

DR. JUR. MAX DIETLEIN
Präsident des Verfassungsgerichtshofs
und des Oberverwaltungsgerichts
für das Land Nordrhein-Westfalen

4400 Münster, den 8. Januar 1989
AegidiiKirchplatz 5
Telefon: 02 51 / 50 52 51

- 7022 -

An den
Herrn Präsidenten
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
Postfach 11 43
4000 Düsseldorf 1

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
10. WAHLPERIODE

ZUSCHRIFT
10/2392

Betr.:

Gesetz über Enteignung und Entschädigung für das Land Nordrhein-
Westfalen (Landesenteignungs- und -entschädigungsgesetz
- EEG NW -)
Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksache 10/3177

hier:

Anhörung von Sachverständigen

Bezug:

Ihre Einladung vom 7. Dezember 1988 zur Anhörung von Sachver-
ständigen in der nicht-öffentlichen Sitzung des Ausschusses für
Innere Verwaltung unter Beteiligung des Rechtsausschusses am
12. Januar 1989

Sehr geehrter Herr Präsident,

Ihrem Wunsche entsprechend übersende ich in der Anlage meine
Stellungnahme vorab in schriftlicher Form mit der Bitte um freund-
liche Weiterleitung.

Mit vorzüglicher Hochachtung



(Dr. Dietlein)

MMZ 10 / 2392

Stellungnahme

zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung

- Drucksache 10/3177 -

für ein

Gesetz über Enteignung und Entschädigung für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesenteignungs- und -entschädigungsgesetz - EEG NW -);

hier: Teil VI Rechtsweg

§ 50 Antrag auf gerichtliche Entscheidung

I.

Die in Teil VI des Gesetzentwurfs der Landesregierung (E EEG NW) vorgeschlagene Rechtswegregelung (§ 50) gibt mir Anlaß zu folgenden grundsätzlichen Bemerkungen:

1. Wie in der Begründung des Regierungsentwurfs (zu Teil VI - Rechtsweg - Vorbemerkung) zutreffend hervorgehoben wird, ist die Rechtswegfrage durch die in Art. 14 Abs. 3 Satz 4 des Grundgesetzes enthaltene verfassungsrechtliche Vorgabe weitgehend vorbestimmt, so daß eine von der Sache her allein sinnvolle umfassende Zuständigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit für alle Fragen der Enteignung und Entschädigung nicht realisierbar ist. Um gleichwohl die Möglichkeit eines einheitlichen

Rechtsweges offen zu halten, hat der Bundesgesetzgeber in § 232 BauGB dem Landesgesetzgeber vorbehalten, alle Streitigkeiten wegen Entscheidungen der Enteignungsbehörden den bei der ordentlichen Gerichtsbarkeit angesiedelten Kammern (Senaten) für Baulandsachen zuzuweisen.

Auf den ersten Blick scheint es nahe zu liegen, alle in dem einheitlichen Enteignungsbeschluß (§ 30 E EEG NW) geregelten Fragen im Interesse der rechtsuchenden Bürger einem einheitlichen Rechtsweg zuzuweisen und den hierzu allein möglichen Weg der landesgesetzlichen Begründung einer umfassenden Entscheidungszuständigkeit der Baulandspruchkörper bei den Zivilgerichten zu gehen; denn die von einer Enteignung Betroffenen werden verständlicherweise fragen, warum sie nach einer vor den Verwaltungsgerichten erfolglos gebliebenen Anfechtung der Enteignung selbst nunmehr wegen der ihnen angemessen erscheinenden Enteignungsentschädigung vor einem - möglicherweise an einem anderen Ort gelegenen - Landgericht in einem zweiten gerichtlichen Verfahren mit erneutem Kostenrisiko und weiterem Zeitaufwand nochmals streiten sollen. Bei näherer Betrachtung der voraussehbaren Auswirkungen im einzelnen würde indessen eine umfassende enteignungs- und entschädigungsrechtliche Zuständigkeitskonzentration bei den Baulandspruchkörpern der Zivilgerichte gewichtige Nachteile - nicht zuletzt für die rechtsuchenden Bürger selbst - besorgen lassen.

