

1. II. 3

E i n s c h r ä n k u n g e n   d e r   E n t -  
s c h ä d i g u n g

Zu Spalte 21: Ausschluß der Entschädigung (§ 7 RegVorl.)

Den Ausschluß der Entschädigung für die auf Grund des Enteignungsvorhabens eingetretenen oder zu erwartenden Wert-  
erhöhungen hat die RegVorl. mit den übrigen zitierten Ge-  
setzen gemeinsam. Die Nichtberücksichtigung der Erwartungs-  
werte rechtfertigt sich aus der insoweit allgemein aner-  
kannten Auffassung über den Inhalt des Eigentums. Dabei  
kann es dahinstehen, ob man die Erwartungswerte als noch  
nicht in das Eigentum des Berechtigten gelangt, oder als  
eine nicht schutzwürdige Bereicherung des Eigentümers be-  
trachtet.

Hinsichtlich des Entschädigungsausschlusses für nach Ver-  
fahrenseinleitung vorgenommene Werterhöhungen sieht die  
RegVorl. (in Übereinstimmung mit den AufbGes.) eine gegen-  
über der klassischen Enteignung schärfere Regelung vor. Es  
erscheint durchaus unbeherrlich, in jedem Falle zur Herbei-  
führung des Entschädigungsausschlusses einen Widerspruch  
des Begünstigten zu verlangen.

Hingegen bedeutet die Einschränkung der Entschädigung für  
nicht (oder widerruflich) genehmigte Bauwerke eine Neuerung  
gegenüber dem klassischen Enteignungsrecht. Bedenken be-  
stehen gegen den in einigen AufbGes. vorgesehenen vollstän-  
digen Entschädigungsausschluß für nicht genehmigte Bau-  
werke. Richtigerweise ist zumindest der Materialwert (ggf.  
unter Abzug der Abbruchkosten) zu ersetzen, um welchen der  
Enteignungsbegünstigte bereichert wird. Eine abweichende  
Regelung könnte eine entschädigungslose Enteignung darstel-  
len.

Da die RegVorl. in § 7, III einen ausreichenden Ermessens-  
spielraum gibt, liegt kein Verstoß gegen das Grundgesetz  
vor, wie er bei den in der Tabelle gekennzeichneten Aufb-  
Ges. zu vermerken ist.

In diesem Falle erweist sich die Gewährung eines Ermessens-  
spielraumes als unentbehrlich. Bei den vor der Umwertung

Bestimmungen über die Landentschädigung und die Ersatzlandenteignung müssen folgerichtig aufeinander abgestimmt sein. Dieser Forderung wird die RegVorl. (in Übereinstimmung mit dem NRW-AufbGes.) vollauf gerecht.

Die in einigen AufbGes. festgelegte Bedingung, daß der Ersatzlandenteignung keine überwiegenden privaten Interessen entgegenstehen dürfen, ist im Prinzip aner kennenswert, aber nicht ausreichend, wenn andererseits die positiven Voraussetzungen hinsichtlich der Ersatzlandenteignung nicht konkret geregelt sind. Nicht der durch die Ersatzlandenteignung in Anspruch zu Nehmende hat sein überwiegendes privates Gegeninteresse nachzuweisen, sondern zunächst muß der Nachweis des öffentlichen Interesses für die Ersatzlandenteignung verlangt werden. Die Regelung der Ersatzlandenteignung in den AufbGes. kann somit nicht als erschöpfend und befriedigend bezeichnet werden.

Besonders vorteilhaft ist die in der RegVorl. vorgeschriebene (in den AufbGes. nicht festgelegte) Verbindung der Ersatzlandenteignung mit dem Verfahren in der Hauptsache.

Dies erweist sich als logisch notwendig. Bei getrennten Verfahren würde die gegenseitige Unabhängigkeit lediglich formeller Natur sein können. Beide Entscheidungen wären zwar formell selbständig, aber in ihrer Rechtsbeständigkeit voneinander abhängig. So wird die Aufhebung der einen Entscheidung regelmäßig auch der anderen den Boden entziehen. Außerdem können die Rechtsbeziehungen innerhalb des Dreiecksverhältnisses (Hauptenteigneter, Baulanderwerber und Ersatzlandenteigneter) nur in einem einheitlichen Verfahren geklärt, die Rechtsänderungen nur in einer Entscheidung geregelt und in einem Akte vollzogen werden. Damit genügt die Regelung der RegVorl. nicht nur einem praktischen Bedürfnis, sondern bewirkt zugleich eine ganz erhebliche Verfahrensbeschleunigung.

Entsprechende Bestimmungen fehlen dem bisherigen Baulandenteignungsrecht völlig, weshalb auch dort, wo die Ersatzlandenteignung zugelassen ist, deren praktische Anwendbar-

keit an der mangelhaften Verfahrensregelung scheitern dürfte.

In einigen AufbGes. ist die Landentschädigung nicht vorgesehen. Es kann jedoch auf die Entschädigung in Land nicht verzichtet werden.

Wenn, wie im Falle eines AufbGes., trotz vorgesehener Landentschädigung die Ersatzlandenteignung nicht für zulässig erklärt ist, dürfte eine ganz erhebliche Lücke vorliegen.

#### A.III.2

##### Maßnahmen bei Nichterfüllung des Enteignungszweckes

#### Zu Spalte 26 - 29: Rückenteignung (§ 45 RegVorl.)

Die von den einzelnen Gesetzen für den Fall der Nichterfüllung des Enteignungszweckes vorgesehenen Regelungen sind unterschiedlich.

Das gesetzliche Vorkaufsrecht des Preuß. Enteignungsges. ist bei der rechtlichen Konstruktion des Verkaufsrechtes weitgehend wirkungslos, da es dem Enteigneten nur dann zu seinem Recht verhilft, wenn der Enteignungsbegünstigte veräußerungswillig ist. Auch muß er in diesem Falle möglicherweise einen erheblich höheren Betrag aufwenden, als ihm als Entschädigung gewährt worden ist.

Wirksamer ist demgegenüber der in einzelnen AufbGes. nach dem Vorbilde des BayerZwibtrGes. vorgesehene Anspruch auf Rückübertragung. Seine Durchsetzung setzt jedoch die Erhaltung der vollen Identität des Enteignungsgegenstandes voraus, gestattet keine den etwa veränderten allgemeinen Bewertungsmaßstäben angepaßte Neufestsetzung der Entschädigungssumme und kann im Falle einer Weiterenteignung nicht durchgreifen. Der Anspruch ist als zivilrechtlicher ausgebildet, muß durch rechtsgeschäftlichen Übertragungsakt erfüllt und ggf. vor den Zivilgerichten eingeklagt werden. Diese Lösung kann nicht immer zu befriedigenden Ergebnissen führen.

Zweckmäßiger ist die in der RegVorl. als Rückenteignung bezeichnete Regelung. Sie ist auch durchführbar bei Veränderungen des Enteignungsgegenstandes z.B. im Hinblick auf dessen Grenzen und bauliche Beschaffenheit. Sie ermöglicht eine Anpassung der Entschädigung an die veränderten Verhältnisse, erfordert keine rechtsgeschäftliche Übertragung, sondern ersetzt diese durch einen rechtsgestaltenden Verwaltungsakt nach Art der Enteignung. Die Zuständigkeit der Enteignungsbehörde ist wegen deren größerer Sach- und Fachkenntnis gegenüber der Zivilgerichtsbarkeit vorzuziehen. Die Ausgestaltung als öffentlich-rechtlicher gegen den Staat gerichteter Anspruch entspricht der systematischen Einordnung in das Enteignungsrecht. Die Regelung der RegVorl. gestattet es, in einem erheblich weiteren Umfange als bei dem zivilrechtlichen Rückerwerbs- oder Wiederkaufsrecht den berechtigten Interessen des Enteigneten zu entsprechen.

Bei wesentlichen Zustands- oder Beschaffenheitsveränderungen ist kein Rechtsanspruch auf die Rückenteignung gegeben, sondern eine pflichtgemäße Ermessensentscheidung vorgesehen. Ebenso ist dann zu verfahren, wenn der Enteignete in Land entschädigt wurde. In diesem Falle würde die Rückenteignung zu schwierigen Rechtsvorgängen und zu Eingriffen in den Rechtskreis Dritter führen, die hierzu keine Veranlassung gegeben haben. Hier dürfte die Rückenteignung nur mit Zustimmung des Ersatzlandenteigneten zulässig sein.

Die Ausgestaltung der Rückenteignung nach der RegVorl. führt außerdem zu dem Ergebnis, daß eine entsprechende Berücksichtigung des allgemeinen Enteignungszweckes stattfindet. Sofern die Weiterenteignung des in Frage stehenden Grundstückes in Aussicht genommen ist (d.h. der Antrag eines Bauwilligen oder der Gemeinde vorliegt), besteht der Rückenteignungsanspruch des ursprünglichen Eigentümers nur, wenn dieser selbst bauen will und kann. Diese Bestimmung befindet sich in logischer Übereinstimmung mit dem das ganze Gesetz beherrschenden Grundgedanken und führt u.a. zugleich zu einer im Interesse des Enteigneten gerechtfertig-

ten Verstärkung der diesem in § 5,II,1 RegVorl. hinsichtlich der Antragsberechtigung gewährten Rechtsstellung. Hier besteht praktisch ein Enteignungsanspruch des früheren Eigentümers, welcher die übrigen Antragsteller in dem schwebenden späteren Verfahren ausschließt. Das in § 4,I RegVorl. geregelte Abwendungsrecht des ursprünglichen Eigentümers verwandelt sich in einen klagbaren Erwerbsanspruch.

Während Bedenken gegen die praktischen Vorzüge der Rückenteignung nicht erhoben wurden, ist es als zweifelhaft bezeichnet worden, ob die allgemeinen enteignungsrechtlichen Voraussetzungen im Falle der Rückenteignung vorlägen. Diese Zweifel erweisen sich bei näherer Untersuchung als unberechtigt.

Zunächst darf der aus Gründen der verfahrensrechtlich treffenden Kennzeichnung gewählte Ausdruck "Rückenteignung" nicht ohne weiteres mit der ursprünglichen Enteignung i. S.v. Art.14,III GG gleichgestellt werden. Diese Bezeichnung soll nur die verfahrensmäßige Durchführungsart zum Ausdruck bringen.

Die materiellen Voraussetzungen der Rückenteignung sind grundsätzlich anderer Art, als die der Baulandenteignung, wenn man von dem in § 45,II i.Verb.m. § 5,II,1 RegVorl. geregelten Fall des Zusammentreffens beider Verfahrensarten absieht. Die Rückenteignung qualifiziert sich als eine Folgeerscheinung der ursprünglichen Enteignung; sie ist eine besondere Form der Aufhebung jener ersten Entscheidung.

Eine dinglich rückwirkende Aufhebung der Enteignung erweist sich als rechtlich und praktisch undurchführbar. Rechtlich unmöglich ist der Widerruf mit ex tunc-Wirkung, weil im Zeitpunkt des Vollzuges dessen Rechtmäßigkeit durch den rechtskräftigen Verfahrensabschluß erwiesen war. Praktische Bedenken bestehen wegen der bei dinglichen Rückwirkungen regelmäßig zu befürchtenden Verwirrungen und Unklarheiten.

Die materielle Unrechtmäßigkeit der ursprünglichen Enteignung ist erst später - nämlich mit dem Ausbleiben der

Zweckerfüllung - eingetreten. Im Ergebnis hat die Enteignung dem öffentlichen Wohle nicht gedient. Wenn auch die rückwirkende Aufhebung unzulässig und unzumutbar ist, so ist doch die Aufrechterhaltung des fehlerhaften Zustandes nicht zu vertreten. Der Staat, als der für den Zwangseingriff Verantwortliche, hat die Pflicht, die zu Unrecht gestörte Ordnungslage wiederherzustellen. Welcher Rechtsformen er sich hierbei bedient, ist eine Frage der Zweckmäßigkeit. Daß die Formen des Enteignungsverfahrens besonders, ja ausschließlich voll geeignet sind, wurde oben dargetan.

Wenn dieser Ansicht mit dem allerdings sehr formalistischen Einwand begegnet wird, daß trotzdem die Voraussetzungen des Art. 14, III GG vorliegen müßten, so wird auch dadurch das Institut der Rückenteignung nicht als verfassungswidrig gekennzeichnet. Einerseits obliegt es der verfassungsgesunden Entscheidungsbefugnis des Gesetzgebers, die zulässigen Enteignungszwecke festzulegen. Dient im Falle der ursprünglichen Enteignung der Wohnungsbau dem öffentlichen Wohle, so liegt bei der Rückenteignung die rechtsstaatlich gebotene Wiederherstellung der zu Unrecht verletzten Ordnungslage im öffentlichen Interesse. Andererseits ist der Grad der Schutzwürdigkeit des Eigentums ein unterschiedlicher. Der Enteignungsbegünstigte hat das Eigentum unter der Legalbedingung alsbaldiger Bebauung erworben. Daß er diese Bedingung erfüllen könne, hat er im Verfahren nachgewiesen. Nur im Falle der fristgemäßen Zweckerfüllung erstarkt sein Eigentum zur "absoluten Unanfechtbarkeit". Verhindert oder unterläßt er die Zweckerfüllung, so entblößt er sich selbst des ihm sonst zu gewährenden Schutzes. Niemand wird z.B. im Falle einer rechtsgeschäftlich übernommenen Bedingung das Vorliegen der enteignungsrechtlichen Voraussetzungen prüfen, wenn ein Gerichtsurteil den Eintritt der auflösenden Bedingung feststellt und die Rücküberweisungserklärung des Verpflichteten durch die Rechtskraft des Urteils ersetzt wird.

Die gegen die Regelung der RegVorl. erhobenen verfassungsrechtlichen Bedenken erweisen sich somit in jedem Falle als unbegründet.

Die RegVorl. läßt den Rückenteignungsanspruch bereits nach einer 1- bzw. 2-jährigen Frist entstehen und nach 5 Jahren verjähren. Diese Fristen sind gegenüber den 3- bis ggf. 8-jährigen Fristen der AufbGes. entschieden vorzuziehen, da sie ihrerseits zu der unbedingt erstrebenswerten Beschleunigung der Zweckerfüllung beitragen.

Bemerkenswert ist die in NRW getroffene Regelung, wonach im Falle der Nichterfüllung des ursprünglichen Enteignungszweckes die Preisdifferenz nachzuzahlen ist, die sich aus der unterschiedlichen Regelung der Entschädigungshöhe ergibt. Es ist hier auf die Bedenken hinzuweisen, die sich grundsätzlich gegen jede Berücksichtigung des Verwendungszweckes bei der Entschädigungshöhe richten.

#### IV.

#### Zeitpunkt für die Entschädigungsbemessung, die Leistung der Entschädigung und den Eintritt der Rechtsänderung

#### Zu Spalte 30: Für die Entschädigungsbemessung maßgebender Zeitpunkt (§ 6,II RegVorl.)

Die nur von einzelnen Enteignungsgesetzen geregelte, in der Rechtslehre umstrittene Frage nach dem für die Entschädigungsbemessung maßgebenden Zeitpunkt wird von der RegVorl. (in Übereinstimmung mit der früheren höchstrichterlichen Rechtsprechung) eindeutig beantwortet. Durch den Abschluß der Entschädigung für Werterhöhungen aus Anlaß der Durchführung des Enteignungsvorhabens wird es entbehrlich, den für die Entschädigungsbemessung maßgebenden Zeitpunkt vorzuverlegen, wie dies z.B. in NRW vorgesehen ist.

