

DR. JUR. MAX DIETLEIN
PRÄSIDENT DES VERFASSUNGSGERICHTSHOFS
UND DES OBERVERWALTUNGSGERICHTS
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

4400 MÜNSTER, DEN 27.02.1989 1
AEGIDIJKIRCHPLATZ 5
TELEFON 0251/505251

An den
Vorsitzenden
des Ausschusses für Innere Verwaltung
des Landtages Nordrhein-Westfalen
Herrn Abgeordneten Willi Pohlmann MdL
Platz des Landtags 1
Postfach 11 43

4000 Düsseldorf 1



Betr.:

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

Bezug:

Nichtöffentliche Sitzung des Ausschusses für Innere Verwaltung unter
Beteiligung des Rechtsausschusses vom 12. Januar 1989 - Punkt 1 der Tagesordnung -

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

mit Schreiben vom 14. des Monats habe ich dem Herrn Präsidenten des Landtags
die von Ihnen in der Ausschußsitzung am 12. Januar 1989 erbetene Aufzeichnung
über den Inhalt meiner mündlichen Ausführungen in dieser Sitzung mit der Bitte
um Weiterleitung an den Ausschuß für Innere Verwaltung übersandt. Einen Abdruck
dieser Aufzeichnung übersende ich Ihnen in der Anlage vorab zu Ihrer unmittel-
baren Unterrichtung.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Dieter

Aufzeichnung
meiner mündlichen Ausführungen
vom 12. Januar 1989
in der Sitzung des Ausschusses für Innere Verwaltung
unter Beteiligung des Rechtsausschusses des Landtags
Nordrhein-Westfalen (Sachverständigenanhörung)
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

MM Z 10 / 2531

Im Zusammenhang mit der von der Landesregierung vorgeschlagenen
Rechtswegregelung in § 50 des EEG NW-Entwurfs ist die Frage
diskutiert worden, ob es sich empfehle, einen einheitlichen
Rechtsweg in bezug auf alle Entscheidungen der Enteignungsbehörde
einschließlich der Entscheidung über die Enteignung dem Grunde
nach (§ 30 Abs. 1 Nr. 1 bis 7 EEG NW-Entwurf) zu den ordentlichen
Gerichten (Baulandgerichte) landesgesetzlich zu begründen. Wie in
meiner Tischvorlage vom 12.01.1989 in groben Strichen bereits
skizziert, würde eine solche Verlagerung der gerichtlichen Zustän-
digkeit in Ansehung der Entscheidung über die Enteignung dem
Grunde nach (§ 30 Abs. 1 Nr. 1 bis 7 EEG NW-Entwurf) von den Ver-
waltungsgerichten auf die ordentlichen Gerichte gegen Art. 74
Abs. 1 LV NW verstoßen, ohne durch § 232 BauGB oder durch son-
stiges Bundesrecht gedeckt zu sein.

- (1) Auszugehen ist vom Regelungsgehalt des Art. 74 Abs. 1 LV NW. Er enthält zunächst eine Einrichtungs- oder institutionelle Garantie für die Verwaltungsgerichte auf Landesebene, ohne sich darin zu erschöpfen. Bereits aus dem Wortlaut der Verfassungsbestimmung folgt, daß ihr Zweck über die Festschreibung einer (bloßen) institutionellen Garantie für die Verwaltungsgerichtsbarkeit des Landes hinausgeht. Art. 74 Abs. 1 LV NW sichert mit Verfassungsrang zugleich den Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten bei der Entscheidung über die Rechtmäßigkeit von "Anordnungen, Verfügungen und Unterlassungen der Verwaltungsbehörden" ab. Dabei handelt es sich nicht - für den Zuständigkeitsbereich der Verwaltungsgerichte - um eine Art allgemeine Rechtsweggarantie, wie Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG sie bundesverfassungsrechtlich enthält. Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG geht insofern weiter als Art. 74 Abs. 1 LV NW, als er sich nicht auf Verwaltungsakte beschränkt, sondern auch sonstiges exekutives Handeln oder Unterlassen umfaßt. Umgekehrt geht Art. 74 Abs. 1 LV NW insofern weiter als Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG, als er nicht den Weg zu den Gerichten schlechthin - gleichgültig um welchen Zweig der Rechtspflege es sich handelt - garantiert, sondern ausdrücklich die "Verwaltungsgerichte" landesverfassungsrechtlich für zuständig erklärt. Damit ist von Landesverfassung wegen dem (einfachen) Landesgesetzgeber die Möglichkeit genommen, für die von Art. 74 Abs. 1 LV NW erfaßten Streitigkeiten den Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten zu begründen. Allerdings erstreckt sich diese "Verwaltungsrechtsweggarantie" nicht auf den gesamten Zuständigkeitsbereich der Verwaltungsgerichte, wie er - zehn Jahre nach Inkrafttreten der Landesverfassung - bundesgesetzlich durch § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO für alle öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art bestimmt worden ist. Die diesbezügliche Differenzierung ist aber für das jetzt in Rede stehende Problem ohne Belang, weil die im Zusammenhang mit § 50 EEG NW-Entwurf diskutierte Rechtswegregelung nur Verwaltungsakte betrifft.