- a) Eine Zuweisung der Entscheidung über die Rechtmäßigkeit einer Enteignung dem Grunde nach an die Spruchkörper für Baulandsachen erscheint von der Sache her unzulässig. Diesbezügliche gerichtliche Verfahren sind zumeist durch eine außerordentliche Komplexität schwieriger Sach- und Rechtsfragen gekennzeichnet. Sie weisen in ihrer rechtlichen Problematik fast ausschließlich öffentlich-rechtliche Fragestellungen auf. Zu ihrer Beurteilung sind die Verwaltungsgerichte aufgrund ihrer umfassenden Kenntnisse und Erfahrungen besonders berufen. Ein sachlicher Grund, hierfür die "gemischten" Baulandspruchkörper in Anspruch zu nehmen, ist mit Blick auf die Richtigkeitsgewähr der zu treffenden Entscheidungen nicht erkennbar.

- b) Eine Konzentration der Entscheidungskompetenz bei den Baulandspruchkörpern für alle mit Enteignung und Entschädigung zusammenhängenden Fragen dürfte in vielen Fällen zu einer Ausweitung des Streitstoffes und damit nicht selten zu Lasten der Betroffenen zu einer merklichen Verteuerung oder Erhöhung des Prozeßkostenrisikos sowie einer längeren Laufzeit gerichtlicher Verfahren führen.

In der Vergangenheit hat die Erfahrung der Gerichte bei Streitigkeiten mit enteignungsrechtlichem Hintergrund gezeigt, daß keineswegs immer die Enteignung dem Grunde nach und die Höhe der Entschädigung streitig sind. Vielmehr ist häufig zu beobachten, daß die Beteiligten nur über die Höhe der Entschädigung (vor den ordentlichen Gerichten) streiten. Würde der Rechtsweg wegen der Enteignung dem Grunde nach sowie wegen der Höhe der Entschädigung künftig vereinheitlicht, könnte sich bei den betroffenen Prozeßparteien durchaus eine Tendenz entwickeln, zunächst einmal vorsorglich beide Komplexe gerichtlich anzugreifen, da man hierüber in ein und demselben Verfahren disponieren könnte.

- c) Nicht zuletzt sollte gesehen werden, daß eine etwaige Verlagerung von Verfahren zu den Spruchkörpern für Baulandsachen für die betroffenen Bürger den Anwaltszwang nach sich ziehen würde; dieser Zwang besteht bekanntlich im verwaltungsgerichtlichen Verfahren nicht, wobei hervorzuheben ist, daß sich hieraus bislang nennenswerte Unzuträglichkeiten weder für die Verwaltungsgerichte noch für die klagenden Bürger ergeben haben; etwaige Defizite im Sachvortrag eines Beteiligten können im verwaltungsgerichtlichen Verfahren stets durch den Amtsermittlungsgrundsatz aufgefangen werden. Infolgedessen würde eine Verlagerung von Verfahren zu den Baulandgerichten die Kosten des Rechtsschutzes für den Bürger nicht unerheblich erhöhen. Dies fällt nicht zuletzt deshalb beträchtlich ins Gewicht, weil ein betroffener Bürger in komplizierten verfahrensrechtlichen Gemengelagen, die nicht selten in Situationen mit enteignungsrechtlichem

Hintergrund auftreten, mehrere gerichtliche Verfahren ein-
zuleiten gezwungen ist (z.B. Rechtsschutz gegen einen Plan-
feststellungsbeschluß, gegen die Enteignung dem Grunde nach,
gegen eine vorläufige Besitzeinweisung und wegen der Höhe
der Entschädigung).

d) Die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen von den Ver-
waltungsgerichten auf die Zivilgerichte führt im übrigen zu
einer Ausschaltung des Laienrichterelementes, weil bei den
Baulandgerichten ehrenamtliche Richter an der Entscheidung
nicht mitwirken. Der Einfluß ehrenamtlicher Richter auf die
Rechtsprechung sollte insbesondere in einem derart sensiblen
Bereich wie dem der Enteignung nicht ohne Not zurückgedrängt
werden.