#### Zu Spalte 31: Fälligkeit der Entschädigung (§ 6,IV RegVorl.)

Hinsichtlich des Fälligkeitszeitpunktes für die Entschädigungsleistung folgt die RegVorl. der allgemeinen Regelung. Ausnahmen ergeben sich insoweit, als in § 10 RegVorl. wiederkehrende oder Teilleistungen zugelassen sind. (Hierauf wurde bereits unter A.II.2, Sp.17 eingegangen).

Zu Spalte 32: Zeitpunkt des Eintritts der Rechts-  
änderung (§§ 41, 41 RegVorl.)

Gegenüber den sehr unterschiedlichen Regelungen des bisherigen Enteignungsrechtes hinsichtlich des Eintritts der Rechtsänderung führen die Bestimmungen der RegVorl. zu einer eindeutigen und zweckmäßigen Lösung.

Die Rechtsänderung tritt nicht (wie nach den meisten Enteignungsgesetzen) automatisch mit Zustellung oder Rechtskraft der Enteignungsentscheidung ein, sondern es bedarf einer besonderen Ausführungsanordnung, welche erst dann ergehen kann, wenn das gesamte Enteignungs- und Rechtsmittelverfahren abgeschlossen ist und der Entschädigungspflichtige die Entschädigung bezahlt oder hinterlegt hat (sofern nicht ein abweichender Zahlungsmodus festgesetzt ist). In der Ausführungsanordnung ist der Termin, zu welchem die Rechtsänderung eintreten soll, zu bestimmen. Die Festlegung dieses Termins ist in der RegVorl. zwingend vorgeschrieben, während einzelne Enteignungsgesetze dies nur zulassen. Der Vorzug der Regelung der RegVorl. besteht darin, daß es keiner besonderen Feststellungen über den Zeitpunkt der Zustellung und des Rechtskrafteintrittes bedarf, sondern, daß der Termin eindeutig feststeht und auch unter dem Gesichtspunkt einer zweckmäßigen Teilung der Lastentragung (Steuern etc.) bestimmt werden kann. Neben diesem Vorteil der Klarheit und technischen Zweckmäßigkeit sollte derjenige der Rechtssicherheit für alle Beteiligten nicht übersehen werden: Der Enteignungsbelastete verliert sein Recht erst, wenn die Enteignungsentscheidung in keiner Weise mehr angefochten werden kann und die Entschädigungspflicht erfüllt ist. Der Enteignungsbegünstigte erwirbt das Recht erst dann, wenn feststeht, daß der Übertragungsakt nicht aufgehoben wird (etwa durch den Abschluß eines schwebenden Gerichtsverfahrens). Die Enteignungsbehörden und deren Mitglieder sind ihrer heute oft geäußerten Besorgnis, regreßpflichtig gemacht zu werden, enthoben (vergl. § 839, III BGB). Unerwünschte Schwebezustände und Unsicherheiten werden damit zuverlässig verhütet.

Diejenigen Gesetze, welche die Rechtsänderung ohne Rücksicht auf die Rechtskraft mit der Zustellung des Enteignungsbeschlusses vorsehen (BehVO. und RhPf) dürften inso-  
weit nicht mehr anwendbar sein. Ein Rechtsmittel ist nach Art.19,IV GG in jedem Falle gegeben, selbst wenn ein Spezialgesetz den Rechtsweg verschließen sollte. Jedem förmlichen Rechtsmittel eignet grundsätzlich der Suspensiv-effekt. Allerdings ist es nach den übereinstimmenden Regelungen der verschiedenen Verwaltungsgerichtsbarkeitsgesetze zulässig, im Einzelfalle die aufschiebende Wirkung des eingelegten Rechtsmittels aufzuheben. Hierzu bedarf es jedoch (abgesehen von den Steuer- und Abgabesachen) einer besonderen Feststellung des überwiegenden öffentlichen Interesses (z.B. § 51,I VO.165). Es dürfte sich indes kaum eine Enteignungsbehörde finden, welche während eines über die Enteignung schwebenden Gerichtsverfahrens den Suspensiv-effekt aufhebt, die Enteignung vollzieht, um dann ggf. nach Abschluß des Gerichtsverfahrens die Rechtsänderung wieder rückgängig machen und für die in diesem Falle regelmäßig zu erwartenden Regreßansprüche eintreten zu müssen.

Als unglücklich muß die Regelung des vereinfachten Preuß. Enteign.Verfahrens angesehen werden, wonach die Enteignungs-  
erklärung des § 32 PreußEnteignGes. zusammen mit dem Plan-  
ggf. auch dem Entschädigungsfeststellungsbeschluß erfolgt: die Rechtsänderung soll erst nach Zahlung der Entschädigung eintreten. Damit ist die Enteignungserklärung der ihr eigentlich zukommenden Wirksamkeit entkleidet, denn sie nicht den Vollzug der Enteignung zu erklären oder festzustellen. Vielmehr bedarf es besonderer Ermittlungen über den Zahlungstermin, womit zwangsläufig Unklarheiten unvermeidlich werden. Wenn das vereinfachte Enteignungsverfahren in der Praxis so gehandhabt wurde, daß der Enteignungsbeschuß erst nach der Entschädigungsleistung erlassen wurde, so ist bereits dadurch die Unzulänglichkeit der Verfahrensordnung bewiesen.

Auf eine eindeutige von zuständiger Amtsstelle zu erlassende Vollzugserklärung nach Abschluß des gesamten Verfahrens und Leistung der Entschädigung kann aus Gründen der Rechtssicherheit nicht verzichtet werden.

B.

Enteignungsverfahrensrecht

B.I.1

Die im Enteignungsverfahren  
zuständigen Behörden

Zu Spalte 33: Enteignungsbehörde (§ 13 RegVorl.)

Wenn oben (A.I.5, zu Sp.11) festgestellt wurde, daß die Enteignungsbefugnis ihrer Natur nach ein staatliches Recht ist, so folgt daraus, daß als Träger des Enteignungsverfahrens nur eine staatliche Verwaltungsbehörde in Betracht kommt. Hierbei macht es keinen Unterschied, ob eine Behörde der unmittelbaren oder mittelbaren Staatsverwaltung gewählt wird. Es ist daher zulässig (wie in einzelnen AufbGes. und dem Referentenentwurf des Bundesbaugesetzes vorgesehen), Selbstverwaltungskörperschaften mit der Durchführung des Enteignungsverfahrens zu betrauen. Daß es sich hierbei um staatliche Auftragsverwaltung handelt, bedarf keiner näheren Erörterung.

In Übereinstimmung mit dem klassischen Enteignungsrecht, der BehVO. und einzelnen AufbGes. bestimmt die RegVorl. die höhere staatliche Verwaltungsbehörde zur Enteignungsbehörde. Als Begründung für diese Regelung wird u.a. die Besorgnis der Selbstbegünstigung einerseits und der Untätigkeit andererseits angeführt, welche dann bestünde, wenn die Selbstverwaltungskörperschaften für die Durchführung des Enteignungsverfahrens zuständig würden. Inwieweit diesen Bedenken gegen die kommunale Zuständigkeit begründet sind, ob ihnen durch entsprechende Regelungen entgegenzuwirken ist und welche Gegengründe bestehen, bedarf einer eingehenderen Untersuchung.

Richtig ist, daß es einem anerkannten verwaltungsrechtlichen Grundsatz widerspricht, eine Behörde oder Einzelperson in eigener Sache entscheiden zu lassen. Dieser Fall läge dann

vor, wenn in einem Enteignungsverfahren die Gemeinde als Enteignungsbegünstigter oder -belasteter in Aussicht genommen und die Enteignungsbehörde in ihrer personellen Besetzung mit der für die vermögensrechtliche Selbstverwaltung verantwortlichen Behörde identisch wäre. Tatsächlich sieht z.B. die in der britischen Zone geltende rev. DGO (BritMilRegVO 21) die volle Identität der für die Selbstverwaltung und Auftragsverwaltung verantwortlichen Kommunalbehörden vor. Diese Regelung ist jedoch nicht einer Änderung oder Durchbrechung entzogen. Vielmehr ist der zuständige Gesetzgeber befugt, für einzelne Verwaltungszweige oder -tätigkeiten abweichende Regelungen zu treffen, wie dies z.B. der Referentenentwurf des Bundesbaugesetzes vorschlägt. Würde die bei den Stadt- und Landkreisen einzurichtende besondere Enteignungsbehörde etwa nach den Bestimmungen der RegVorl. (§ 13, IV) besetzt, so wäre die volle personelle Identität mit den Selbstverwaltungsorganen bereits beseitigt. Bei der Hinzuziehung von Laien mit einander entgegengesetzter Interessenlage (Grundbesitzer, Landbewerber) unter dem Vorsitz eines Volljuristen würde die Gefahr der Selbstbegünstigung kaum mehr praktische Bedeutung gewinnen können, wenn man außerdem die Lückenlosigkeit des Rechtsschutzes berücksichtigt.

Sollten auch bei dieser Regelung noch Bedenken formeller Art bestehen (denn rechtlich würde die Enteignungsbehörde mit der beauftragten Kommunalbehörde auch trotz abweichender personeller Besetzung identisch bleiben), so wären diese dadurch zu beseitigen, daß in Fällen der Selbstbeteiligung der betreffenden Selbstverwaltungskörperschaft nach Abschluß des Enteignungsverfahrens ein Bestätigungsbeschluß der Aufsichtsbehörde herbeizuführen oder die Ausführungsanordnung von dieser zu erlassen wäre. Die etwa hierdurch bedingte Verfahrensverzögerung würde gegenüber der vollständigen Verlagerung des Verfahrens in die höhere Instanz nicht ausschlaggebend sein können.

Dem weiteren gegen die Zuständigkeit der Kommunalbehörden vorgebrachten Bedenken der Untätigkeit kann nach der Ver-

fahrensregelung der RegVorl. keine entscheidende Bedeutung beigemessen werden. Zwar kann sich die Befürchtung eines gemeindeangehörigen Mitgliedes der Enteignungsbehörde, sich in der Gemeinde unbeliebt zu machen, hemmend auswirken. Es darf jedoch unbedenklich angenommen werden, daß sich in jedem Stadt- und Landkreis genügend verantwortungsbewußte, zu unbefangener Tätigkeit bereite und befähigte Persönlichkeiten finden. Der Vorsitzende der Enteignungsbehörde kann überdies in geeigneter beamtenrechtlicher Weise geschützt werden, so daß er von derartigen Befürchtungen, denen auch ein Richter sich nicht unterwerfen darf, gänzlich unberührt bleibt.

Insbesondere wirkt die in der RegVorl. vorgesehene selbständige Antragsbefugnis des privaten Bauwilligen einer Untätigkeit der Enteignungsbehörde entgegen. Zwar hat der Bauwillige keinen Anspruch auf die Durchführung der Enteignung, doch kann er durch die ihm gegebenen Rechtsmittel zumindest die Durchführung des gerichtlichen Verfahrens erzwingen.

Während somit die gegen die Zuständigkeit der Kommunalbehörden vorgebrachten Bedenken nicht voll durchgreifen können, sprechen gewichtige Argumente gerade für diese Lösung. Die Bau und Boden planende und ordnende Verwaltungstätigkeit gehört ihrer Natur nach in die Zuständigkeit der Lokalinstanz. So ist, um nur ein naheliegendes Beispiel herauszugreifen, die Zuständigkeit der Lokalinstanz für das Umlegungsverfahren unbestritten. Es erscheint unmotiviert, aus einem geschlossenen Sachgebiet ein integrierendes, nämlich das der Baulandenteignung, herauszunehmen. Aus der Regelung der Klassischen Enteignung ist kein Gegenargument zu entnehmen, da es sich hier um eine völlig andere Situation handelt.

Die Lokalinstanz verfügt über die größere Kenntnis der örtlichen Verhältnisse; die Durchführung des Verfahrens ist in technischer Hinsicht erleichtert durch die geringere Entfernung zwischen dem Sitz der Behörde, den in Frage stehenden Grundstücken und i. d. R. dem Wohnsitz der Beteiligten.

Schließlich bleibt zu berücksichtigen, daß die Anzahl der zu erledigenden Enteignungsverfahren des örtlichen Zuständigkeitsbereiches sich in einem Umfange halten wird, welcher eine alsbaldige Abwicklung gestattet. Bei einer Verlagerung der Zuständigkeit auf die höhere Verwaltungsbehörde muß sich der zahlenmäßige Umfang bereits für die Verfahrensdurchführung hemmend auswirken, während es vollkommen ausgeschlossen erscheint, daß die nach einzelnen Aufbaugesetzen zuständige Ministerialinstanz alle Enteignungsfälle des gesamten Landbereiches in tragbarer Frist zum Abschluß bringen könnte. Die Konzentration bei der höheren oder obersten Verwaltungsbehörde bedingt neben den erwähnten Nachteilen eine durchaus unerwünschte Verschriftlichung des Verfahrens.

Zusammenfassend ist die Lösung der RegVorl. (Zuständigkeit der Mittelinstanz) der jener Aufbaugesetze vorzuziehen, welche die Ministerialinstanz vorsehen. Zweckmäßiger und ohne Bedenken zulässig erscheint jedoch die Zuständigkeit der Lokalinstanz, wobei allerdings unter dem Gesichtspunkt eines ausreichend großen Zuständigkeitsbereiches, der erforderlichen Kräfte und Verwaltungsorganisation in Übereinstimmung mit der sonstigen Zuständigkeitsverteilung im Bereiche des Bau- und Bodenrechtes nur die Stadt- bzw. Landkreisverwaltung gewählt werden könnte.

Zu Spalte 34: Personelle Besetzung der Enteignungs-  
behörde (§ 17, IV RegVorl.)

Bei der personellen Besetzung der Enteignungsbehörde ist die Schwierigkeit der zu klärenden Rechtsfragen und die Empfindlichkeit des Eingriffs in die Privatsphäre des Bürgers zu berücksichtigen. Das preußische Enteignungsrecht sah deshalb die Zuständigkeit des Bezirksausschusses vor, welcher sich aus rechtskundigen Beamten und gewählten Laien zusammensetzte. Dieser Regelung ist im Prinzip zuzustimmen. Unter Berücksichtigung unserer verfassungsrechtlichen Grundtendenz kann auf eine mehrköpfige Besetzung der Enteignungsbehörde nicht verzichtet werden. Die Regelung der

BehVO., des vereinfachten preußischen Enteignungsverfahrens und des überwiegenden Teiles der Aufbaugesetze, wonach eine einköpfige Behörde zuständig ist, kann deshalb keine Billigung finden.