Dem Art. 74 Abs. 1 LV NW weithin entsprechende "Verwaltungsrechtsweggarantien" enthalten Art. 93 LV Bayern (vgl. hierzu Meder, LV Bayern, 1971, Rdnr. 2 zu Art. 93) und Art. 124 Abs. 1 LV Rh.-Pf. (vgl. hierzu Süsterhenn/Schäfer, LV Rh.-Pf., 1950, Anm. 3 und 6 zu Art. 124 LV Rh.-Pf.). Aus der Entstehungsgeschichte auch dieser Vorschriften wird deutlich, welche Vorstellungen die damaligen Landesverfassungsgeber bewogen haben, Sonderregelungen für eine "Verwaltungsrechtsweggarantie" in die jeweiligen Landesverfassungen aufzunehmen: Sie wollten das auf Grund früherer preußischer und bayerischer Regelungen geltende Enumerationsprinzip als eine disponible Zuständigkeitsregelung für die Verwaltungsgerichte beseitigen und die verwaltungsgerichtlichen Generalklauseln, die stattdessen nach dem Kriege in die verwaltungsgerichtlichen Verfahrensvorschriften Eingang gefunden hatten, mit Verfassungsrang absichern (vgl. Süsterhenn/Schäfer, a.a.O., Anm. 3). Auch diese historischen Zusammenhänge bestätigen, daß die einschlägigen Bestimmungen in den Verfassungen der Länder - so auch Art. 74 Abs. 1 LV NW - über die Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG hinausgehend speziell den Verwaltungsrechtsweg bei Streitigkeiten um die Rechtmäßigkeit von Verwaltungsakten gewährleisten sollen (vgl. Süsterhenn/Schäfer, a.a.O., Anm. 6).

Die hier vertretene Auffassung, daß Art. 74 Abs. 1 LV NW den Landesgesetzgeber hindert, die gerichtliche Kompetenz zur Nachprüfung von Verwaltungsakten den Verwaltungsgerichten zu entziehen, wird auch in der Kommentarliteratur geteilt; dort heißt es, daß - ungeachtet des § 40 Abs. 1 Satz 2 VwGO - die in Art. 74 Abs. 1 LV NW bezeichneten öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten auf dem Gebiet des Landesrechts durch den Landesgesetzgeber nicht den ordentlichen statt den allgemeinen oder besonderen Verwaltungsgerichten zugewiesen werden dürfen (Geller/Kleinrahm, LV NW, 3. Aufl., Anm. 2 zu Art. 74).

- (2) Zur Eingrenzung der hier maßgeblichen Fragestellung ist es erforderlich, einen Vergleich zwischen den Bindungen anzustellen, denen Bundes- und Landesgesetzgeber in der Frage der Zuweisung von Streitigkeiten über die Rechtmäßigkeit von

Verwaltungsakten unterliegen: Anders als der Landesgesetzgeber aufgrund des Art. 74 Abs. 1 LV NW ist der Bundesgesetzgeber nicht verpflichtet, öffentlich-rechtliche Streitigkeiten über Verwaltungsakte den Verwaltungsgerichten zuzuweisen, wenn er von seiner konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit aus Art. 74 Nr. 1 GG für das gerichtliche Verfahrensrecht Gebrauch macht. Grundsätzlich hat er solche Streitigkeiten zwar dem Verwaltungsrechtsweg zugewiesen (§ 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO), jedoch abweichend von diesem Grundsatz für öffentlich-rechtliche Streitigkeiten in bestimmten Bereichen den Rechtsweg zu den Zivilgerichten begründet, so in § 23 EG GVG oder in § 40 Abs. 2 VwGO. Bundesgesetzliche Rechtswegzuweisungen dieser Art sind wegen des Vorrangs des Bundesrechts vor dem Landesrecht einschließlich dem Landesverfassungsrecht (Art. 31 GG) auch für den Landesgesetzgeber bindend, der insoweit von seiner Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch mehr machen kann.

