

Orientierungssätze:

1. Für Streitigkeiten in Fällen isolierter behördlicher Entscheidungen über die Erstattung von Aufwendungen der Beteiligten nach Einstellung eines Enteignungs-/Besitzeinweisungsverfahrens ist in Bayern der Verwaltungsrechtsweg eröffnet.
2. Art. 93 BV stellt eine landesverfassungsrechtliche Grundentscheidung zu Gunsten der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten dar und hindert den Landesgesetzgeber, von der bundesrechtlich eröffneten Möglichkeit der Zuweisung öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten an „andere Gerichte“ nach § 40 Abs. 1 Satz 2 VwGO Gebrauch zu machen.

Hinweis:

Mit seinem Beschluss vom 30. April 2014 hat der 8. Senat des Bayer. Verwaltungsgerichtshofs (BayVGH) die bisher in Schrifttum und Rechtsprechung (vgl. dazu Molodovsky/Bernstorff/Pfauser, Enteignungsrecht in Bayern, Stand 46. EL Juni 2013, Art. 43 Rn 5.2 und Art. 44 Rn 2.4) kontrovers diskutierte Frage des Rechtswegs bei Streitigkeiten in Fällen isolierter behördlicher Entscheidungen über die Erstattung von Aufwendungen der Beteiligten nach Einstellung eines Enteignungs-/Besitzeinweisungsverfahrens für das bayer. Landesrecht abschließend geklärt. Dabei stellt der BayVGH insbesondere heraus, dass, soweit es § 40 Abs. 1 Satz 2 VwGO bundesrechtlich gestattet, öffentlich-rechtliche Streitigkeiten auf dem Gebiet des Landesrechts durch Landesgesetz „anderen Gerichten“ zuzuweisen, solche nach Art. 93 BV in Bayern gleichwohl nicht den ordentlichen statt den (allgemeinen oder besonderen) Verwaltungsgerichten zugeteilt werden dürfen. Damit betont der BayVGH den Charakter von Art. 93 BV als landesverfassungsrechtliche Grundentscheidung zu Gunsten einer umfassenden Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten, die auch bei der Auslegung bundesrechtlicher Ermächtigungsnormen entscheidungsmaßstäblich zu beachten ist; gleichzeitig ordnet er diese Feststellung im Einzelnen in den Kontext der historischen Entwicklung

der Verwaltungsgerichtsbarkeit ein und grenzt sie insbesondere von der Rechtsprechung zum Landesbeschaffungsgesetz ab.

=====

8 C 13.1584
M 24 K 12.1323

*Großes Staats-
wappen*

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

In der Verwaltungsstreitsache

***** * *****

***** , *****

- ***** -

*****.

***** & *****

***** */** , *****

gegen

Freistaat Bayern,

vertreten durch:

Landesanwaltschaft Bayern,

Ludwigstr. 23, 80539 München,

- Beklagter -

wegen

Besitzeinweisung (Kosten);

hier: Beschwerde des Klägers und des Beklagten gegen den Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 21. März 2013,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 8. Senat,
durch den Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichtshofs Dr. Allesch,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Bauer,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Löffelbein

ohne mündliche Verhandlung am **30. April 2014**
folgenden

Beschluss:

- I. Der Beschluss des Verwaltungsgerichts München vom 21. März 2013 wird in Ziff. II. aufgehoben.
Der Rechtsweg zu den allgemeinen Verwaltungsgerichten ist zulässig.
- II. Die Kostenentscheidung bleibt der Schlussentscheidung des Verwaltungsgerichts vorbehalten.
- III. Die Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht wird nicht zugelassen.

Gründe:

I.

- 1 Der Bevollmächtigte des Klägers beehrte nach Abschluss eines durch Einigung erledigten fernstraßenrechtlichen Besitzeinweisungsverfahrens Kostenfestsetzung und Erstattung der Anwaltskosten, und zwar auf der Grundlage eines Gegenstandswerts von 28.916,24 Euro für das Verwaltungsverfahren und von 200.000 Euro für den Vergleich. Das Landratsamt setzte mit Beschluss vom 29. Februar 2012 die dem Kläger zu erstattenden Aufwendungen für die Hinzuziehung seines Bevollmächtigten

auf 1.901,62 Euro fest und lehnte den Antrag im Übrigen ab. Hiergegen erhob der Kläger Klage.

2 Das Verwaltungsgericht hat in Ziff. II. seines Beschlusses vom 21. März 2013 den Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten für unzulässig erklärt und den Rechtsstreit an das örtlich zuständige Landgericht verwiesen. Dieser Rechtsweg folge aus § 40 Abs. 1 Satz 2 VwGO i.V.m. Art. 44 Abs. 1 BayEG.