Die RegVorl. sieht neben einem beamteten Volljuristen als Vorsitzenden zwei gewählte Laienbeisitzer als Mitglieder der Enteignungsbehörde vor. Die rechtswissenschaftliche und praktische Ausbildung des Vorsitzenden, sowie die Erfahrung und Interessenrichtung der durch Wahl berufenen Beisitzer gewährleisten ein Höchstmaß an sachgerechter Arbeit der Enteignungsbehörde.

Trotz der abweichenden personellen Besetzung bleibt die Enteignungsbehörde formell identisch mit derjenigen Behörde, bei welcher sie errichtet wird. So kann auf die verwaltungsorganisatorischen und -technischen Mittel der Mutterbehörde zurückgegriffen und der Kostenaufwand verringert werden.

#### Zu Spalte 35 und 36: Entschädigungsfeststellungsbehörde

Einzelne Aufbaugesetze sehen neben der Enteignungsbehörde besondere Entschädigungsausschüsse vor. Diese Regelung erscheint weder konsequent noch zweckmäßig. Sofern neben einer bürokratisch organisierten Enteignungsbehörde ein Entschädigungsausschuß tätig wird, liegt eine nicht überzeugende unterschiedliche Bewertung der von beiden Behörden zu fällenden Entscheidungen vor. Man mag darüber streiten, ob der Enteignungsentscheidung die höhere Bedeutung gegenüber der Entschädigungsfestsetzung zukommt, zumindest wohnt der Feststellung der Zulässigkeit der Enteignung nicht die schwächere Wirkung inne.

Durch die Tätigkeit einer besonderen Entschädigungsbehörde wird das in den Aufbaugesetzen ohnehin recht umfangreiche Enteignungsverfahren zusätzlich verlängert. Schließlich ist die Art der Berufung der Entschädigungsausschußmitglieder nicht überzeugend. In den betreffenden Aufbaugesetzen werden die Mitglieder ernannt, nicht aber gewählt. Dies wider-

spricht den Prinzipien der staatsrechtlichen Selbstverwaltung, denen man nur dann gerecht wird, wenn die zur Mitwirkung in der Staatsverwaltung berufenen Laien von den jeweils zuständigen Volksvertretungen gewählt werden (vergl. § 28 des PreußLVG; NRW VO v.23.6.1948 GuVOBl.1948, Heft 26 S.197 betr. Zusammensetzung der Kreis- und Bezirksbeschlußausschüsse).

Wenn, wie in einem AufbGes., eine nur beratende Betätigung des Entschädigungsausschusses vorgesehen ist, so darf an der offenbar angestrebten Wirksamkeit dieser Regelung entschieden gezweifelt werden.

Aus den dargetanen Gründen erscheint es somit allein richtig, die Entscheidungen über die Zulässigkeit der Enteignung und die Festsetzung der Entschädigung in die Hand einer Behörde zu legen. Bei einer den Bestimmungen der RegVorl. entsprechenden personellen Besetzung der Enteignungsbehörde besteht kein Bedürfnis mehr nach der Einrichtung einer besonderen Entschädigungsbehörde.

### B.I.2

#### M i t w i r k u n g a n d e r e r B e h ö r d e n i m E n t e i g n u n g s v e r f a h r e n

#### Zu Spalte 37: Zusammenarbeit zwischen Enteignungsbehörde und Grundbuchamt (§ 17 RegVorl.)

Die gegenseitige Mitteilungspflicht der Enteignungsbehörde und des Grundbuchamtes (über die Einleitung des Verfahrens und danach erfolgte Grundbuchänderungen) entspricht dem bisherigen Enteignungsrecht. Neu ist die aus Gründen der bei den Grundbuchämtern bestehenden Arbeitsüberlastung zugelassene Anfertigung von Grundbuchauszügen etc. durch Beauftragte der Enteignungsbehörde.

Die Eintragung eines Enteignungsvermerks ist in der RegVorl. nicht vorgesehen. Inwieweit wirklich auf eine derartige Grundbucheintragung mit verfügungsbeschränkender Wirkung verzichtet werden kann, dürfte in erster Linie davon ab-

hängen, in welcher Beschleunigung das Enteignungsverfahren durchgeführt wird. Bei einem hinreichend schnell durchführbaren Enteignungsverfahren kann die Eintragung eines Enteignungsvermerks als entbehrlich betrachtet werden.

Soweit die klassischen Enteignungsgesetze und Aufbaugesetze der Länder eine Enteignungsvermerkung mit Verfügungsbeschränkung vorsehen, können angesichts der Langwierigkeit der betreffenden Verfahren keine Zweifel an der Zweckmäßigkeit dieser Lösung bestehen.

### Zu Spalte 38: Mitwirkung sonstiger Behörden (§§ 12, 16, 18 RegVorl.)

Die Bestimmung der RegVorl., daß die Gemeinde stets - auch wenn sie weder begünstigt noch belastet wird - als Beteiligter am Verfahren teilnimmt, bietet eine wirksame Garantie für die Berücksichtigung der gemeinlichen Belange. Insbesondere hinsichtlich der ortsplanerischen Prüfung kann auf eine unmittelbare Mitwirkung der Gemeinde nicht verzichtet werden.

Die Anhörung der übrigen Fachbehörden, soweit deren Belange und Ressorts berührt werden, entspricht anerkannten verwaltungsrechtlichen Grundsätzen. Durch die entsprechenden Vorschriften der RegVorl. wird dazu beigetragen, verwaltungsinterne Kompetenzschwierigkeiten zu vermeiden. Aus Gründen der Verfahrensvereinfachung ist jedoch richtigerweise davon abgesehen worden, den in Frage stehenden Fachbehörden die formelle Stellung von Beteiligten zu gewähren. (Dies hätte u.a. die selbständige Rechtsmittelbefugnis eingeschlossen).

### B.I.3

#### B e t e i l i g t e

### Zu Spalte 39: Beteiligte (§ 16 RegVorl.)

Die nur in einzelnen der übrigen Enteignungsgesetze anzutreffende deutliche Umschreibung des Kreises der Beteiligten ist insbesondere im Hinblick auf die Befugnis zur Ein-

legung von Rechtsmitteln unentbehrlich; sie trägt zur Beschleunigung des Verfahrens bei, weil an der verfahrensrechtlichen Stellung des Einzelnen zumindest in formeller Hinsicht keine Zweifel auftreten können, über welche etwa gesondert oder vorab zu entscheiden wäre.

Zu Spalte 40: Antragsberechtigung (§§ 5, 14 RegVorl.)

Der Kreis der Antragsberechtigten ist in § 5 RegVorl. umschrieben. Auf die Ausführungen hierzu (I.I.5, Sp.12) wird verwiesen.

In Verwaltungsrechtlicher Hinsicht besagt die Antragsberechtigung nur soviel, daß die Enteignungsbehörde in eine pflichtgemäße Prüfung über den Antrag einzutreten und den Antragsteller zu bescheiden hat (vergl. § 17, I, 2 RegVorl.; Art. 17 GG). Einen Anspruch auf Einleitung und Durchführung des förmlichen Enteignungsverfahrens sieht die RegVorl. ebensowenig vor wie den weitergehenden Anspruch auf die Enteignung selbst. Jedoch kann der Antragsteller durch die Anrufung des Gerichtes (§ 28 RegVorl.) im Falle der Abweisung seines Antrages eine gerichtliche Entscheidung herbeiführen und dadurch zumindest die Durchführung des Einspruchsverfahrens erzwingen. Damit ist dem Antragsteller eine ausreichend starke verfahrensrechtliche Stellung eingeräumt, wodurch die teilweise befürchtete Untätigkeit der Enteignungsbehörden weitgehend ausgeschlossen wird.

Zu Spalte 41: Beitritt (§ 15 RegVorl.)

Die Bestimmung des § 15 RegVorl. enthält eine Neuerung gegenüber dem bisherigen Enteignungsrecht. Sie ergibt sich aus der besonderen Zweckbestimmung eines Baulandenteignungsgesetzes und der Zulässigkeit privater Enteignungsanträge. Hier wird es im Gegensatz zur klassischen Enteignung durchaus möglich sein, daß zwei den gleichen Zweck anstrebende Antragsteller sich um dasselbe Grundstück bewerben. In einem solchen Falle würde es einen nicht vertretbaren erhöhten Arbeits- und Zeitaufwand bewirken, wenn zwei ge-

trennte Verfahren durchgeführt würden, von denen doch nur eines zur Enteignung führen kann.

Zu Spalte 42: Vertreterbestellung (§ 19 RegVorl.)

§ 19 der RegVorl. bringt eine im bisherigen Enteignungsrecht nicht vorgesehene Regelung: die Vertreterbestellung für die im einzelnen aufgeführten Fälle.

Die Bestellung eines Abwesenheitspflegers ist bereits nach den Bestimmungen des BGB möglich, erfordert jedoch einen vormundschaftsgerichtlichen Beschluß. Nach der RegVorl. bedarf es einer Inanspruchnahme des Vormundschaftsgerichtes nicht. Die Vertreterbestellung ist natürlich nur für die Dauer und den Gegenstand des Enteignungsverfahrens wirksam.

Die Vertreterbestellung für einen unbekannten Rechtsinhaber ist nach dem bisherigen Recht nicht möglich. Das hat zur Folge, daß in vielen Fällen ein Enteignungsverfahren hinsichtlich ungenutzter Grundstücke nach den bisherigen Bestimmungen nicht eingeleitet werden konnte. Die RegVorl. schafft insofern Abhilfe und sorgt zugleich dafür, daß der unbekannte Rechtsinhaber einen zur Wahrung seiner Rechte berufenen Vertreter erhält.

Die Bestimmung der RegVorl., einen Vertreter für mehrere gemeinschaftliche Inhaber eines Rechtes bestellen zu können, ist dem bisherigen Recht ebenfalls unbekannt und trägt zur Verfahrensbeschleunigung bei.

B.II.1 u.2

A u f b a u u n d G l i e d e r u n g  
des V o r f a h r e n s

(Zu Tabelle B.II.1 - Sp.43 und Schema B.II.2 Sp.44 - 48)

Der überwiegende Teil der Aufbaugesetze sieht - wie das klassische Enteignungsrecht - ein in mehrere besondere Abschnitte getrenntes Enteignungsverfahren vor. Dem Enteig-

nungsverfahren i.e.S. geht regelmäßig das mehrstufige förmliche (Leit-, Bebauungs-, Durchführungs- etc.) -Planfeststellungsverfahren voraus, auf dessen Abschluß nach den Aufbaugesetzen nur in Ausnahmefällen verzichtet werden kann. Einzelne Aufbaugesetze schreiben darüber hinaus noch die besondere aus dem klassischen Enteignungsrecht übernommene Verleihung der Enteignungsbefugnis vor. In gewissen Fällen wird die Zulässigkeit der Enteignung nur durch die Vorschaltung des Verfahrens zum Erlaß eines Baugebotes herbeigeführt. Schließlich sehen einige Aufbaugesetze noch - ebenfalls wie das klassische Enteignungsrecht - einen besonderen Verfahrensabschnitt zur Entschädigungsfeststellung vor.

Solange die Enteignung auf ausgesprochene Ausnahmefälle beschränkt war, lag in der weitgehenden Verfahrensgliederung der aner kennenswerte Zwang zu besonders gründlicher Prüfung. Wenn die Baulandnot in der heutigen Situation schnell und wirksam behoben werden soll, ist ein Verfahren nach dem Vorbild der klassischen Enteignung und dem Muster der Aufbaugesetze zu langwierig und kostspielig. Andererseits muß jedoch das Verfahren in seinem Aufbau und seiner Durchführung die erforderliche Sicherheit für die Betroffenen gewährleisten.

Dies kann aber durchaus auch auf andere Weise als durch eine mehrfache Gliederung des Verfahrens erreicht werden. Bei der zu erwartenden zahlenmäßigen Vermehrung der Enteignungsfälle bietet im Gegenteil ein umfangreiches Verfahren wegen der dadurch bedingten Arbeitsüberlastung der zuständigen Behörden keine erhöhten Rechtssicherheitsgarantien mehr. Zu fordern ist deshalb ein in seinem Aufbau einfaches, schnell abzuwickelndes Verfahren, welches jedoch den Beteiligten die Möglichkeit eröffnet, ihre Belange in wirksamer Weise zu vertreten. Das Vorbild für ein diesen Forderungen entsprechendes Verfahren ist in den bewährten zivilprozessualen Vorschriften zu sehen, welche keine zwingende Aufteilung in mehrere Verfahrensabschnitte und keine Trennung der sachlichen Zuständigkeit innerhalb des einmal anhängigen Verfahrens vorsehen. Es ist nicht einzusehen, wes-

halb das Enteignungsverfahren notwendig in mehrere Verfahrensabschnitte mit verschiedener sachlicher Zuständigkeit gegliedert sein müßte. Unverzichtbar bleibt jedoch bei jeder Vereinfachung und Verkürzung des Verfahrens die mündliche Verhandlung, auf deren Bedeutung unten (B.II.3, Sp.50) noch näher einzugehen ist.

Bei der Anwendung einzelner Aufbaugesetze beruht eine zusätzliche Schwierigkeit darin, daß hinsichtlich der Verfahrensvorschriften auf das "geltende Recht" verwiesen wird. Die Frage, welches Recht weitergilt, ist gerade die unstrittene. Der Gesetzgeber kann sich der Verpflichtung, in ihrer Rechtsverbindlichkeit unbestrittene und eindeutige Gesetze zu schaffen, nicht dadurch entziehen, daß er die Entscheidung über die - allerdings oft schwierige - Frage der Weitergeltung des bisherigen Rechts auf die Exekutive und Rechtsprechung abwälzt. Rechtsunklarheit bedeutet stets eine Hemmung für die mit der Rechtsanwendung betrauten Organe und birgt die Gefahr der Rechtsunsicherheit in sich.

Die Verfahrensregelung der BehVO. in ihrer fragmentarisch-lapidaren Kürze ist in jeder Beziehung unzulänglich. Ein völlig formloses und nach dem Ermessen der zuständigen Behörde frei zu gestaltendes Verfahren kann nur auf Kosten der den Beteiligten zu gewährenden Sicherheiten die Möglichkeit einer schnellen Verfahrensabwicklung bieten. Unzutreffend ist es, daß ein schnell durchführbares Verfahren auch notwendig in einer wenige Worte umfassenden Vorschrift geregelt werden müsse. Gerade das Gegenteil trifft zu: Ein beschleunigtes Verfahren, wenn es ein rechtsstaatliches bleiben soll, muß besonders gut durchdacht und lückenlos geregelt sein. Der Umfang des Verfahrens muß auf ein Mindestmaß beschränkt, zugleich aber jeder Mißbrauch ausgeschlossen werden. Jede andere Regelung führt wegen der nicht auszuschließenden Judizierbarkeit (Art.19,IV GG) zu einer sich schließlich nur hemmend auswirkenden, bei einer sauberen Verfahrensregelung indessen vermeidbaren, anwachsenden Zahl von Gerichtsverfahren.

