiten zu den entsprechenden Vermögenswerten nach 1949 erhebliche Auseinandersetzungen gegeben hatte; wenn trotz dieser klaren Kenntnis keine Zuordnung der Verbindlichkeiten erfolgte, so geht dies eindeutig zu Lasten des Bundes; mangels Zuordnung sind die entsprechenden Verbindlichkeiten nicht zu übernehmen.

Hier gilt, was auch sonst eine allgemeine Regel des Rechts ist: wer etwas unklar formuliert, kann sich nicht auf seine Vorstellungen berufen; Zweifel gehen zu seinen Lasten. In diesem Zusammenhang lese man zehn beliebige Seiten der Anl. I zum EinigungsV: wo die Vertreter der Bundesregierung einen Regelungsbedarf sahen, haben sie diesem bis ins kleinste Detail hinein Rechnung getragen. Vor diesem Hintergrund erscheint es ausgeschlossen, daß die Notwendigkeit übersehen wurde, etwas über die Auslegung des Begriffs „Vermögen“ zu sagen, wenn damit auch das sog. Passivvermögen gemeint sein sollte.

Daß „die Parteien des EinigungsV“ etwas anderes vereinbaren wollten, ergibt sich wenigstens nicht aus der Denkschrift zum EinigungsV, wenn diese überhaupt den Willen „der Parteien“ und nicht nur die Interpretation einer Partei wiedergibt. An der vom BVerfG zitierten Stelle heißt es: „Die Vorschrift über die Verteilung des Verwaltungsvermögens beruht auf dem Gedanken, daß das Vermögen demjenigen Verwaltungsträger zustehen soll, der auch die entsprechende Aufgabe zu erfüllen hat. Ein vergleichbarer Grundgedanke liegt unter anderem Artikel 134 des Grundgesetzes zugrunde.“ Wo steht hier etwas von Verbindlichkeiten?

4. Dementsprechend hatte die vom BVerfG aufgehobene Entscheidung des VG Berlin¹⁰ sehr sorgfältig herausgearbeitet, daß auch dem EinigungsV, auf den es letzten Endes entscheidend und allein ankommt, nicht entnommen werden kann, daß mit Vermögen auch das „Negativvermögen“ gemeint sein soll. Im Gegenteil, wo die Vertragsparteien meinten, daß für Verbindlichkeiten eine Regelung gefunden werden sollte, wurde dies klar zum Ausdruck gebracht.

In unserem Zusammenhang interessiert bereits die Überschrift des hier einschlägigen Kap. VI des EinigungsV: „Öffentliches Vermögen und Schulden“; also sind Schulden doch wohl etwas anderes als das Vermögen und nicht dessen Bestandteil. Sodann wird im einzelnen angeordnet, welchen Einfluß die staatliche Vereinigung auf die Verbindlichkeiten hat: Art. 23 enthält eine allgemeine „Schuldenregelung“, für „Verbindlichkeiten gegenüber dem Ausland und der Bundesrepublik Deutschland“ gilt Art. 24, auch für die landwirtschaftlichen Unternehmen gelten gem. Art. 25 Abs. 3 Satz 3 bis 5 besondere Regelungen in bezug auf die Schulden dieser Unternehmen. Art. 26 Abs. 2 sowie Art. 27 Abs. 1 Satz 3 und 4 belasten ausdrücklich das „Sondervermögen Deutsche Reichsbahn“ und das „Sondervermögen Deutsche Post“ mit den Verbindlichkeiten, die „im Zusammenhang“ mit den übertragenen Vermögensrechten stehen - eine Regelung, die überflüssig gewesen wäre, wenn mit dem Vermögen die Verbindlichkeiten bereits übergegangen wären.

Und dies soll sich nun für die den Gemeinden zurückzuübertragenden Vermögenswerte automatisch ergeben? Das Gegenteil ist richtig. Wer dafür noch einen Nachweis benötigt, lese Art. 22 Abs. 4 Satz 3: es wurde auch hier für notwendig gehalten anzuordnen, daß die „anteiligen Schulden“ für das den Kommunen übertragene Wohnungsvermögen von diesen zu übernehmen sind.