Aus den genannten bundesrechtlichen Regelungen läßt sich für die hier aktuelle Frage, welchen Bindungen der Landesgesetzgeber bei der Rechtswegregelung im Landesenteignungsrecht unterliegt und welche Gestaltungsräume zur Verfügung stehen, nichts gewinnen. Zwar erlauben bundesgesetzliche Vorschriften wie § 40 Abs. 1 Satz 2 VwGO und § 232 BauGB den Landesgesetzgebern, von den bundesrechtlichen Rechtswegregelungen abweichende Zuweisungen öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten auf dem Gebiet des Landesrechts an die Zivilgerichte einschließlich der Bauandgerichte vorzunehmen. Dabei ist jedoch folgender Unterschied zu beachten:

In § 23 EG GVG und in § 40 Abs. 2 VwGO hat der Bundesgesetzgeber auf Grund seiner konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit nach Art. 74 Nr. 1 GG abschließend entschieden. In den andersgelagerten Fällen des § 40 Abs. 1 Satz 2 VwGO und des § 232 BauGB hat der Bundesgesetzgeber durch einen entsprechenden Gesetzgebungsvorbehalt den Ländern die Entscheidung für abweichende Regelungen überlassen, ohne daran durch Art. 31 GG gehindert zu sein.

(3) Die für die landesgesetzlichen Gestaltungsmöglichkeiten im Hinblick auf § 50 EEG NW-Entwurf diskutierte Frage ist nach diesen Vorgaben dahin zu stellen, ob bundesgesetzlich dem Landesgesetzgeber vorbehalten ist, eine von der bundesgesetzlichen Rechtswegregelung des § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO abweichende Rechtswegzuweisung an die ordentlichen Gerichte einschließlich Bauandgerichte zu treffen, ohne an die verwaltungsgerichtliche Zuständigkeitsgarantie in der eigenen Landesverfassung (Art. 74 Abs. 1 LV NW) gebunden zu sein. Wie schon erwähnt, finden sich Vorbehalte für den Landesgesetzgeber, den Rechtsweg landesgesetzlich abweichend vom Bundesrecht zu regeln, in § 40 Abs. 1 Satz 2 VwGO und § 232 BauGB.

a) Diese bundesgesetzlichen Regelungsvorbehalte für den Landesgesetzgeber bedeuten zunächst, daß der Landesgesetzgeber unter den dort näher bezeichneten Voraussetzungen von seiner Gesetzgebungskompetenz (Art. 70 GG) Gebrauch machen kann, ohne daran dadurch gehindert zu sein, daß der Bundesgesetzgeber für denselben Sachbereich bereits seine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Nr. 1 GG in Anspruch genommen hat. Trifft der Landesgesetzgeber eine Regelung, so hat zufolge des bundesgesetzlichen Vorbehaltes die zum gleichen Bereich erlassene bundesgesetzliche Regelung gegenüber der landesgesetzlichen Regelung nicht Vorrang (Art. 31 GG), sondern Nachrang, gilt also nur subsidiär gegenüber dem Landesrecht (vgl. BVerfGE 20, 238, 251; 35, 65, 74).

b) Der bundesgesetzliche Vorbehalt für den Landesgesetzgeber beseitigt zwar den Vorrang des Bundesrechts vor dem Landesrecht, nicht jedoch den Vorrang des Landesverfassungsrechts vor dem einfachen Landesrecht. Wenn der Bundesgesetzgeber die zuständigen Organe der Länder zu bestimmten Rechtsetzungsakten ermächtigt oder ihnen solche vorbehält, so widerspräche es dem bundesstaatlichen Prinzip und der eigenstaatlichen Verantwortung der Länder, vorbehaltlich der ihnen durch Art. 28 Abs. 1 und 2 GG gezogenen Grenzen ihr Landesverfassungsrecht selbst zu gestalten (BVerfGE 36, 342, 362), wenn der Bundesgesetzgeber die Organe des Landes von der Bindung an ihre eigene Landesverfassung freistellen würde (Maunz/Dürig/