3 Gegen den Beschluss vom 21. März 2013 haben der Kläger und der Beklagte Beschwerde eingelegt.

4 Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichts- und Behördenakten verwiesen.

II.

5 Die Beschwerde zum Verwaltungsgerichtshof ist nach § 17a Abs. 4 Satz 3 GVG i.V.m. §§ 146 ff. VwGO zulässig. Die Beschwerde führt zur Aufhebung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts und zur Feststellung der Zulässigkeit des Verwaltungsrechtswegs (§ 17a Abs. 3 Satz 1 GVG).

6 1. Zutreffend führt das Erstgericht aus, dass es vorliegend um eine Entscheidung der Enteignungsbehörde (Art. 19 BayEG) über die notwendigen Aufwendungen des Besitzeinweisungsbetroffenen zur zweckentsprechenden Rechtsverfolgung nach § 19 Abs. 5 FStrG i.V.m. Art. 43 Abs. 1, Abs. 4 Satz 1, 3 BayEG geht. Da eine Besitzeinweisungsentschädigung (§ 18f Abs. 5 Satz 1 FStrG) wegen der Einigung nicht festgesetzt wurde, handelt es sich um eine sog. isolierte Entscheidung über die Aufwendungen der Beteiligten. Das Erstgericht weist auch zutreffend darauf hin, dass im Rahmen einer Enteignung oder Besitzeinweisung der Aufwendungserstattungsanspruch eines Betroffenen grundsätzlich als Teil (Rechnungsposten) des materiellen Entschädigungsanspruchs angesehen wird; d.h. er gehört grundsätzlich zur Entschädigung im Sinne des Art. 14 Abs. 3 Satz 2 – 4 GG (vgl. etwa BGH, U.v. 14.2.1974 – III ZR 12/72 – NJW 1974, 1086/1087 m.w.N.). Der Streit geht aber dahin, ob hieraus hergeleitet werden kann, dass auch in den Fällen der isolierten Entscheidung über die Aufwendungen der Beteiligten, wenn also eine materielle Ent-

eignungs- oder Besitzeinweisungsentschädigung nicht anfällt, der gerichtliche Streit über die Aufwendungen eines Beteiligten (Betroffenen) im ordentlichen und nicht im Verwaltungsrechtsweg zu verfolgen ist (vgl. Art. 44 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 BayEG). Die Literatur zum Bayerischen Gesetz über die entschädigungspflichtige Enteignung vertritt, anders als das Erstgericht, die Auffassung, da hier kein materieller Entschädigungsanspruch, sondern nur ein verfahrensrechtlicher Erstattungsanspruch inmitten stehe, sei in diesem Fall der Verwaltungsrechtsweg gegeben (Molodovsky/Bernstorff/Pfauser, Enteignungsrecht in Bayern, Stand 46. Erg.Lfg. Juni 2013, Art. 43 BayEG Rn. 4.3.2.1 und 5.2).

- 7 2. Der entscheidende 8. Senat des Verwaltungsgerichtshofs schließt sich der genannten Auffassung der Literatur an. Er sieht sich schon durch Art. 93 BV daran gehindert, der Auffassung zu folgen, auch in Fällen des isolierten Aufwendungsersatzanspruchs sei der ordentliche Rechtsweg nach § 40 Abs. 1 Satz 2 VwGO, Art. 44 Abs. 1 BayEG gegeben.
- 8 a) Es ist bereits nicht erkennbar, dass Art. 43 Abs. 1 und Abs. 4 BayEG einen spezifisch enteignungsrechtlichen Inhalt hätten. Vielmehr regeln sie die Aufwendungen der Beteiligten in den Verwaltungsverfahren „Enteignungsverfahren“ und „Besitzeinweisungsverfahren“. Insoweit unterscheiden sie sich nicht grundlegend von Vorschriften, die sich ebenfalls mit Regelungen über die Aufwendungen von Beteiligten in einem Verwaltungsverfahren befassen – wie etwa § 162 Abs. 2 VwGO, § 80 VwVfG, Art. 80 BayVwVfG oder § 63 SGB X. Wesensmäßig handelt es sich also beim Inhalt des Art. 43 Abs. 1 und Abs. 4 BayEG um eine verwaltungsverfahrensrechtliche Erstattungs Vorschrift.
- 9 b) Dass die Rechtsprechung der ordentlichen Gerichte dabei die Erstattung der Aufwendungen Betroffener für Enteignungs- und Besitzeinweisungsverfahren dem Komplex Enteignungsentschädigung zugeordnet hat (etwa BGH, U.v. 14.2.1974 – III ZR 12/72 – NJW 1974, 1086 ff. m.w.N.), hat vor allem historische Gründe und ist aus heutiger Sicht als Anachronismus zu betrachten. Eine leistungsfähige und voll ausgebauten Verwaltungsgerichtsbarkeit ist erst in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden. Deshalb lag es bis in die jüngere Vergangenheit nahe, dass die beim Enteignungs- und Besitzeinweisungsrecht hinsichtlich der Entschädigungsfrage eingeschalteten ordentlichen Gerichte auch die Aufwendungen der Betroffenen dem Komplex Enteignungsentschädigung zugeordnet haben. Dadurch konnte sicherge-