Aus dem EinigungsV selbst ergibt sich damit, daß Verbindlichkeiten im Zusammenhang mit dem Übergang von Vermögenswerten nur zu übernehmen sind, wenn dies im EinigungsV ausdrücklich angeordnet wird. Eine solche Anordnung findet sich in bezug auf die den Gemeinden zuzuordnenden Vermögenswerte nur in Art. 22 Abs. 4. Andere Verbindlichkeiten, die bis zum Inkrafttreten des KommunalvermögensG entstanden sind, waren deshalb von den Gemeinden nicht zu übernehmen.

5. Daß die Bestimmungen des EinigungsV die Gemeinden nicht in der vom BVerwG angenommenen Weise belasteten, ergibt sich auch daraus, daß die Bundesregierung in den letzten Jahren immer wieder versucht hat, den Gesetzgeber zur Übernahme ihrer Interpretation zu gewinnen. Dies ist ihr jedoch nicht gelungen. Weder aus § 1a Abs. 1 Satz 2 noch aus § 11 Abs. 2 VZOG ergibt sich Gegenteiliges.

§ 1a Abs. 1 Satz 2 VZOG läuft insoweit leer; denn er begründet keine Verbindlichkeit, sondern sagt lediglich, daß Verbindlichkeiten zuzuordnen sind, wenn sie materiell aufgrund der in § 1 VZOG bezeichneten Vorschriften entstanden sind. Ihm käme also eine Bedeutung im hier betrachteten Zusammenhang nur zu, wenn überhaupt eine Belastung der Gemeinden mit den entsprechenden Verbindlichkeiten zu bejahen wäre. Entsprechend seinem Charakter regelt auch insoweit das VZOG nur, wie formell zuzuordnen ist, was nach anderen Vorschriften materiell entstanden ist. Hätte der Gesetzgeber gewollt, daß durch diese Vorschriften nachträglich Belastungen eingeführt werden, hätte er dies klar sagen müssen; und dann könnte noch darüber gestritten werden, ob dies möglich gewesen wäre.

Genau so hat es die Bundesregierung gesehen, nachdem der Prozeß, der durch das hier kommentierte Urteil beendet wurde, in der 1. Instanz zugunsten der klagenden Kommune entschieden worden war. Mit ihrem Entwurf des Registerverfahrenbeschleunigungsg¹¹ wollte sie die vorstehend zitierte Regelung des § 1a Abs. 1 Satz 4 VZOG durch eine Norm ergänzen, derzufolge „Ansprüche, Rechte und Pflichten aus Schuldverhältnissen“ hätten übernommen werden müssen, „soweit sie ... (den übertragenen Vermögenswerten) wirtschaftlich zuzurechnen sind“. Das hat der Gesetzgeber abgelehnt; die vorgeschlagene Änderung ist nicht Gesetz geworden. Daraus läßt sich nur ableiten, daß es dem Willen des Gesetzgebers nicht entsprach, die Frage in dem von der Bundesregierung gewünschten Sinne zu entscheiden.

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus § 11 Abs. 2 Satz 1 VZOG. Dessen Wortlaut spricht gegen die ihm vom BVerwG gegebene Auslegung. Den weiteren Bestimmungen dieses Paragraphen ist zu entnehmen, daß es um „Verbesserungen und Verschlechterungen“, um „Maßnahmen für eine Bebauung, Modernisierung oder Instandsetzung“, um die „Kosten für die gewöhnliche Erhaltung“ geht, was alles mit dem Übergang von Verbindlichkeiten aus Krediten nichts zu tun hat. Wenn der Gesetzgeber insoweit ebenso wie in den entsprechenden Vorschriften des VermG auch den rechtlichen Zustand meinen wollte, wie dies in der Begründung zum Regierungsentwurf¹² ausgeführt wird, so hätte es dazu schon weiterer Regelungen bedurft, wie sie das angeblich als Vorbild dienende VermG enthält.

Im übrigen sei aus der Begründung zum Regierungsentwurf auch zitiert, daß nach Ansicht der Bundesregierung „für die Zeit vor der Wiedervereinigung ... Ausgleich von Verbesserungen deshalb nicht angezeigt (ist), weil diese Verwendungen regelmäßig aus Mitteln des Gesamthaushaltes der früheren DDR beschlossen worden sind“.¹³ Entsprechendes soll für die ebenfalls mit Mitteln des Gesamthaushalts finanzierten Verbindlichkeiten nicht gelten?