Gegenüber der lückenlosen Verfahrensregelung der RegVorl., die gewiß nicht auf Kosten der Beschleunigung geht, vielmehr in vielen Punkten diese gerade sichert, müssen sich die BehVO. und die Mehrzahl der AufbGes. den Vorwurf der Unvollständigkeit gefallen lassen. (So fehlen z.B. Vorschriften über die personelle Besetzung der Enteignungsbehörde, die Antragstellung, den Beitritt zum Verfahren, die Vertreterbestellung, die Umgrenzung des Kreises der Beteiligten, die Eröffnung des Verfahrens, die Einigung und Beurkundung der Einigungserklärungen, die mündliche Verhandlung, den Inhalt des Enteignungsbeschlusses, die vorzeitige Besitzeinweisung, den Vollzug der Enteignung, das Verteilungsverfahren und die Mitwirkung der Fachbehörden).

### B.II.3

#### Einleitung des Verfahrens und mündliche Verhandlung

#### Zu Spalte 49: Einleitung des Verfahrens (§ 17 RegVorl.)

Die Einleitung des Verfahrens durch Ermittlung der Beteiligten, Terminanberaumung, Ladung und öffentliche Bekanntmachung entspricht der auch von den meisten der Aufbaugesetze - teilweise durch Verweisung - übernommenen Regelung der klassischen Enteignung.

Ein besonderer Eröffnungsbeschluß (wie in RhPf und ähnlich in Hess vorgesehen) erscheint entbehrlich, ja wegen der dadurch bewirkten selbständigen Anfechtbarkeit schädlich.

Als begrüßenswertes Mittel zur Verfahrensbeschleunigung bietet die RegVorl. die Möglichkeit, offensichtlich unbegründete Enteignungsanträge ohne Mitwirkung der Beisitzer durch den Vorsitzenden zurückzuweisen. Eine ähnliche Regelung sieht für den Bereich des Verwaltungsstreitverfahrens die Verordnung 165 (§§ 55, 57) vor.

Zu Spalte 50: Mündliche Verhandlung (§ 20 RegVorl.)

Daß bei einem einstufigen beschleunigten Verfahren eine mündliche Verhandlung unentbehrlich ist, wurde bereits obenargetan (s. zu B.II.1). Die in § 20 der RegVorl. zwingend vorgeschriebene mündliche Verhandlung bietet nicht nur den Betroffenen eine Sicherung, sondern dient auch der Verfahrensbeschleunigung insofern, als der gesamte Streitstoff in einer Verhandlung zur Erörterung gelangen soll, und alle Beteiligten im wesentlichen mit weiterem Vorbringen nach der Verhandlung ausgeschlossen sind.

Auch kann in einer mündlichen Verhandlung mit größerem Erfolg auf die stets anzustrebende Einigung hingewirkt werden, als in einem schriftlichen Verfahren.

Der Vorzug der mündlichen Verhandlung vor dem Kollegium liegt in der Unmittelbarkeit der Information aller an der Entscheidung mitwirkenden Mitglieder der Enteignungsbehörde, weshalb die kommissarischen Verhandlungen des klassischen Enteignungsrechtes als weniger zweckmäßig zu bezeichnen sind.

Soweit die BehVO. und einzelne Aufbaugesetze den Beteiligten lediglich die Gelegenheit zur Äußerung geben, bestehen ernsthafte Bedenken. Zunächst liegt darin eine Benachteiligung der weniger schriftgewandten Beteiligten, die nach der RegVorl. mündlich und ohne Hinzuziehung eines Rechtsanwaltes verhandeln können. Des weiteren muß die Verschriftlichung des Verfahrens notwendig zu Verzögerungen führen; denn bei begründeten Einwendungen sind i.d.R. weitere Nachforschungen und Ergänzungen erforderlich, während in der mündlichen Verhandlung meistens eine sofortige Klärung erzielt werden kann.

Kaum zu billigen ist die Regelung eines Aufbaugesetzes, welches die mündliche Verhandlung auf die Entschädigungshöhe beschränkt wissen will und auch in dem vorgeschalteten förmlichen Planfeststellungsverfahren keine obligatorische mündliche Verhandlung vorsieht. In den übrigen Aufbaugesetzen ist eine mündliche Verhandlung teilweise zwar nicht

im Enteignungsverfahren i. e. S. vorgeschrieben, findet dann jedoch im Durchführungsplanfeststellungsverfahren statt, womit den Mindestbedürfnissen entsprochen ist.

Die Bestimmung des § 18 RegVorl. zwingt die Enteignungsbehörde, die mündliche Verhandlung soweit vorzubereiten, daß grundsätzlich nur ein Verhandlungstermin erforderlich ist.

### B.III.1

#### Die Einigung

Zu Spalte 51 - 54: (§§ 21 ff. RegVorl.)

Die Einigung zwischen den Beteiligten ist sowohl aus verfahrensökonomischen als auch verwaltungspsychologischen Gesichtspunkten anzustreben. Die RegVorl. begünstigt die Einigung - in ähnlicher Weise wie das Preuß. Enteignungsrecht - durch Erleichterung der Formvorschriften und Gewährung der Gebührenfreiheit (gegenüber der rechtsgeschäftlichen Veräußerung).

Abgesehen von denjenigen Aufbaugesetzen, welche auf das bisherige Recht verweisen, fehlt im Landesrecht eine ausreichende Regelung der Einigung, die mit der RegVorl. vergleichbar wäre.

Die RegVorl. enthält die notwendige Bestimmung, daß die der Einigung zustimmenden Beteiligten kein Rechtsmittel einlegen können. Darin liegt ein den Betroffenen durchaus zumutbares Äquivalent gegenüber den ihnen gewährten Vorteilen. Die RegVorl. sieht die Einigung auch für den Fall vor, daß nicht alle Beteiligten ihr zustimmen. Der Widerspruch gegen die Einigung, der den nicht zustimmenden Beteiligten offen steht, führt automatisch zur Fortsetzung des Verfahrens.

Eine besondere Entscheidung über den Widerspruch ist nicht vorgesehen. Damit ist der Einspruch gegen diese entbehrliche Entscheidung ausgeschlossen und eine unerwünschte Verfahrensverzögerung verhindert.

Die RegVorl. schließt für den Fall der Einigung den sonst bei Nichterfüllung des Enteignungszweckes gegebenen Rückenteignungsanspruch aus. Als Begründung dafür wird angeführt, daß die Zustimmung zur Übereignung freiwillig erfolge. Diese Begründung ist nicht völlig überzeugend. Einerseits ist zu befürchten, daß der Eigentümer, um sich vor dem in Frage stehenden Rechtsnachteil zu schützen, die Herbeiführung des Enteignungsbeschlusses seiner Zustimmung zur Einigung vorzieht, selbst wenn er dieser grundsätzlich zuneigt. Zum anderen kann auch die innerhalb des Zwangsenteignungsverfahrens stehende Einigung nur unter Vorbehalt als freiwillig bezeichnet werden. Es bleibt zu erwägen, ob nicht auf den Ausschluß des Rückenteignungsanspruches im Falle der Einigung verzichtet werden kann.

Nach der RegVorl. ist die Einigung unter den gleichen Voraussetzungen und mit der gleichen Wirkung noch im gerichtlichen Verfahren zulässig. Damit ist der dem Institut der Einigung zugrundeliegende Gedanke konsequent durchgeführt.

### B.III.2

#### Der Enteignungsbeschluss

#### Zu Spalte 55: Inhalt des Enteignungsbeschlusses (§§ 25, 26 RegVorl)

Die meisten Enteignungsgesetze sehen infolge ihrer Verfahrensgliederung mehrere selbständige Entscheidungen der verschiedenen im Enteignungsverfahren zuständigen Behörden vor. Der einfache Aufbau des Verfahrens der RegVorl. findet seinen Ausdruck darin, daß nur ein Beschluss ergeht, in welchem zugleich über die Zulässigkeit der Enteignung, die Entschädigung und ggf. auch über die Ersatzlandenteignung entschieden wird. Genaue Vorschriften, welche den meisten der übrigen Gesetze fehlen, gewährleisten die inhaltliche Vollständigkeit und Eindeutigkeit des Enteignungsbeschlusses (s. hierzu auch B.II).

Zu Spalte 56: Formvorschriften für den Enteignungs-  
beschluß (§ 26 RegVorl.)

Die Entscheidung muß notwendig von der Enteignungsbehörde in ihrer vollen Besetzung gefällt werden, wie dies auch im Preuß. Enteignungsgesetz vorgesehen ist. Die Vorschriften über Schriftform und Zustellung sind allen Enteignungsgesetzen gemeinsam und aus Gründen der Rechtssicherheit nicht entbehrlich. Die ausdrückliche Erwähnung der Rechtsmittelbelehrung ist erforderlich, um die Rechtsmittelfristen in Lauf zu setzen (§ 35 VO.165; § 32 Ges.Nr.39) und dient der Sicherung einer schnellen Verfahrensdurchführung; denn ohne Inlaufsetzung der Rechtsmittelfrist tritt die Rechtskraft und damit die Vollziehbarkeit nicht ein (§ 40, I RegVorl.).

Zu Spalte 57: Wirkung des Enteignungs-  
beschlusses (§§ 6, IV; 40 RegVorl.)

Im Gegensatz zu der Regelung der BehVO., des Bad. und (Rhpf.)Aufbaugesetzes ergeben sich materielle Rechtsfolgen aus dem Enteignungsbeschluß erst nach Eintritt der Rechtskraft. Angesichts der einschneidenden Bedeutung der Enteignung erscheint es untragbar, die Rechtsänderung ohne Rücksicht auf den Ausgang des Rechtsmittelverfahrens (oder die Einlegung eines Rechtsmittels) eintreten zu lassen. Es dürfte sich als außerordentlich unzweckmäßig erweisen, die Enteignung sozusagen schwebend wirksam zu vollziehen. An einer solchen Regelung könnte weder der Begünstigte noch die Enteignungsbehörde ernsthaft interessiert sein; dem berechtigten Interesse des Betroffenen läuft sie geradezu zuwider. Es muß daran festgehalten werden, daß der Vollzug erst nach Eintritt der Rechtskraft der Enteignungsentscheidung zulässig ist.

B.IV.1

V o l l z u g   d e r   E n t e i g n u n g

Zu Spalte 58 - 61: Ausführungsanordnung (§§ 40, 41 RegVorl.)

Nach der RegVorl. tritt die Rechtsänderung nicht ohne weiteres, sondern erst auf Grund einer besonderen Ausführungsanordnung ein, welche der Enteignungserklärung des Preuß. Enteignungsgesetzes vergleichbar ist (vergl. I.IV. Sp.32).

Die Ausführungsanordnung ist zwar in einzelnen Aufbaugesetzen im Umlegungsverfahren, nicht aber in Enteignungsverfahren vorgesehen. Die Aufbaugesetze beschränken sich überwiegend darauf, vorzuschreiben, daß die Enteignungsbehörden das zum Vollzug der Enteignung Erforderliche, insbesondere die Benachrichtigung des Grundbuchamtes zu veranlassen haben. Diese Regelung teilt die Vorzüge der Ausführungsanordnung nicht. Wenn in einzelnen Aufbaugesetzen bestimmt wird, daß die Rechtsänderung mit Rechtskraft des Enteignungsbeschlusses eintritt, dann bedarf es zum Vollzug der Enteignung keines konstitutiven Verwaltungsaktes mehr. Der Eintritt der Rechtsänderung ist auch nicht von der Grundbucheintragung abhängig; diese ist lediglich eine Berichtigung (des unrichtig gewordenen Grundbuches), die der Begünstigte schließlich auch ohne Mitwirkung der Enteignungsbehörde herbeiführen könnte. Wenn die Aufbaugesetze von den "zum Vollzug erforderlichen Maßnahmen" sprechen, so liegt darin zumindest eine unpräzise Formulierung.

Der Vollzug der Enteignung liegt nur dann in der Hand der Enteignungsbehörde, wenn nicht ein automatischer Eintritt der Rechtsänderung, sondern eine besondere konstitutive Vollzugserklärung vorgeschrieben ist. Der Enteignungsbehörde obliegt in diesem Falle die Prüfung des Rechtskrafteintrittes und der Erfüllung der Entschädigungspflicht. Lediglich diese Regelung schützt alle Beteiligten vor unerwünschten Nachteilen (vergl. I.IV. zu Sp.32).

B.IV.2

V o r z e i t i g e B e s i t z e i n w e i s u n g

Zu Spalte 62 - 64: (§ 27 RegVorl.)

Das Institut der vorzeitigen Besitzeinweisung ist in allen zum Vergleich herangezogenen Gesetzen vorgesehen.

Bei der heutigen Situation kommt ihr jedoch keine allzu große praktische Bedeutung mehr zu. In der Mehrzahl der Fälle hängt der Baubeginn von der Bereitstellung des Fremdkapitals ab. Diese erfordert regelmäßig die Bestellung dinglicher Sicherheiten auf dem zu bebauenden Grundstück. Da die vorzeitige Besitzeinweisung dem Begünstigten nur den Besitz, nicht aber das Eigentum verschafft, kann die Hypotheken- oder Grundschuldbestellung doch erst nach Verfahrensabschluß - nämlich nach dem Eigentumserwerb - erfolgen. Somit hängt die Befähigung praktisch allein von der Beschleunigung des Verfahrens bis zur Rechtskraft der Entscheidung und deren Vollzug ab.

Soweit jedoch der Baubeginn nicht von der Möglichkeit dinglicher Belastungen abhängt, bleibt die Bedeutung der vorzeitigen Besitzeinweisung bestehen, denn auch bei äußerster Verfahrensbeschleunigung kann durch Ausschöpfung aller Rechtsmittel eine mehrmonatige Frist bis zur Erledigung ablaufen, und damit eine Verzögerung eintreten, die bei bestimmten besonders förderungswürdigen Bauvorhaben nicht tragbar erscheint.

Eines erheblichen Teiles ihrer Wirksamkeit wird die vorzeitige Besitzeinweisung entkleidet, wenn diese erst nach Erlaß des Enteignungsbeschlusses zulässig ist (so teilweise das bisherige Recht). Deshalb kann nach der RegVorl. die vorzeitige Besitzeinweisung sofort nach Verfahrenseinleitung verfügt werden.

Da die Besitzeinweisung, zumal sie eine zweckbeschränkte Verfügungsbefugnis einschließt, erheblich in die Rechte des Betroffenen eingreift, muß dessen Schutz zumindest insoweit gesichert werden, als dies mit dem Zweck der Maßnahme vereinbar ist. Im Gegensatz zu der Mehrzahl der übrigen Enteignungsgesetze sieht deshalb die RegVorl. die mündliche

Verhandlung zwingend vor und verzichtet auch im übrigen nicht auf die geläufigen Sicherungen zu Gunsten des Betroffenen (Zustandsermittlung, Räumungsfrist, Sicherheitsleistung, Entschädigungspflicht).

Der Ausschluß des Rechtsweges oder die generelle Aufhebung des Suspensiveffekts ist aus grundsätzlichen Erwägungen abzulehnen (anders ein Aufbaugesetz und das vereinfachte Preuß. Enteignungsverfahren). Der Ausschluß der Rechtsmittel wäre ohnehin im Hinblick auf Art.19, IV GG wirkungslos. In Übereinstimmung mit der Regelung der Verwaltungsgerichtsbarkeitsgesetze (z.B. § 51, I, 1 VO.165) hält die RegVorl. an der aufschiebenden Wirkung der Rechtsmitteleinlegung fest und verlangt für Vollstreckungsmaßnahmen zur Durchführung der Besitzeinweisung die Zustimmung des Gerichtes.