2. Daneben sollten aber auch die mit der bisherigen Zweigleisig-
keit einerseits und die mit einer Konzentration des Rechtsweges
andererseits verbundenen Auswirkungen auf die Belastung und
Effizienz der Justiz nicht außer Betracht gelassen werden:

a) Die Zahl der Verfahren, die von der Rechtswegregelung nach
§ 50 E EEG NW betroffen sein werden, wird nach den in den
letzten Jahren und Jahrzehnten gewonnenen Erkenntnissen
nicht sonderlich hoch sein. Dies ergibt sich schon daraus,
daß die Zahl der jährlich bei nordrhein-westfälischen Ent-
eignungsbehörden anhängig werdenden Enteignungsverfahren
verhältnismäßig gering ist. Der Gesetzentwurf nennt für das
Jahr 1986 z.B. die Zahl von 276 neuen Enteignungsverfahren.
Nach den Erfahrungen der Verwaltungsgerichtsbarkeit gehen im
Laufe eines Jahres nur wenige Verfahren ein, in denen die
Frage der Rechtmäßigkeit der Enteignung als solche Streit-
gegenstand ist. Ich schätze die Zahl dieser Verfahren auf
ein bis zwei Dutzend im Jahr. Eine exakte zahlenmäßige Er-
fassung wäre nur unter Inkaufnahme eines unvertretbar großen
Verwaltungsaufwandes möglich, da das enteignungsrechtliche
Instrumentarium in der Regel im Zusammenhang mit dem Vollzug
sonstiger Bundes- und Landesgesetze eingesetzt wird und
Maßnahmen der Enteignungsbehörden daher nicht selten Gegen-
stand von Verwaltungsverfahren auf dem Gebiet des besonderen

Verwaltungsrechts sind. Es würde erhebliche Schwierigkeiten bereiten, diese Verfahren genau zu ermitteln. Darüber hinaus bedarf es in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren dieser Art, worauf mich die mit diesen Verfahren befaßten Kolleginnen und Kollegen hinweisen, regelmäßig der Klärung, ob die Enteignung dem Grunde nach überhaupt Gegenstand der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung sein soll.

- b) Die Kammern (Senate) für Baulandsachen sind aufgrund ihrer "gemischten" Besetzung nicht dazu angelegt, in nennenswert größerem Umfange als bisher Verfahren zu bewältigen. Diese Spruchkörper sind bekanntlich (vgl. §§ 220, 229 BauGB) mit drei Richtern eines Landgerichts (Oberlandesgerichts) sowie zwei hauptamtlichen Richtern eines Verwaltungsgerichts (des Oberverwaltungsgerichts) besetzt. Durch diese Spruchkörperstruktur gestaltet sich das Verfahren in der Abwicklung unter den beteiligten Richtern besonders umständlich. Nicht selten müssen umfangreiche Gerichts- und Beifakten im Vorfeld von Beratungen und Sitzungen des Spruchkörpers mehrfach auf dem Postwege versandt werden. Die Kommunikation unter den Mitgliedern eines derartigen Spruchkörpers ist zwangsläufig aufgrund der räumlichen Entfernung beeinträchtigt. Ich erinnere daran, daß etliche Richter des Oberverwaltungsgerichts als Mitglieder von Baulandsenaten im Laufe eines Jahres eine nicht unerhebliche Reisetätigkeit - so etwa zu den Oberlandesgerichten Düsseldorf, Hamm und Köln - entfalten müssen, um an der Erledigung verhältnismäßig weniger Rechtsmittelverfahren mitzuwirken. Die Belastung dieser Richter durch ein derartiges richterliches Nebenamt hält sich nur deshalb noch in einem soeben vertretbaren Rahmen, weil die Heranziehung zur Mitwirkung an Sitzungen sich in der Regel auf zwei bis drei Termine im Jahr beschränkt. Sollte erwogen werden, den Kammern und Senaten für Baulandsachen nach Maßgabe des § 232 BauGB weitere Zuständigkeiten zuzuweisen, etwa mit dem Ziel, dort alle Verfahren betr. Entscheidungen der Enteignungsbehörden zu konzentrieren, befürchte ich, daß die Effizienz der Justiz durch einen zumindest unzweckmäßigen Einsatz richterlicher Arbeitskraft leidet.

3. Schließlich sei noch darauf hingewiesen, daß die Zuweisung von Streitfällen über Enteignungsentschädigungen an den ordentlichen Rechtsweg durch Art. 14 Abs. 3 Satz 4 GG von Anfang an eine auf fehlerhaften Erwägungen des Verfassungsgebers beruhende Weichenstellung war (vgl. Schlußbericht der Enquête-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages vom 2. Dezember 1976, Teil II Kapitel 15 Nr. 2.2.1). Sach- und systemgerecht wäre auch insoweit allein die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit, der die Landesverfassung NW - im Gegensatz zu anderen Länderverfassungen - in Art. 74 LV eine besondere institutionelle Garantie auf Landesebene eingeräumt hat. Daher erscheint es gerade aus der Perspektive unseres Landes nicht nahegelegt, die auf inneren Vorbehalten gegen die Verwaltungsgerichtsbarkeit beruhende Fehlkonstruktion des Art. 14 Abs. 3 Satz 4 GG noch durch die Verlagerung der Enteignungstreitsachen im engeren Sinne von den Verwaltungsgerichten auf die ordentliche Justiz zu verfestigen. Eine von der Verfassungsenquêtekommission und auch vom Land Nordrhein-Westfalen geforderte Korrektur des Art. 14 Abs. 3 Satz 4 GG würde in Zukunft dadurch eher erschwert.