6. Der Hinweis auf angeblich entsprechende Regelungen für die Rückübertragung von Vermögenswerten an Private übersieht den grundsätzlichen Unterschied der Zwecke der zu betrachtenden Normen. Deshalb ist es auch abwegig, insoweit zu erörtern, ob Bürger und öffentliche Körperschaften gleich zu behandeln sind, wie dies *Gruber*¹⁴ tut. Bei der Zuordnung von Aktiva und Passiva an Kommunen geht es anders als bei der Anwendung von § 16 Abs. 2 Satz 1 und § 17 Satz 1 VermG nicht darum, welche Rechtsverhältnisse konkret einem Vermögenswert zuzuordnen sind, sondern darum, wie die Finanzmasse zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aufzuteilen ist. Sollte der Bund insoweit zusätzlich entlastet werden, so hätte dies in den Vorschriften, welche die Verteilung der Finanzmasse regeln, festgehalten werden müssen, was nicht geschehen ist, während

andererseits der Rückübertragungsanspruch Privater von Anfang an, d.h. seit dem Erlaß des VermG im September 1990, mit den sich aus den genannten Vorschriften ergebenden Verpflichtungen belastet war, aber auch in bezug auf zu übernehmende Schulden eine weitgehende Entlastung der Berechtigten angeordnet wurde (s. § 18 Abs. 2, § 16 Abs. 5 VermG).

7. Dies alles läßt im übrigen unberücksichtigt, was zur Natur der hier zu betrachtenden „Verbindlichkeiten“ zu sagen ist. In wesentlichen Bereichen handelt es sich um Haushaltsmaßnahmen des Zentralstaats, der - aus welchen Gründen auch immer - anstelle von direkten Zuweisungen Kreditaufnahmen anordnete. Insoweit bleibt es bei dem Widerspruch der Gemeinden, die nicht bereit sind, daraus die Belastung ihrer Haushalte mit Verbindlichkeiten abzuleiten. Auch wenn in vielen Bereichen Verbindlichkeiten aus Krediten anerkannt werden, die bis 1990 aufgenommen wurden, entbindet dies nicht den jeweiligen Anspruchsteller davon, im einzelnen nachzuweisen, daß es sich um einen echten Kredit und nicht um eine als „Kredit“ verschleierte Zuweisung von Haushaltsmitteln gehandelt hat. Auch wer finanzielle Beziehungen zwischen Kreditinstituten und Unternehmen in der Rechtsform der volkseigenen Betriebe als Kreditbeziehungen anerkennt, kann nicht übersehen, daß weder nach den Normen der DDR noch gar nach denen des Grundgesetzes Finanzzuweisungen den selben Charakter haben. Die Gemeinden haben Verbindlichkeiten nur zu übernehmen, wenn sich dies aus dem Einigungsvertrag (z.B. Art. 22 Abs. 4 Satz 3) ergibt; in allen anderen Fällen sind die Verbindlichkeiten erloschen.

* Az.: 7 C 36/93, NJ 1995, 104.

1 2. Aufl., Bd. 3, hrsg. von Tilch, S. 988.

2 17. Aufl., 19. Bd., S. 534.

3 Allg. Teil des deutschen bürgerlichen Rechts, 7. Aufl., S. 304.

4 Ebenda, S. 305.

5 Z. B. E. Wolf, Allg. Teil des Bürgerlichen Rechts, 3. Aufl. S. 169.

6 BVerfGE 15, 126 ff., 133.

7 K. H. Friauf, Staatsvermögen, in HdbStR IV, S. 305.

8 Vgl. etwa BGHZ 4, S. 277: „In Art. 134 GG ist zwar bestimmt, daß das Vermögen des Reichs grundsätzlich Bundesvermögen wird. Damit ist aber über die Haftung für Verbindlichkeiten des Reichs noch nichts gesagt.“

9 AaO (Fn 6), S. 134.

10 ZIP 1993, 1733 ff.

11 BT-Drucks. 12/5553.

12 Ebenda, S. 171.

13 AaO (Fn 11).

14 VIZ 1994, 668.