B.V.

### V e r t e i l u n g s v e r f a h r e n

zu Spalte 65 u. 66: (§ 43 RegVorl.)

Eine vollständige Verfahrensregelung kann nicht auf eine Einbeziehung des Verteilungsverfahrens verzichten. Die Bestimmungen der RegVorl. lehnen sich an das insoweit zweckähnliche ZVG an. Abgesehen vom Hess. Aufbaugesetz fehlen gleichwertige Bestimmungen in allen übrigen Enteignungsgesetzen.

C.

Der Rechtsschutz im Enteignungs-  
verfahren

Zu Spalte 67 ff: (§ 28 ff RegVorl.)

Art. 14, III GG schreibt den ordentlichen Rechtsweg für Streitfälle wegen der Entschädigungshöhe vor. Die Verwaltungsgerichtsbarkeitsgesetze eröffnen nach Einführung der Generalklausel den Verwaltungsrechtsweg hinsichtlich der Zulässigkeit der Enteignung. Diese Regelung ist z. Zt. in allen Ländern in Kraft. Soweit in den enteignungsrechtlichen Spezialgesetzen entsprechende Bestimmungen fehlen oder abweichende Vorschriften bestehen, greifen das Grundgesetz und die Verwaltungsgerichtsbarkeitsgesetze unmittelbar ergänzend oder ändernd ein.

Eine Sonderstellung nimmt das Niedersächsische Aufbaugesetz ein, welches die Verwaltungsgerichte für beide Streitgegenstände (Zulässigkeitsentscheidung und Entschädigungsfeststellung) für zuständig erklärt. Ob diese Regelung mit dem Grundgesetz vereinbar ist, wird noch zu untersuchen sein.

Dem der niedersächsischen Regelung zu Grunde liegenden Gedanken - der Vereinheitlichung des zweiseitigen Rechtsweges - ist unbedingt zuzustimmen. Die Doppelgleisigkeit des Gerichtsverfahrens stellt eine unhaltbare und ungerechtfertigte Verfahrensverzögerung und -verteuerung dar. Es ist unbedingt erforderlich, daß die endgültige Feststellung der Zulässigkeit der Enteignung und der Entschädigungshöhe in möglichst kurzer Zeit herbeigeführt werden kann. Es ist nicht damit gedient, daß die Entscheidung über die Zulässigkeit der Enteignung alsbald, die Entschädigungsfestsetzung aber erst später rechtskräftig wird. (oder umgekehrt); denn die Realisierung des Enteignungszweckes hängt von beiden Entscheidungen ab: erfolgt die Entscheidung über die Zuläs-

sigkeit der Enteignung nach Rechtskraft der Entschädigungsfestsetzung, so ist für die Nutzbarmachung des Grundstückes doch der letzte der beiden Zeitpunkte maßgebend. Erfolgt andererseits die endgültige Entscheidung über die Entschädigung erst später, so wird namentlich bei größeren Bauvorhaben auch diese Entscheidung abzuwarten sein, da erst dann über die wirtschaftliche Realisierbarkeit Klarheit besteht.

Ist die Klage sowohl wegen der Zulässigkeit der Enteignung, als auch wegen der Entschädigungshöhe erhoben, so kommt bei der bisherigen Regelung ein Nebeneinander der beiden Prozesse nicht in Betracht; denn wenn etwa die Enteignungsentscheidung aufgehoben würde, so entfielen die Basis einer Entschädigungsentscheidung. Deshalb bleibt bei der bisherigen Regelung keine andere Möglichkeit, als das zivilprozessuale Verfahren bis zur rechtskräftigen Entscheidung über die Zulässigkeit (gem. § 148 ZPO) auszusetzen. Beide Verfahren erfolgen somit notwendig zeitlich nacheinander. Der Verwaltungsrechtsweg ist grundsätzlich mit 2, der ordentliche Rechtsweg mit 2 bis 3 Instanzen ausgestattet. Sofern, wie in einigen Ländern, noch Einspruch oder Beschwerde (an eine Verwaltungsbehörde) vorgeschaltet sind, können bis zu 7 Rechtsmittelinstanzen angerufen werden. Bereits eine einfache Addition der Rechtsmittel- und Einlassungs- etc. -fristen, unter Veranschlagung des Mindestzeitraumes bis zur Herbeiführung einer Entscheidung in der jeweiligen Instanz übersteigt ein Jahr, während die praktische Erfahrung lehrt, daß es durchaus keine Seltenheit ist, wenn bis zur Herbeiführung der endgültigen Entschädigungsentscheidung mehrere Jahre vergehen. Selbst dann noch kann sich bei einer denkbaren erheblichen Erhöhung der Entschädigungssumme - das Enteignungsvorhaben ~~sich~~ als wirtschaftlich untragbar erweisen. Es sollten keine Zweifel daran bestehen können, daß auf diesem Wege eine alsbaldige wirksame Behebung der Baulandnot unmöglich ist.

Es besteht auch in der Art der zu entscheidenden Rechts- und Tatfragen nicht ein derartiger Wesensunterschied, daß notwendig verschiedene, etwa fachlich besonders qualifizierte

Gerichtsbehörden tätig werden müßten. Diese Behauptung müßte in ihrer Konsequenz auch zur Zuständigkeit verschiedener Verwaltungsbehörden im Enteignungsverfahren führen.

Trotz der sachlich richtigen Lösung muß die niedersächsische Regelung wegen Widerspruchs zu Art.14,III GG als ungültig betrachtet werden. Die Vertreter der niedersächsischen Regelung berufen sich darauf, daß nach der im Grundgesetz erfolgten Gleichstellung von Verwaltungs- und ordentlichen Gerichten auch die Verwaltungsgerichte als "ordentliche" Gerichte zu gelten hätten und deshalb kein Widerspruch zu Art.14,III GG bestehe. Dem Ansatzpunkt dieser Argumentation ist zuzustimmen.

Die Verwaltungsgerichte sind nach den inzwischen im ganzen Bundesgebiet in Kraft getretenen verschiedenen Verwaltungsgerichtsbarkeitsgesetzen den ordentlichen Gerichten in jeder Beziehung gleichwertig: die Verwaltungsgerichte sind - wie Art.92,1 GG es für alle Gerichte vorschreibt - mit sachlich und persönlich unabhängigen fachlich qualifizierten Richtern besetzt; sie sind von der Exekutive organisatorisch und personell völlig getrennt; ihr Verfahren ist mit den gleichen Rechtsgarantien versehen wie jenes der ordentlichen Gerichte. Der Grundgesetzgeber war sich der Gleichwertigkeit aller Gerichte bewußt. Das geht nicht nur aus Art.92, sondern auch aus der die Gleichwertigkeit zum Ausdruck bringenden Aufzählung in Art.96,I GG hervor.

Auch trifft es zu, daß der Grundgesetzgeber von der grundsätzlichen Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte für öffentlich-rechtliche Streitigkeiten ausging; denn anders kann die Ausnahmeregelung des Art.19,IV GG (der subsidiären Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte) nicht verstanden werden. So ist die Vorschrift des Art.14,III Satz 4 GG (ausschließliche Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte für den Entschädigungsstreit) nicht in das System des Grundgesetzes einzuordnen; denn auch die im Entschädigungsstreit angegriffene Entscheidung ist ein Verwaltungsakt.

Solange die Gleichwertigkeit der Verwaltungsgerichte nicht bestand, war die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte

für die Entschädigungsstreitigkeiten bis zu einem gewissen Grade berechtigt, denn die enge personelle und organisatorische Verbindung der Verwaltungsgerichte mit den Verwaltungsbehörden, ja das teilweise gänzliche Fehlen von Verwaltungsgerichten ließ die Besorgnis fehlerhafter Entscheidungen als nicht völlig unbegründet erscheinen. Diese Bedenken können heute nicht mehr bestehen.

Trotz alledem kann der Ansicht, welche die niedersächsische Regelung als verfassungsmäßig bezeichnet, im Ergebnis nicht beigezpflichtet werden. Es besteht kein Zweifel daran, daß in der Terminologie des Grundgesetzes nur die Gerichte der Zivilgerichtsbarkeit als "ordentliche" bezeichnet werden und die Verwaltungsgerichte nicht unter den in Art. 14, III GG verwandten Begriff fallen. Diese allgemein unbestrittene, auch aus den Verhandlungsniederschriften des Parlamentarischen Rates zu belegenden Feststellung kann auch nicht durch den als berechtigt erkannten Einwand entkräftet werden, daß sowohl in der Terminologie des Grundgesetzes, als auch in der Bestimmung des Art. 14, III GG eine Inkonsequenz besteht.

Der (gewöhnliche) Gesetzgeber ist weder berufen noch in der Lage, von ihm festgestellte Inkonsequenzen und Systemwidrigkeiten der Verfassung im Wege der einfachen Gesetzgebung zu korrigieren. Eine solche Maßnahme bleibt den für die Verfassungsänderung zuständigen Bundesorganen ausschließlich vorbehalten. Die Entscheidung über die Verfassungsänderung ist wegen ihrer hochpolitischen Natur mit besonderer Sorgfalt zu prüfen. Es muß festgestellt werden, daß es folgerichtig und zweckmäßig wäre, den Weg des Niedersächsischen Aufbaugesetzes zu wählen und die Verwaltungsgerichte über beide Fragen der Enteignung entscheiden zu lassen.

Wird eine Verfassungsänderung im augenblicklichen Zeitpunkt aus politischen Erwägungen für unerwünscht gehalten, so bleibt als die beste z.Zt. erreichbare nur die in der Reg-Vorl. gewählte Lösung, die Gerichtsbarkeit im Enteignungsverfahren bei den Zivilgerichten zusammenzufassen.

Bei einer Betrauung der Zivilgerichte ist jedoch dafür Sorge zu tragen, daß eine entsprechende personelle Besetzung der Spruchbehörde eine sach- und fachgerechte Entscheidung unter unmittelbarer Verwertung der bei den Verwaltungsgerichten gesammelten Erfahrungen ermöglicht. Die RegVorl. sieht deshalb die Hinzuziehung von Verwaltungsrichtern vor.

Die RegVorl. verzichtet jedoch bei der Besetzung der Spruchbehörden auf die Beteiligung des Laienelements. Diese im Verhältnis zu der als besonders vorteilhaft erkannten Besetzung der Enteignungsbehörden unmotivierte Regelung erscheint nicht völlig überzeugend. Vielmehr sprechen gute Gründe für die Hinzuziehung von Laien auch hier. Grundsätzlich haben die Baulandgerichte über den gleichen Gegenstand zu entscheiden wie die Enteignungsbehörden. Es sind auch nicht etwa nur Rechtsfragen zu beurteilen. Selbst in der revisionsähnlich ausgestalteten Beschwerdeinstanz sind an Stelle der Zurückverweisung eigene rechtsgestaltende Sachentscheidungen zulässig. In allen Instanzen ist auf die Einigung hinzuwirken, die dann schließlich auch unter Berücksichtigung aller Einzelheiten inhaltlich sach- und fachgerecht zu beurkunden ist. In beiden Fällen übernimmt das Gericht die gleichen Funktionen wie die Enteignungsbehörde, weshalb eine ähnliche personelle Besetzung eigentlich nur als logische Konsequenz gelten dürfte. Die Hinzuziehung von Laien ist auch geeignet, das Vertrauen der Rechtsuchenden zu stärken.

Bei der Auswahl der Laien wäre vor allem auf deren praktische Erfahrung zu achten. Als besonders glückliche Lösung wäre es zu betrachten, wenn zugleich die entgegengesetzten Interessenrichtungen Berücksichtigung finden könnten. So kämen etwa die Vertreter der Siedlungs- und Grundbesitzerverbände, evtl. aber auch Städteplaner etc. in Betracht. Jedenfalls müßte eine langfristige Bestellung angestrebt werden, um das Zusammenwirken eingearbeiteter Kräfte zu fördern.

Bei der weiteren Behandlung des Gesetzentwurfes erscheint die hier aufgeworfene Frage besonderer Beachtung würdig.

Die in der RegVorl. vorgesehene Einrichtung besonderer Kammern und Senate für Baulandsachen bietet die Gewähr dafür, daß Spruchbehörden mit ständig wachsender Spezialerfahrung zur Verfügung stehen, die ihrerseits zu einer fruchtbaren Fortbildung des Baulandenteignungsrechtes wirksamer beitragen können, als dies bei einer zersplitterten Zuständigkeit möglich wäre.

Eine der Situation gerecht werdende Rechtsschutzregelung muß kurzfristig durchführbar sein, weshalb die Rechtsmittelfristen auf das tragbare Mindestmaß zu verkürzen sind. Während aus grundsätzlichen Erwägungen eine weitere gerichtliche Anfechtungsmöglichkeit zu gewähren ist, kann aus Gründen der Verfahrensverkürzung in der zweiten gerichtlichen Instanz die Prüfung von Tatfragen unbedenklich ausgeschlossen werden. Das bisherige Recht sieht je zwei Rechts- und Tatfrageninstanzen (Klage und Berufung) und eine weitere Rechtsfrageninstanz (Revision) vor. Die RegVorl. bringt somit eine ganz erhebliche Vereinfachung und Beschleunigung.

Gegenüber dieser zweckmäßigen Regelung des Rechtsschutzes in der RegVorl. muß einigen im bisherigen Recht vorgesehenen Sonderregelungen mit Bedenken begegnet werden. Die BehVO. sieht den völligen Ausschluß der gerichtlichen Anfechtung vor, einzelne Aufbaugesetze streben weitgehende Einschränkungen an. (Ausschluß der Anfechtung der vorzeitigen Besitzeinweisung, Einschränkung bei der Festsetzung der Entschädigung in Land, Teil- oder wiederkehrenden Leistungen). Diese Regelungen sind praktisch wirkungslos; denn nach Art. 19, IV GG kann zwar ein Gesetz den Verwaltungsweg verschließen, niemals jedoch einen völligen Ausschluß des Rechtsweges herbeiführen. Stets greift die subsidiäre Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte ein, womit offensichtlich das Gegenteil des von den erwähnten Gesetzen angestrebten Zweckes eintritt. Soweit allerdings in den Enteignungsgesetzen Ermessensentscheidungen zugelassen sind, verbleibt es dabei, daß nur bei Ermessensmißbrauch eine Aufhebung der angefochtenen Entscheidung durch das Gericht möglich ist.

Durch eine komplizierte Regelung des Rechtsschutzes (Zweispurigkeit des Rechtsweges, Vorschaltung von Beschwerden und Einsprüchen vor Einleitung des regelmäßig dreistufigen Gerichtsverfahrens) gelangen einzelne der zum Vergleich herangezogenen Enteignungsgesetze, wie oben näher ausgeführt wurde, bis zu 7 verschiedenen Rechtsmitteln und damit bis zu 8 verschiedenen im Enteignungsverfahren zuständigen Behörden. Es darf unbedenklich behauptet werden, daß darin eine nicht unerhebliche Lähmung der Enteignungsdurchführung liegt, welcher durch die RegVorl. wirksam gesteuert wird.