Herzog/Scholz, Rdnrn. 20, 21 zu Art. 80 GG). Mit bundesgesetzlichen Ermächtigungen oder Rechtsetzungsvorbehalten zugunsten der Länder werden diese von ihren Bindungen an die Landesverfassung also nicht befreit (vgl. auch BVerfGE 18, 407, 418 f.).

c) Demzufolge kann etwa der den Landesgesetzgebern in § 40 Abs. 1 Satz 2 VwGO eingeräumte Gesetzgebungsvorbehalt, Rechtswegregelungen für Streitigkeiten auf dem Gebiet des Landesrechts zu treffen, nicht dahin verstanden werden, daß der Bundesgesetzgeber damit in das Verhältnis des Landesgesetzgebers NW zu seiner eigenen Landesverfassung mit der Zielrichtung eingreife, trotz der "Verwaltungsrechtsweggarantie" in Art. 74 Abs. 1 LV NW den (einfachen) Landesgesetzgeber zu ermächtigen, Streitigkeiten über die Rechtmäßigkeit von Verwaltungsakten den ordentlichen Gerichten zuzuweisen. Vielmehr hindert Art. 74 Abs. 1 LV NW den Landesgesetzgeber, unter Inanspruchnahme der "Ermächtigung" (richtig: des Gesetzgebungsvorbehaltes) in § 40 Abs. 1 Satz 2 VwGO insoweit den Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten zu eröffnen (vgl. Geller/Kleinrahm, a.a.O., Anm. 2 zu Art. 74; ebenso Meder, a.a.O., Rdnr. 2 zu Art. 93 LV Bayern).

Im übrigen hatte der Bundesgesetzgeber bei Formulierung seines Gesetzgebungsvorbehalts in § 40 Abs. 1 Satz 2 VwGO keine Veranlassung, sich mit den unterschiedlich vorhandenen landesverfassungsrechtlichen Vorgaben zum Verwaltungsrechtsweg zu befassen. Der bundesrechtliche Gesetzgebungsvorbehalt in § 40 Abs. 1 Satz 2 VwGO wollte und konnte nicht ausschließen, daß der dem (einfachen) Landesgesetzgeber hierdurch eröffnete Entscheidungsspielraum in dem einen oder anderen Land bereits durch eine vorangegangene Entscheidung des Landesverfassungsgebers obsolet war.

d) Nicht anders als der Gesetzgebungsvorbehalt in § 40 Abs. 1 Satz 2 VwGO ist in seinen Wirkungen der Gesetzgebungsvorbehalt in § 232 BauGB zu beurteilen: Er will klarstellen, daß die Länder, wenn sie den Baulandgerichten auf Landesrecht beruhende Enteignungsverfahren zur Entscheidung zuweisen,

nicht gegen Bundesrecht verstoßen (so die amtliche Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Änderung des Bundesbaugesetzes, Einzelbegründung zu Art. 1 Nr. 67 - § 171 a - BT-Drucks. 7/2496, S. 63). § 232 BauGB enthält keine Aussage darüber, ob die Länder damit gegen Landesverfassungsrecht verstoßen. Auch hier muß zur Beurteilung der Tragweite dieser Bestimmung auf die Blickrichtung des Bundesgesetzgebers abgestellt werden: Die Verhältnisse in den einzelnen Ländern waren und sind unterschiedlich. Von landesverfassungsrechtlichen Vorgaben in dem einen oder anderen Bundesland kann und soll § 232 BauGB den Landesgesetzgeber nicht freistellen.