Gegen eine das geltende Recht verändernde Konzentration der enteignungs- und entschädigungsrechtlichen Entscheidungskompetenz bei den Baulandspruchkörpern läßt sich im übrigen die Enquête-Kommission Verfassungsreform selbst in Anspruch nehmen: Speziell zu dem Kompromiß der Baulandgerichte bemerkt sie in Teil II, Kapitel 15 Nr. 3.2 folgendes:

"Die systematisch unbefriedigende Abgrenzung zwischen den Gerichtsbarkeiten, die Schwerfälligkeit der besonderen Spruchkörper und die verbleibenden Abgrenzungsschwierigkeiten - besonders bei weiteren Zuständigkeitsübertragungen an die Baulandgerichte - lassen die Kompromißlösung unbefriedigend und zur Übertragung auf andere Rechtsgebiete nicht geeignet erscheinen."

Dem ist beizupflichten.

4. Zusammenfassend komme ich zu folgendem Ergebnis:

Die bürgerfreundlichen Gesichtspunkte der Praktikabilität und Vereinfachung des gerichtlichen Verfahrens scheinen nur zunächst gegen das in dem Regierungsentwurf vorgeschlagene Festhalten an der geltenden Zweigleisigkeit des Rechtsweges bei Enteignungs- und Entschädigungssachen zu sprechen. Bei einer die bisherigen Erfahrungen der Verwaltungsgerichte und der zivilgerichtlichen Bauandkammern und -senate berücksichtigenden Prognose ist jedoch damit zu rechnen, daß eine Verlagerung der Entscheidungszuständigkeit für die Enteignung dem Grunde nach von den Verwaltungsgerichten auf die Zivilgerichte (Bauandkammern und -senate) die Wahrung der Rechtsschutzbelange der betroffenen Bürger nicht verbessern, sondern mit zusätzlichen Risiken beladen und zu vermeidbaren Effizienzverlusten der Justiz führen würde.

Dem Vorschlag des Regierungsentwurfs zu § 50 Abs. 1 E EEG NW sollte deshalb zugestimmt werden.

II.

Zu den Details des § 50 E EEG NW darf ich folgendes bemerken:

1. Die Ergänzung der verfassungsrechtlichen Mindestregelung in § 50 Abs. 1 Satz 1 E EEG NW erscheint sachgerecht. Bei den Ausgleichszahlungen (vgl. § 16 Abs. 5 Sätze 4 und 5 E EEG NW), dem Härteausgleich nach § 13 E EEG NW sowie der Erstattung der erforderlichen Aufwendungen (vgl. § 16 Abs. 9 E EEG NW) besteht ein unmittelbarer Sachzusammenhang mit Entschädigungsfragen. § 50 Abs. 1 Sätze 2 bis 5 E EEG NW gestalten die ins Auge gefaßte Rechtswegabgrenzung im übrigen - gesetzestechnisch - zutreffend aus.
2. § 50 Abs. 2 E EEG NW trägt dem Prinzip des zweigleisigen Rechtswegs Rechnung. Die Regelung verdeutlicht, daß die Aufspaltung des Rechtswegs nicht zu nennenswerten Verzögerungen des Rechtsschutzes für den Bürger führen dürfte. Auch bei einem einheitlichen Rechtsweg wäre nämlich die Enteignung dem Grunde

nach, soweit diese Streitgegenstand ist, zunächst - ggf. auch durch die Instanzen - zu überprüfen, bevor eine gerichtliche Klärung über Art und Höhe der Entschädigung stattfinden könnte. § 50 Abs. 2 E EEG NW stellt sicher, daß bei dem betroffenen Bürger nach Abschluß des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens über die Rechtmäßigkeit der Enteignung dem Grunde nach keine Unklarheiten über die Einleitung des gerichtlichen Verfahrens wegen Art und Höhe der Entschädigung auftreten können.



(Dr. Dietlein)