Mag die Regelung der RegVorl. auch im Augenblick als tragbar bezeichnet werden, so ist sie doch nicht geeignet, einer grundsätzlichen Lösung als Vorbild zu dienen. Es ist unbedingt anzustreben, daß durch eine Änderung des Art. 14, III. Satz 4 GG die Voraussetzungen für eine systemgerechte und konsequente Rechtsschutzregelung geschaffen werden. Auch vom politischen Standpunkt aus sollte ein Unterschied zwischen Verfassungsänderungen formeller und materieller Art gemacht werden. Während die Bedenken gegen die Änderung materieller Verfassungsnormen durchaus anzuerkennen sind, kann die hier in Frage stehende Änderung wegen ihres ausschließlich formellen Charakters als bei weitem nicht so schwerwiegend betrachtet werden. Der gelegentlich geäußerten Ansicht, der ordentliche Rechtsweg sei ein unerläßliches Element rechtsstaatlicher Enteignungsgesetze, kann keinesfalls zugestimmt werden. Diese Mißtrauenserklärung gegenüber der Verwaltungsgerichtsbarkeit entbehrt jedenfalls heute einer zutreffenden Begründung.

Dritter Teil

=====

Zusammenfassung der Ergebnisse,  
Gesamtbewertung.

Der Bewertungsmaßstab

Wenn diese Arbeit ihren Zweck, zur Ausgestaltung eines kommenden Baulandbeschaffungsrechtes beizutragen, erfüllen will, kann auf eine abschließende Stellungnahme nicht verzichtet werden. Eine derartige Stellungnahme ist notwendig eine Bewertung, die sich der zwischen den Begriffen gut und schlecht liegenden Ausdrucksskala bedienen muß. Alle Bewertungen tragen das Merkmal der Relativität, die durch den von dem jeweiligen Beurteiler angelegten Maßstab gekennzeichnet ist.

Die Gefahr, die in derartigen Bewertungen liegen kann, wird nicht verkannt. Sie besteht jedoch nur dann, wenn Urteile gefällt werden, ohne daß zugleich die Möglichkeit geboten wird, die Berechtigung des Werturteils an der Begründetheit der angelegten Wertmaßstäbe überprüfen zu können. So kann sich diese Denkschrift nicht der Verpflichtung entziehen, die angelegten Wertmaßstäbe darzulegen und zu begründen.

Es liegt in der Eigenart des Maßstabes begründet, daß er bis zu einem gewissen Grade abstrakt sein muß, um auf verschiedene Bewertungsobjekte angewandt werden zu können. In dieser notwendigen Abstrahierung liegt zugleich der Vorzug, daß es verhältnismäßig leicht ist, auch unter den Vertretern gegensätzlicher Meinungen Einhelligkeit über die Grundsatzfragen zu erzielen.

Sollte es möglich sein - und daran besteht kein ernsthafter Zweifel -, daß über die Frage der Grundsatzpostulate und Bewertungsmaßstäbe keine ernsthaften Meinungsverschiedenheiten bestehen, so dürfte der Weg auch für eine weitgehende Übereinstimmung in der praktischen Anwendung und Verwirklichung geebnet sein. Hierzu beizutragen, nicht jedoch die bedauerlicherweise bereits sehr intensive Polemik zu vertiefen, erscheint als vornehmste Aufgabe dieser Arbeit.

Es sei gestattet, die an ein g u t e s Enteignungsgesetz zu stellenden Forderungen in 6 Leitsätzen zusammenzufassen:

- 1.) Ein gutes Enteignungsgesetz muß v e r f a s s u n g s m ä ß i g und r e c h t s s t a a t l i c h sein, d.h. es muß den zwingenden Spezialnormen (Art.14,III) und den allgemeinen Grundsätzen und Prinzipien der Verfassung entsprechen (Art.1,II: Gerechtigkeit; Art.3,I: Gleichheit; Art.20,III: Gesetzmäßigkeit der Verwaltung; Art.19,IV: Lückenlosigkeit des Rechtsschutzes).
- 2.) Es muß w i r k s a m sein, d.h. es muß, um der jeweiligen Mangellage abzuhelfen, den Zugriff auf den benötigten Gegenstand (nämlich das Bauland) zur rechten Zeit gestatten. Dies hängt von ausreichenden Eingriffsermächtigungen, einem für die Beteiligten tragbaren Entschädigungsmaß sowie einer schnellen und endgültigen Verfahrensabwicklung ab.
- 3.) Es soll auch in Bezug auf die gleichzeitig erreichbaren Nebenwirkungen z w e e k m ä ß i g sein. Die durch das Gesetz geregelte Materie darf nicht isoliert gesehen werden. (Dies gilt z.B. für städtebauliche, verwaltungs- und verfahrensrechtliche Gesichtspunkte).
- 4.) Es soll sich in das System des geltenden Rechtes einordnen, entbehrliche Ausnahmeregelungen vermeiden, zugleich jedoch nach Möglichkeit den kommenden Recht den Weg ebnen.
- 5.) Es muß wie jedes andere Gesetz r e c h t s k l a r und im Bereich der geregelten Materie v o l l s t ä n d i g sein. Rechtsklarheit und Vollständigkeit sind das Unterpfand der Rechtssicherheit. Lücken und Unklarheiten verhindern eine wirksame Bindung an das Gesetz.
- 6.) Schließlich soll es im Rahmen des verfassungsmäßig Zulässigen r e c h t s e i n h e i t l i c h sein.

Während sich die letzten vier der genannten Grundsätze un-  
schwer in einem Enteignungsgesetz miteinander vereinigen  
lassen, stehen die beiden ersten Leitsätze im Verhältnis  
der Konkurrenz zueinander. Die Forderung der Wirksamkeit  
findet ihre Einschränkung durch die Gebote der Verfassungs-  
mäßigkeit und Rechtsstaatlichkeit. Die Mehrzahl der unter  
diesem letzten Gesichtspunkt zu beachtenden Forderungen  
scheint der Diskussion entzogen zu sein: So dürfte niemand  
ernsthaft die Ansicht vertreten, daß es gut wäre, die Ge-  
bote der Gerechtigkeit, der Gleichheit, der Gesetzmäßig-  
keit der Verwaltung und der Lückenlosigkeit des Rechts-  
schutzes zu Gunsten der Wirksamkeit eines Enteignungsge-  
setzes zu opfern. (Dies würde auch wegen der Sperrvorschrif-  
ten der Art. 79 und 19, II GG nicht einmal im Wege der Ver-  
fassungsänderung möglich sein). Jedoch liegt gerade hier,  
bei der Beachtung der verfassungsrechtlichen Gebote der  
Schwerpunkt der Diskussion. Wenn auch niemand an die Auf-  
hebung jener Grundsätze denkt, so bildet doch die Frage  
nach der Strenge ihrer Anwendung den für die Schaffung  
eines guten Enteignungsgesetzes maßgeblichen Ansatzpunkt.

Gut ist nicht ein Enteignungsgesetz, welches die Forderun-  
gen der Rechtsstaatlichkeit auf ein Mindestmaß reduzierend  
ein Maximum an Wirksamkeit erzielt. Ein solches Gesetz  
verkennt die Bedeutung, welche der Rechtssicherheit gerade  
in unserem erst wieder gesundenden Gemeinwesen zukommt.  
Die der Allgemeinheit mit einem solchen Gesetz zugefügten  
Schäden würden durch die erreichbare Wohltat einer erheb-  
lichen Förderung des Wohnungsbaues nicht aufgewogen wer-  
den können.

Gut ist aber auch nicht ein Enteignungsgesetz, welches zu  
Gunsten der Rechtsstaatlichkeit auf die Wirksamkeit ver-  
zichtet. Ein solches Gesetz würde die Verpflichtungen des  
Staates unterbewerten, die ihm gegenüber den schließlich  
durch ein Enteignungsgesetz zu fördernden Volksangehörigen  
obliegen.

Gut ist nicht eine Regelung, die ausschließlich auf Kosten  
des Enteignungsbetroffenen die Pflichten der öffentlichen  
Hand und des Erwerbers erleichtert.

Ebensowenig kann ein Gesetz als gut bezeichnet werden, welches dem in Anspruch zu Nehmenden alle Chancen, der Allgemeinheit aber alle Lasten zuschiebt.

Die Güte eines Enteignungsgesetzes zeigt sich vielmehr in der sorgfältigen Abwägung der hier in Frage stehenden Grundsätze: Der Umfang der Eingriffsermächtigungen darf nicht geringer als zur Zweckerreichung erforderlich sein; er darf nicht weiter als ohne Verletzung der Rechtsstaatlichkeit möglich erstreckt werden. Es erhellt ohne weiteres, daß die Verbindung dieser beiden Gesichtspunkte nur dann möglich ist, wenn der mit dem Enteignungsgesetz angestrebte Zweck sich im Rahmen des verfassungsmäßig Zulässigen bewegt. Einen solchen Zweck zu erfüllen, bietet die Verfassung auch die notwendigen Handhaben.

Die bisher besprochenen Prinzipien gelten sowohl für das materielle, als auch das Verfahrensrecht, die zwar in gesetzestechischer Hinsicht, niemals aber in der praktischen Anwendung voneinander getrennt werden können. Das Verfahrensrecht schaltet sich als notwendiges Bindeglied zwischen die abstrakt-generelle Eingriffsermächtigung und deren konkret-individuellen Vollzug ein. Es trägt wesentliche Elemente der Wirksamkeit, insbesondere im Hinblick auf die Schnelligkeit und Endgültigkeit, in sich. Es bietet zum anderen die Möglichkeit, die erforderlichen rechtsstaatlichen Kautelen einzubauen. Materielles und formelles Recht müssen einander ergänzen, ja, ohne diese gegenseitige Abstimmung erscheint es unmöglich, ein Recht zu schaffen, welches den eingangs aufgestellten Leitsätzen entspricht.

Hierbei könnte es an sich dahinstehen, ob die Regelungen des materiellen und formellen Rechtes in demselben Gesetz erfolgen oder ob auf ggf. bereits vorhandene geeignete Verfahrensnormen zurückgegriffen wird.

Zwar stehen verschiedene Enteignungsverfahren zur Verfügung: neben denen der klassischen Enteignung, die auf deren Basis geregelten vereinfachten Verfahrensarten und die teilweise darauf zurückgreifenden oder sie kopierenden

Verfahrensregelungen der Aufbaugesetze. Allen diesen Verfahrensarten ist gemeinsam, daß sie einem für seltene Ausnahmefälle gedachten materiellen Enteignungsrecht zugeordnet sind. Für diese Zwecke sind die erwähnten Verfahrensformen durchweg geeignet. Dem mit dem Baulandbeschaffungsgesetz angestrebten Zweck können sie jedoch kaum gerecht werden.

So erweist es sich als unmöglich, ein Verfahren zu entwickeln, welches auf alle Enteignungsarten und -Zwecke anwendbar ist. Ein solches Einheitsverfahren ist weder vorhanden, noch könnte es geschaffen werden. Umgekehrt bedeutet das, daß man auch nicht ein materielles Enteignungsrecht schaffen kann, welches dann nach einem beliebigen, gerade vorhandenen Verfahren zu handhaben wäre, ganz abgesehen davon, daß die Anpassung des neu zu schaffenden materiellen Rechtes an ein etwa vorhandenes formelles Recht eine Umkehrung der logischen Kausalität bedeuten würde.

Da, wie erwähnt, ein bundeseinheitliches auf einen ähnlichen Zweck zugeschnittenes Verfahren nicht vorhanden ist und die landesrechtlichen Verfahrensarten sehr unterschiedlich ausgestaltet sind, kann auf eine Regelung des Verfahrens im Baulandbeschaffungsgesetz nicht ohne Gefahr für den Gesamtwert der angestrebten Lösung verzichtet werden.

Die Streichung der Verfahrensvorschriften würde bewirken, daß das materielle Recht in 11 verschiedenen Landesverfahrensarten auszuführen wäre. Damit würde die Baulandbeschaffung in ihrer Wirksamkeit ganz erheblich gemindert und verzögert werden. Die aus rechtsstaatlichen Gründen gebotene Abstimmung des materiellen und formellen Rechtes würde auf Kosten der Rechtssicherheit gefährdet.

Diese Nachteile können auch nicht dadurch aufgewogen werden, daß nach einer Streichung des Verwaltungsverfahrenrechtes das Gerichtsverfahren bundesrechtlich geregelt bleibt; denn Verwaltungs- und Gerichtsverfahren sind ineinandergreifende Teile des formellen Rechtes, die notwendig miteinander verzahnt sein müssen.

Wenn eine in Gesamtergebnis gute Lösung gefordert wird, so kann man die Einzelglieder, deren Summe das Ergebnis ausmachen soll, nicht beliebig nach dem Muster einer mathematischen Addition zusammensetzen. Bei einem guten Gesetz kommt es darauf an, daß seine Einzelbestimmungen, seien es solche des materiellen oder formellen Rechtes, sich einer in sich geschlossenen gedanklichen Konzeption einordnen. Das in ganzen sinnvolle Gefüge macht den endgültigen Wert eines Gesetzes aus.

Es sollte deshalb u.E. daran festgehalten werden, die in der RegVorl. einen befriedigenden Ergebnis zugeführte Gesamtlösung (des materiellen und Verfahrensrechtes) den weiteren Beratungen zu Grunde zu legen.

Hiervon ausgehend soll im folgenden untersucht werden, inwieweit die RegVorl. den eingangs aufgestellten Grundsätzen gerecht wird. Dabei wird auch kurz auf die abweichenden Regelungen des bisherigen bzw. noch geltenden Rechtes einzugehen sein.

B.

B e w e r t u n g

unter dem Gesichtspunkt der aufgestellten Leitsätze

I. Die Verfassungsmäßigkeit

Die Regierungsvorlage ist, wie unschwer feststellbar, bewußt auf der Basis des Grundgesetzes aufgebaut. Sie entspricht in ihren Bestimmungen hinsichtlich der Zulässigkeitsvoraussetzungen, der Entschädigung und des Rechtsschutzes den Vorschriften des Art.14, III GG.

Demgegenüber bestehen verfassungsrechtlich begründete Gültigkeitszweifel in Hinblick auf einen nicht unerheblichen Teil von Bestimmungen des bisherigen Rechtes (so z.B. wegen nicht konkreter Regelung der Entschädigungsart und -höhe, wegen des Entschädigungsausschlusses bei der Gemeinbedarfsflächenbeschaffung, ungenehmigten Bauten und den Nachteilen bestimmter dinglich Berechtigter, wegen des Ausschlusses oder der Beschränkung des ordentlichen Rechtsweges).

Die zuständigen (Landes-)Gesetzgeber haben den in Frage stehenden Gesetzen bislang noch nicht durch Änderung oder Ergänzung der verfassungsrechtlich bedenklichen Bestimmungen ihre volle Rechtsverbindlichkeit wiedergegeben. Dieser Umstand erhöht die Bedeutung der alsbaldigen Verabschiedung eines in seiner verfassungsrechtlichen Gültigkeit unbestrittenen Baulandbeschaffungsgesetzes.