- (4) Einige erwägenswerte Einwände gegen die hier vertretene Auffassung, daß eine Verlagerung der verwaltungsgerichtlichen Zuständigkeit für die Entscheidung über die Enteignung dem Grunde nach (§ 30 Abs. 1 Nr. 1 bis 7 EEG NW-Entwurf) auf die ordentlichen Gerichte gegen Art. 74 Abs. 1 LV NW verstoßen würde, greifen letztlich nicht durch:

a) Richtig ist, daß die aus dem Jahre 1950 stammende Verfassungsnorm des Art. 74 Abs. 1 LV NW die aus Richtern der ordentlichen Justiz und der Verwaltungsgerichte gemischte Besetzung der Baulandgerichte, die erst mit dem Bundesbaugesetz im Jahre 1961 eingeführt wurde, nicht im Blick haben konnte. Die gemischte Besetzung ändert jedoch nichts daran, daß die Baulandgerichte organisatorisch Bestandteile nicht der Verwaltungsgerichtsbarkeit, sondern der ordentlichen Gerichtsbarkeit sind. Deshalb genügt trotz der Mitwirkung von Verwaltungsrichtern die Besetzung der Baulandgerichte nicht den Anforderungen des Art. 74 Abs. 1 LV NW.

b) Richtig ist ebenfalls, daß der (Bundes-)Gesetzgeber des § 171 a BBauG bzw. § 232 BauGB die Bestimmung des Art. 74 Abs. 1 LV NW kannte. Daraus kann jedoch nicht gefolgert werden, daß er dem Landesgesetzgeber die Möglichkeit einräumen wollte, eine dem Art. 74 Abs. 1 LV NW zuwiderlaufende Rechtswegregelung zugunsten der Baulandgerichte zu treffen. § 232

BauGB eröffnet dem einfachen Landesgesetzgeber einen Rechtsetzungsspielraum nur insoweit, als ein solcher auch landesverfassungsrechtlich (noch) besteht; § 232 BauGB entscheidet nicht über die Zuständigkeitsregelung, sondern ist lediglich eine Kollisionsnorm, nach der sich das Rangverhältnis zwischen geltendem Bundes- und - landesverfassungsrechtlich zulässigem - Landesrecht bezüglich der Rechtswegregelung bestimmt.

c) Auch die in der Diskussion aufgeworfene Frage, ob die Rechtswegregelung des Art. 14 Abs. 3 Satz 4 GG zugunsten der ordentlichen Justiz nicht auf die Rechtswegregelung des Art. 74 Abs. 1 LV NW durchschlägt, ist zu verneinen. Art. 14 GG unterscheidet klar und eindeutig zwischen der Enteignung und der Entschädigung. Die Rechtswegregelung bezüglich der Entschädigung ist als Sonder- bzw. Ausnahmeregelung zu verstehen (vgl. Papier in Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Rdnr. 561 zu Art. 14 GG; Kimminich in Bonner Kommentar, Rdnrn. 399 ff. zu Art. 14 GG). Sie begrenzt Art. 74 Abs. 1 LV NW nur insofern, als die landesverfassungsrechtliche Garantie des Verwaltungsweges sich nicht auf Entschädigungsstreitigkeiten im Sinne des Art. 14 Abs. 3 Satz 4 GG bezieht; insoweit sind dem Verfassungsrecht des Landes von vornherein durch das Verfassungsrecht des Bundes Grenzen gezogen. Weitergehende Wirkungen gehen von Art. 14 Abs. 3 Satz 4 GG auf Art. 74 Abs. 1 LV NW nicht aus.

- (5) Nach alledem könnte ohne Verstoß gegen Landesrecht ein einheitlicher Rechtsweg zu den Bauandgerichten für alle enteignungs- und entschädigungsrechtlichen Streitigkeiten nur im Wege der Änderung der Landesverfassung ermöglicht werden, etwa durch Anfügung eines Halbsatzes in Art. 74 Abs. 1 Satz 1 LV NW: "..., soweit nicht die Zuständigkeit eines anderen Gerichts gesetzlich begründet ist." Einen entsprechenden Vorbehalt enthält beispielsweise Art. 41 Abs. 2 LV Niedersachsen.

Vor Erwägungen zu einer derartigen Verfassungsänderung würde erneut die Frage nach der Zweckmäßigkeit einer damit angestrebten Zuständigkeitskonzentration bei den Bauandspruchkörpern der Zivilgerichte stehen. Insoweit darf ich auf meine

MM Z 10 / 2531

- 9 -

10

Stellungnahme vom 8. Januar 1989 verweisen, die dem Ausschuß
für Innere Verwaltung vorliegt.



(Dr. Dietlein)