II. Die Rechtsstaatlichkeit

Über die zwingenden Sondernormen des Art.14, III GG hinaus hat ein Enteignungsrecht mit besonderer Strenge den allgemeinen Grundsätzen der Verfassung zu entsprechen, deren wichtigste unter dem Sammelbegriff der Rechtsstaatlichkeit zusammengefaßt werden können.

Durch das Überwiegen der zwingenden Normen gegenüber den auf begründete Ausnahmefälle beschränkten Ermessensermächtigun-

gen wird dem in Art. 20, III GG niedergelegten Gebote der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung Genüge getan und die Wirksamkeit der Bindung an das Gesetz durch dessen lückenlose alle Rechtszweifel ausschließende Vollständigkeit erhöht. Auf diese Weise wird zugleich ein Höchstmaß an Rechtssicherheit für alle Beteiligten, einschließlich der Enteignungsbehörde und deren Mitglieder, erreicht. Als Beispiel für die Vollständigkeit der materiellen Bestimmungen seien die Zulässigkeitsvoraussetzungen, der Enteignungszweck und die Umschreibung des Kreises der enteignungsfähigen Gegenstände genannt. Von den verfahrensmäßigen Sicherungen sind die zwingend vorgeschriebene mündliche Verhandlung, die Ausgestaltung der vorzeitigen Besitzeinweisung, besonders aber das Institut der Ausführungsanordnung zu erwähnen.

Durch die Bestimmungen hinsichtlich des gerichtlichen Verfahrens gewährt die Regierungsvorlage den von Art. 19, IV GG vorausgesetzten lückenlosen Rechtsschutz.

Das unabdingbare Gebot der Gerechtigkeit und Gleichheit (Art. 1, II; 14, III, 3; 3, I GG) ist von der RegVorl. beachtet. Eine besondere Begünstigung oder Benachteiligung bestimmter Personengruppen oder Verwendungszwecke ist nicht vorgesehen.

Vom Gesichtspunkt einer strengen Rechtsstaatlichkeit erweisen sich Bedenken gegen verschiedene Regelungen des bisherigen Rechts als durchaus begründet. So werden die Rechtssicherheit und die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gefährdet, z.B. durch die Ausdehnung des Ermessensspielraumes bei der Entschädigungsfestsetzung, die zu allgemeine Formulierung des Enteignungszweckes und der Zulässigkeitsvoraussetzungen, die teilweise sehr summarische auf notwendige Sicherungen für die Beteiligten verzichtende Verfahrensregelung und die weitgehende Unvollständigkeit der Gesetze.

Der teilweise unternommene Versuch der völligen oder teilweisen Ausschaltung des Rechtsweges ist trotz der gem. Art. 19, IV GG eintretenden Wirkungslosigkeit zumindest der Tendenz nach dem Geiste unserer Verfassung entgegengerichtet.

Diejenigen Bestimmungen, die eine Begünstigung besonderer Verwendungszwecke zu Lasten des zufällig betroffenen Enteigneten zulassen, oder keine wirksame Garantie für die in allen Fällen gleichmäßige Entschädigung bieten, dürften nur schwerlich mit dem Grundsatz der Gerechtigkeit vereinbar sein.

### III. Die Wirksamkeit

#### 1.) Umfang der Eingriffsermächtigungen

Die Wirksamkeit eines Enteignungsgesetzes hängt zunächst von dem Umfang der Eingriffsermächtigungen ab. Was die Reichweite des Eingriffs angeht, so hat die Verfassung auf eine Beschränkung verzichtet, eine solche vielmehr nur auf dem Wege über die Entschädigungspflicht statuiert. Tatsächlich dürfte die Praktikierbarkeit eines Enteignungsgesetzes wesentlich von der Entschädigungsregelung abhängen.

Es ist ein Irrtum, wenn angenommen wird, die Wirksamkeit eines Enteignungsgesetzes hänge darüber hinaus von einem möglichst weiten Ermessensspielraum der Vollzugsbehörden ab. Wirksamkeit und durch konkrete Normen gebundener Vollzug lassen sich durchaus miteinander vereinigen. Insofern schränken sich die Forderungen nach Rechtsstaatlichkeit und Wirksamkeit gegenseitig nicht ein.

Es ist deshalb der RegVorl. darin zuzustimmen, daß sie auf solche Beschränkungen, die sich nicht notwendig aus dem Gesetzeszweck oder dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit ergeben, verzichtet. So wird der Wohnungsbau im weiten Sinne als Enteignungszweck bezeichnet; das benötigte Garten- und Wirtschaftsland wird einbegriffen; Beschränkungen auf Gebiets- und Planbereiche sind nicht vorgesehen; zu den unbebauten werden auch die Ruinengrundstücke gerechnet; die Gemeinbedarfsflächenbeschaffung ist (soweit in unmittelbarem Zusammenhang stehend) miterfaßt; auch die Baureifmachung durch die Gemeinde gilt als zulässiger Enteignungszweck; steckengebliebene Bauten können enteignet werden.

Von der RegVorl. richtig erkannt ist die Notwendigkeit, die

Privatinitiative zu fördern, weshalb zu Gunsten jedes Bauwilligen enteignet werden kann. Auch ist die verfahrensrechtliche Stellung des privaten Antragstellers hinreichend gestärkt.

Es ist nicht ganz verständlich, weshalb ein Teil des bisherigen Rechtes sich demgegenüber erhebliche Beschränkungen auferlegt, obgleich dadurch kaum eine Verstärkung der rechtsstaatlichen Garantien erreicht wird. So bedeuten Beschränkungen auf Gebiets- und Planbereiche, auf bestimmte Arten von Wohnungen und der Ausschluß der vom freien Willen ausgehenden Privatinitiative schließlich nur Wirksamkeitshemmungen, denen kein Äquivalent gegenübersteht.

## 2.) Die Entschädigungsregelung

Die Entschädigungsregelung der RegVorl. ist die günstigste nach der Verfassung zulässige. Die konkreten Bestimmungen der RegVorl. über den Bewertungsmaßstab und den Umfang der zu entschädigenden Vermögenseinbußen gestatten es, daß die Entschädigungshöhe mit hinreichender Genauigkeit ermittelt und einer Rentabilitätsberechnung zu Grunde gelegt werden kann. Damit wird einer seit langem und mit voller Berechtigung erhobenen Forderung der Praxis entsprochen.

Ob die Entschädigungsregelungen des bisherigen Rechtes günstiger waren, kann generell nicht beantwortet werden. Zumindest waren sie abgesehen von den verfassungsrechtlichen Bedenken unzweckmäßig, da sie kaum mit Sicherheit vorausberechnet werden konnten.

Die praktische Wirksamkeit hängt ferner ganz wesentlich von der Regelung des Verfahrens ab, d.h. davon, ob das Verfahren so ausgestaltet ist, daß eine rechtskräftige Entscheidung und deren Vollzug zur rechten Zeit erfolgen können. Da die "rechte Zeit" mit Inkrafttreten des Gesetzes schon lange gekommen, wenn nicht überschritten ist, kann daraus für das in Frage stehende Gesetz nur gefolgert werden, daß in jedem Falle eine vollziehbare Entscheidung mit größter Beschleunigung herbeiführbar sein muß, wenn überhaupt noch von einer Wirksamkeit die Rede sein soll.

### 3.) Die Beschleunigung

Bei der Verfahrensbeschleunigung tritt nun die Wirksamkeit in Konkurrenz mit der Rechtsstaatlichkeit. Hier bedarf es einer sorgfältigen Abstimmung beider Forderungen aufeinander, die nur dann als gelungen gewertet werden kann, wenn das Vertrauen der Beteiligten jedenfalls in der Gesamtheit nicht erschüttert wird. So sind nur wenige Konzessionen der Rechtsstaatlichkeit zu Gunsten der Beschleunigung als zulässig und der Weg, den etwa die Behebungsverordnung beschritt, als heute nicht mehr tragbar zu betrachten. Der Verfahrensbeschleunigung müssen deshalb alle, auch bisher ungeläufige geeignete Maßnahmen dienstbar gemacht werden, sofern diese nur ein bestimmtes unbedingt erforderliches Maß an Sicherheit für den Betroffenen nicht verletzen. Dieses Mindestmaß an verfahrensrechtlicher Formlichkeit muß etwa kurz umrissen darin bestehen, daß

- a) jedem Beteiligten oder möglicherweise Betroffenen Kenntnis von der in Aussicht genommenen Enteignung gegeben gegeben wird (deshalb öffentliche Bekanntmachung, Ermittlung der Beteiligten, Ladung)
- b) jedem Beteiligten, auch dem Rechtsunkundigen, die Möglichkeit gegeben wird, seine Rechte wirksam zu vertreten (deshalb mündliche Verhandlung, Untersuchungsmaxime)
- c) jedem Beteiligten mindestens ein zweistufiger vollwertiger Rechtsschutz gewährt wird (deshalb Einspruch und sofortige Beschwerde)
- d) jeder Beteiligter davor geschützt wird, daß die Enteignung vollzogen wird, ohne daß deren rechtliche Zulässigkeit und Vollziehbarkeit zweifelsfrei festgestellt wäre (deshalb Ausführungsanordnung erst nach Rechtskraft und Entschädigungszahlung bzw. Hinterlegung etc. , Zwangsvollzug der angefochtenen vorzeitigen Besitzeinweisung erst nach Zustimmung des Gerichtes).

Die Reg.Vorl. wird diesen Forderungen, wie dargetan, durchaus gerecht, gewährleistet aber zugleich, daß der notwen-

dige Verfahrensgang in möglichst kurzer Zeit abgeschlossen werden kann. Die wesentlichsten der hierzu getroffenen Regelungen seien in Form einer nicht näher kommentierten Aufzählung zusammengestellt:

Keine Gliederung in gesonderte Verfahrensabschnitte,  
keine besondere Enteignungsrechtsverleihung,  
kein besonderes Planfeststellungsverfahren,  
kein besonderes Entschädigungsverfahren,  
Abweisung offensichtlich unbegründeter Anträge durch den Vorsitzenden,  
Regelung des Beitritts und der  
Vertreterbestellung,  
obligatorische mündliche Verhandlung und deren ausreichende Vorbereitung,  
Begünstigung der Einigung,  
automatische Verfahrensfortsetzung bei Einlegung eines Widerspruchs gegen die Einigung,  
Ausschluß des Widerspruchs und der Rechtsmittel für die der Einigung Zustimmenden,  
Einheitlichkeit der Entscheidung über die Zulässigkeit der Enteignung und die Entschädigungsfestsetzung,  
Einbeziehung der Ersatzlandenteignung in das Hauptverfahren und die Hauptentscheidung,  
Einbeziehung der Ersatzlandzuweisung in den Vollzug der Hauptenteignung,  
sofortige Hinzuziehung und Information sonstiger Behörden,  
Aufhebung des Enteignungsbeschlusses, falls die Entschädigung nicht rechtzeitig gezahlt wird,  
Notwendigkeit der Rechtsmittelbelehrung.

In ähnlicher Weise ist für die Beschleunigung des gerichtlichen Verfahrens Sorge getragen durch:

Einspurigkeit des Rechtsweges,  
Beschränkung des Rechtsweges auf zwei Instanzen,  
Ausschluß der Tatfragenprüfung in der Beschwerdeinstanz,  
keine Vorschaltung von Einsprüchen oder Beschwerden,  
Verkürzung der Rechtsmittelfristen,  
Ausschluß des Versäumnisverfahrens,  
Verbindlichkeit des Untersuchungsgrundsatzes,  
eigene Sachentscheidungs-(Änderungs-)befugnis der Gerichte,  
Zulässigkeit der Einigung auch im gerichtlichen Verfahren,  
Einschränkung von Teilentscheidungen.

Eine im Hinblick auf die Beschleunigung gleichwertige Verfahrensregelung haben nur diejenigen Enteignungsgesetze aufzuweisen, die wegen ihrer mangelnden Rechtsstaatlichkeit mit Gültigkeitszweifeln belastet sind. Allen übrigen Verfahren eignet eine belastende Schwerfälligkeit, von der nicht einmal behauptet werden kann, daß sie die Rechtssicherheitsgarantien erhöhe.

So ist überwiegend ein mehrstufiges förmliches Planungsverfahren; teilweise ein besonderes Entschädigungsverfahren, vielfach praktisch eine weitgehende Verschriftlichung vorgesehen. Allen übrigen Gesetzen ist die Zweispurigkeit des Rechtsweges gemeinsam, die dazu führen kann, daß sich im äußersten Falle 10 Verwaltungs- u. Gerichtsbehörden mit dem Gegenstand der Enteignung zu befassen haben und darüber mehrere Jahre vergehen.

Eine Instanzenverkürzung, die revisionähnliche Ausgestaltung der zweiten Instanz, der Ausschluß des Versäumnisverfahrens, der Untersuchungsgrundsatz, die eigene Sachentscheidungsbefugnis, Vertreterbestellung in der Form der RegVorl. und Beitritt sind allen übrigen Gesetzen unbekannt. Ebenso fehlt eine hinreichende Regelung der Ersatzlandenteignung und -zuweisung.

#### IV. Die Zweckmäßigkeit in Bezug auf außerhalb des unmittelbaren Enteignungszweckes liegende Gesichtspunkte

Durch die Erleichterung der Zulässigkeitsvoraussetzungen für die Enteignung von Ruinengrundstücken und Bauplätzen an anbaufähiger Straße wird die Schließung der Stadtkerne gefördert. Neben diesem Gesichtspunkt bedürfen viele andere städtebauliche Fragen dringend einer rechtlichen Lösung. Eine solche ist jedoch im Rahmen der durch das Bau- landenteignungsgesetz angestrebten vorläufigen Teillösung nicht erreichbar, zumal im Hinblick auf die Dringlichkeit eine durch die gegenständliche Erweiterung zwangsläufig bedingte Verlängerung des Beratungszeitraumes nicht tragbar erscheint.

Verfahrensökonomische Gesichtspunkte sind insoweit berücksichtigt, als keine neuen Behörden geschaffen wurden. Der Einsparung entbehrlicher Verwaltungsarbeit dient der Verzicht auf ein förmliches Planungsverfahren und die ~~der~~ Eintragung von Enteignungsvermerken. Zweckmäßighkeitsgründe sprechen für die Hinzuziehung von Verwaltungsrichtern bei der Besetzung der Baulandkammern, die Zusammenfassung aller Baulandsachen bei einer Kammer bzw. bei einem Senat und die langfristige Abstellung der zur Mitwirkung berufenen Verwaltungsrichter. Neben anderen Vorteilen wird dadurch erreicht, daß die Spruchbehörde in zunehmendem Maße Spezialerfahrungen sammeln und an der Rechtsfortbildung fruchtbar mitwirken können.

Verfahrenspsychologische Gesichtspunkte sprechen neben anderem für die Hinzuziehung von gewählten Laien, wodurch durch das Vertrauen in die Tätigkeit der Enteignungsbehörden (und der Gerichtsbehörden) gestärkt werden kann. Auch die Förderung der Einigung dürfte sich in der gleichen Richtung auswirken.

Die Lenkung der Bebauung auf die Stadtkerne wird von den Aufbaugesetzen nur auf dem umständlicheren Wege über die Baugebote erreicht.

Die Einrichtung der in einigen Ländern vorgesehenen besonderen Entschädigungsausschüsse widerspricht dem Gebote der Verwaltungsökonomie, zumal sich zwingende Gründe für die Unentbehrlichkeit dieser Ausschüsse nicht finden lassen.

Die Einigung ist zwar überwiegend vorgesehen, jedoch nicht ausreichend geregelt.

Die Hinzuziehung gewählter Laien ist in keinem Falle vorgeschrieben.

Der RegVorl. gleichwertige Bestimmungen hinsichtlich der Besetzung der Gerichtsbehörden fehlen in allen übrigen Gesetzen.

## V. Die rechtssystematische Einordnung

Das Baulandenteignungsrecht steht in einem unlösbaren sachlichen Zusammenhang mit dem Gesamtgebiet des Baurechtes, in Sonderheit des Planungsrechtes. Es wäre deshalb sehr wünschenswert gewesen, wenn auch das in Frage stehende Gesetz unmittelbar auf einem geeigneten Planungsrecht hätte aufbauen können. Aber die durch den unterschiedlichen Stand dieses Rechtsgebietes gekennzeichnete Rechtszersplitterung ließ eine unmittelbare Bezugnahme nicht zu. Es konnte deshalb nur der Weg einer lockeren Anlehnung gewählt werden. Dieser durch das Bedürfnis einer schnellen Verabschiedung des Baulandbeschaffungsgesetzes motivierte Mangel sollte in einer späteren Gesamtlösung geheilt werden.

Die Aufbaugesetze können zwar für sich in Anspruch nehmen, das Enteignungsrecht in den notwendigen Zusammenhang mit dem Planungsrecht gebracht zu haben. Es fehlt jedoch die Wirksamkeit in Bezug auf eine ausreichend schnelle Deckung des Baulandbedarfes.

Da die RegVorl. aus überzeugenden Gründen die Regelung des Verfahrensrechtes einbezieht, muß auch diese sich in das herrschende Rechtssystem einordnen. Bezüglich des Verwaltungsverfahrens sind Systemwidrigkeiten und ungewöhnliche Ausnahmeregelungen in der RegVorl. nicht zu vermerken. Kurz einzugehen ist jedoch auf die Regelung des gerichtlichen Verfahrens.

Die in der RegVorl. gewählte Lösung der Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte für beile Streitgegenstände der Enteignung kann nicht als eine Lösung betrachtet werden, welche sich ohne weiteres in das herrschende System der Zuständigkeitsverteilung einordnet. Nach dem von Art.19, IV GG vorausgesetzten Grundsatz der Generalklausel sind für die Anfechtung von Verwaltungsakten die Verwaltungsgerichte ausschließlich zuständig. Es ist zu hoffen, daß die für eine Verfassungsänderung zuständigen Bundesorgane sich der dem Art.14, III Satz 4 GG innewohnenden Systemwidrigkeit bewußt werden und in einer Gesamtlösung des Baurechtes der allein richtige Weg der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte gewählt wird.

Solange die Verfassungsänderung jedoch abgelehnt wird, muß die Lösung der RegVorl. trotz ihrer Systemwidrigkeit als die beste im Augenblick erreichbare betrachtet werden.

Die abweichenden Regelungen des bisherigen Rechtes im Hinblick auf den Rechtsschutz ordnen sich weder dem System der Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Verwaltungs- und Zivilgerichten ein, noch dürfen sie als zweckmäßig betrachtet werden. Der niedersächsischen Lösung ist zwar prinzipiell zuzustimmen, doch muß sie vor einer Verfassungsänderung unanwendbar bleiben.

## VI. Rechtsklarheit und Vollständigkeit

Rechtsklarheit und Vollständigkeit tragen zur Erhöhung der Rechtssicherheit bei, sind in wesentlichen Punkten aber zugleich eine Garantie für die Wirksamkeit und Beschleunigung. Verweisungen auf in seiner Verbindlichkeit zweifelhaftes oder aus einer völlig anderen Situation geborenes Recht sollten vermieden werden. Sie verlagern die Frage der Rechtsgültigkeit von der Legislative auf die Exekutive und Gerichte, während es das Amt des Gesetzgebers ist, klares und eindeutiges Recht zu setzen.

Die Regierungsvorlage wird den unter diesem Gesichtspunkt zu erhebenden Forderungen gerecht. Hingegen müssen die Verfahrensregelungen der Behebungsverordnung, der Dritten Notverordnung und einiger Aufbaugesetze sich den Vorwurf der Unvollständigkeit und Lückenhaftigkeit gefallen lassen. Vier Aufbaugesetze beantworten die Frage nach dem Verfahrensrecht durch die generelle Verweisung auf das "geltende Recht".

Nahezu alle der zum Vergleich herangezogenen Gesetze weisen Lücken in Bezug auf die nachfolgend genannten der Regelung unbedingt bedürftigen Gegenstände auf:

Selbständige Enteignung obligatorischer Rechte,  
gesetzliche Festlegung der zulässigen Enteignungszwecke,  
genaue Umschreibung des Kreises der der Enteignung  
unterworfenen Grundstücke,  
Ausdehnung und Abwendung der Enteignung,

Erwerbsfähigkeit von Privatpersonen,  
konkrete gesetzliche Festlegung der Entschädigungshöhe,  
klare Vorschriften über die vom Regelfall abweichenden  
Entschädigungsarten, insbesondere die Fälle der Land-  
entschädigung,  
Voraussetzungen der Ersatzlandenteignung,  
Verfahren und Vollzug der Ersatzlandenteignung,  
Vorteilsausgleichung,  
Maßnahmen bei Nichterfüllung des Enteignungszweckes,  
Zeitpunkt der Entschädigungsfälligkeit,  
für die Entschädigungsbemessung maßgebender Zeitpunkt,  
Mitwirkung sonstiger Behörden im Verfahren,  
Umschreibung des Kreises der Beteiligten,  
Antragsberechtigung und die Behandlung des Antrages,  
Beitritt zum Antrag,  
Vertreterbestellung,  
Inhalt des Enteignungsbeschlusses,  
mündliche Verhandlung im Enteignungsverfahren und bei  
der vorzeitigen Besitzeinweisung,  
Einigung im Verwaltungs- und Gerichtsverfahren,  
Enteignungsvollzug- (Ausführungsanordnung),  
Verteilungsverfahren,  
Besetzung der Enteignungsbehörde und der gerichtlichen  
Spruchbehörden,  
Einheitlichkeit des Rechtsweges.

## VII. Rechtseinheitlichkeit

Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung, welchem das Enteignungsrecht zugehört (Art.74, Ziff.14 GG) sieht Art.72,II, Ziff.3 einheitliches Bundesrecht für die Sachgebiete vor, in welchen die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse erforderlich ist. Es dürfte kaum ein Lebensgebiet geben, in welchem die Schaffung gleicher rechtlicher und wirtschaftlicher Voraussetzungen von größerer Bedeutung ist als bei den zur Behebung der Wohnungsnot erforderlichen Maßnahmen. Es darf daher unbedenklich die Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers für das materielle Enteignungsrecht bejaht werden.

Das Enteignungsrecht i.S.v. Art.74, Ziff.14 GG umfaßt auch das Verfahrensrecht zumindest insoweit, als die Außenwirkung der einzelnen Verwaltungsakte geregelt wird. Die Fragen der Verwaltungsorganisation und des inneren Verfahrens können gem. Art.84,I GG nur durch ein der Zustimmung des Bundesrats bedürftiges Bundesgesetz geregelt werden. Von den in der RegVorl. geregelten Teilen des Verfahrensrechtes werden z.B. betroffen: die Besetzung der Enteignungsbehörde, der Verkehr mit dem Grundbuchamt und das Zusammenwirken mit sonstigen Behörden.

Soweit bundesgesetzliche Regelungen hinsichtlich des gerichtlichen Verfahrens getroffen werden, bedarf es keiner besonderen Zustimmung des Bundesrats (Art.77, 78 GG).<sup>x)</sup>

Wie bereits oben in der allgemeinen Ausführung ausgesprochen wurde, kann das Gesamtgebiet des Enteignungsrechtes (materielles und formelles Recht) in seiner legislatorischen Behandlung nicht getrennt werden, da ein geeignetes Verwaltungs- und Gerichtsverfahrensrecht nicht zur Verfügung steht, auf das ohne Gefahr für die Wirksamkeit und Rechtsstaatlichkeit zurückgegriffen werden könnte.

Die Bedeutung der Rechtseinheitlichkeit geht über die der Rechtsgleichheit hinaus. Ein Bundesgesetz bedarf nur eines Gesetzgebungsaktes, während für die landesrechtliche Regelung 11 verschiedene Gesetzgebungsakte erforderlich sind, welche einschließlich der Vorbereitungs- und Beratungsarbeiten insgesamt einen erheblich größeren Zeitraum in Anspruch nehmen dürften.

Zwar würde die Schaffung inhaltlich identischer Landesgesetze bereits einen erheblichen Fortschritt gegenüber dem derzeitigen Zustand der Rechtszersplitterung darstellen. Das Bedenken des 11fachen legislatorischen Arbeitsaufwandes wird jedoch dadurch nicht aufgehoben, könnte aber schließlich

---

<sup>x)</sup> siehe Gutachten des Deutschen Volksheimstättenwerkes " Die Gesetzgebungszuständigkeit auf dem Gebiete des Baurechtes " .

nicht ausschlaggebend sein. Schwerwiegender ist die mit großer Wahrscheinlichkeit begründete Besorgnis, daß im günstigsten Falle 11 inhaltlich nur ähnliche Landesgesetze zustandekommen. Bei der Materie des Baurechtes kann auf eine Regelung der rechtlich immerhin problematischen Fragen des Eigentumsinhaltes und der Eigentumsbeschränkungen nicht verzichtet werden, ganz abgesehen von den unentbehrlichen Enteignungs- und enteignungsähnlichen Tatbeständen. Hier wird die Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz jedenfalls solange im Mittelpunkt der Diskussion stehen, bis kompetente Entscheidungen darüber ergangen sind. Sollten Fragen der Verfassungsmäßigkeit aufgeworfen und vor die Gerichte gebracht werden, so führt im Falle bundeseinheitlichen oder inhaltlich identischen Landesrechtes die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes (nach Art. 100, I GG) eine endgültige Klärung herbei. Sind jedoch nur ähnliche Landesgesetze vorhanden, so wird die verfassungsgerichtliche Entscheidung über die Ungültigkeit eines dieser Gesetze den gleichen Zustand der Unklarheit herbeiführen (oder erhalten), der heute mit Recht beklagt wird. Die nur ähnliche Fassung anderen Landesrechtes wird abweichende Argumentationen zulassen: je nach der Interessenlage wird die Ungültigkeit oder Gültigkeit behauptet und ein Streit heraufbeschworen werden, der schließlich nur durch ebensoviele verfassungsgerichtliche Entscheidungen zu beenden ist, wie verschiedene Gesetzesfassungen vorliegen.

Deshalb sollte u.E., soweit das Grundgesetz es zuläßt, die Schaffung bundeseinheitlichen Rechtes angestrebt werden.

## Schlußwort

=====

Die vorliegende von dem Grundgedanken ehrlicher und positiver Kritik getragene Denkschrift durfte nicht darauf verzichten, auf Bedenken gegen Regelungen des bisherigen bzw. noch geltenden Rechtes hinzuweisen und diese zu begründen. Auch im Hinblick auf die Regierungsvorlage erschienen an einzelnen Punkten kritische Bemerkungen und Anregungen geboten. Es darf der Hoffnung Ausdruck gegeben werden, daß damit ein wirksamer Beitrag zur Förderung der weiteren Beratung geleistet wurde.

Wenn man von der ohne Verfassungsänderung nicht völlig überzeugend zu lösenden Rechtsschutzregelung und der wegen des Zeitdrucks gebotenen inhaltlichen Beschränkung auf ein kleines Teilgebiet des Bau- und Bodenrechtes absieht, kann die Regierungsvorlage in ihrem Gesamtergebnis u.E. als durchaus befriedigende Lösung bezeichnet werden.

Die eingehende enteignungsrechtliche Untersuchung ergab, daß die Regierungsvorlage

verfassungsmäßig und rechtsstaatlich,

im Hinblick auf eine beschleunigte Behebung des Baulandmangels wirksam,

in Bezug auf erreichbare städtebauliche, verwaltungs- und verfahrensrechtliche Auswirkungen zweckmäßig,

in dem beschränkten Rahmen der geregelten Tatbestände vollständig und rechtsklar

und durch ihre Qualifikation als Bundesrecht rechtseinheitlich ist.

Wenn unsere eingangs gewonnenen Bewertungsmaßstäbe richtig waren, schafft die Regierungsvorlage gutes Enteignungsrecht.

Das übrige zum Vergleich herangezogene Recht einer Gesamtbeurteilung zu unterziehen, ist nicht die Aufgabe dieser Denkschrift. Ein derartiges Urteil könnte wegen der Uneinheitlichkeit und Zersplitterung des bisherigen Rechtes nur

nach mehr als einem Dutzend gründlicher Einzeluntersuchungen gefällt werden, was sich schon aus Gründen des Umfanges einer derartigen Arbeit verbietet. Auch ist unser Blick nicht nach rückwärts, sondern nach vorwärts gerichtet. Ob das bisherige Recht im Augenblick seines Zustandekommens und im Hinblick auf die damalige Situation und die ursprüngliche Zwecksetzung gut (oder schlecht) war, interessiert im Augenblick nicht. Zu entscheiden ist, ob das jetzt geltende Recht den Forderungen unserer Zeit gerecht wird. Diese Frage ist eindeutig zu verneinen. Damit erweist sich der Standpunkt des Bundestages (in dessen Entschliebung vom 28. März 1950) als richtig und die Neuschaffung besseren Rechtes als unabweisbare Notwendigkeit.

Der in dieser Denkschrift durchgeführte Vergleich ergab, daß die Lösung der Regierungsvorlage einen erheblichen Fortschritt gegenüber dem bisherigen Recht darstellt, wobei nicht zu verkennen ist, daß die Ergebnisse zum Teil auf den Erfahrungen aufbauen, die mit dem bisherigen Recht gesammelt wurden.

Wenn jedoch die Lösung der Regierungsvorlage als befriedigend bezeichnet wurde, so kann dieses Urteil nur für den Fall der vorliegenden Zusammenfassung und Abstimmung des materiellen und Verfahrensrechtes aufrechterhalten bleiben. Sollten die Verfahrens- und Rechtsschutzvorschriften abgetrennt werden, so müßte das für jedes einzelne Land verschiedene Zufallsergebnis gesondert beurteilt werden. Daß eine solche weder gebotene noch nützliche Auftrennung der praktisch und logisch zusammengehörenden Materie den erstrebten und bei Verabschiedung der Regierungsvorlage erreichbaren Fortschritt zum nicht unerheblichen Teil wieder aufheben würde, ist u.E. nicht zweifelhaft.