stellt werden, dass die Betroffenen auch bei einem nicht so hoch stehenden Standard verwaltungsverfahrensrechtlicher Regelungen diese Kosten erfolgreich geltend machen und gegebenenfalls im Rechtsweg einklagen konnten. So war etwa in Art. 23 Abs. 1 Satz 1 des (bayerischen) Ausführungsgesetzes zur Zivilprozessordnung und Konkursordnung (AGZPOKO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 1899 (GVBl S. 406) bestimmt, dass die „Kosten des nach Artikel XIII bis XVIII des Gesetzes vom 17. November 1837 [Gesetz, die Zwangsabtretung von Grundeigentum für öffentliche Zwecke betreffend – Zwangsabtretungsgesetz – ZAG, GVBl S. 109] und nach vorstehenden Artikel 16 bis 22 stattfindenden Administrativverfahrens sowie die Vergütung der den Beteiligten hierdurch verursachten notwendigen Auslagen“ dem „Abtretungsberechtigten“ zur Last fallen. Das „Administrativverfahren“ war danach gebührenfrei (Art. 23 Abs. 1 Satz 2 AGZPOKO). Zu den notwendigen Auslagen gehörten auch die Kosten für die „Heranziehung eines Rechtsbeistands“, sofern „bei der Schwierigkeit der Rechtslage dessen Beiziehung notwendig erschien“ (vgl. Fergg, Die Zwangsenteignung in Bayern, 1934, Art. 23 AGZPOKO Anm. 2 unter Bezugnahme auf VGH 15, 258). Angesichts dieses Regelungsstandards und vor allem im Hinblick auf die vor dem Zweiten Weltkrieg kaum vorhandene Verwaltungsgerichtsbarkeit versprach die Einordnung als materieller Teil der Enteignungs- oder Besitzeinweisungsentschädigung ein vermehrtes Maß an Rechtssicherheit und Rechtsschutz. Diese Gründe sind aber nach dem Zweiten Weltkrieg unter Geltung der Bayerischen Verfassung von 1946 und des Grundgesetzes von 1949 weggefallen.

- 10 c) Soweit die Fassung des Art. 43 Abs. 1 und Abs. 4 BayEG es ermöglichen würde, sowohl eine Auslegung zugunsten des ordentlichen als auch zugunsten des Verwaltungsrechtswegs vorzunehmen, wird diese Auslegungsmöglichkeit durch Art. 93 BV beeinflusst. Art. 93 BV schreibt vor, dass verwaltungsrechtliche Streitigkeiten von Verwaltungsgerichten entschieden werden. Dass die Problematik, ob Aufwendungen von Beteiligten in einem Verwaltungsverfahren zu erstatten sind, materiell verwaltungsrechtlicher Natur ist, kann nicht ernsthaft infrage gestellt werden. Ebenso wenig ist im Fall des Art. 43 Abs. 4 BayEG die Auslegung zwingend, bei den Aufwendungen der Betroffenen handle es sich um Rechnungsposten für die Bemessung der materiellen Entschädigung. Bei dieser Sachlage hindert aber Art. 93 BV den Landesgesetzgeber, für den Bereich des Landesrechts von der Möglichkeit des § 40 Abs. 1 Satz 2 VwGO Gebrauch zu machen (vgl. Meder, Die Verfassung des Freistaats Bayern, 4. Aufl. 1992, Art. 93 Rn. 2; Entwurf eines Bayerischen Enteignungsgesetzes,

LT-Drs. 7/5505 vom 4.12.1973, amtl. Begründung S. 35, zu Art. 44). Dass es sich hier im Ausgangspunkt um eine bundesrechtlich geregelte fernstraßenrechtliche Besitzeinweisung handelt, ist dabei unerheblich; denn das Fernstraßenrecht enthält nur wenige Sondernormen und verweist im Übrigen voll auf das Landesenteignungsrecht (§ 19 Abs. 5 FStrG). Soweit es § 40 Abs. 1 Satz 2 VwGO gestattet, öffentlich-rechtliche Streitigkeiten auf dem Gebiet des Landesrechts durch Landesgesetz „anderen Gerichten“ zuzuweisen, dürfen sie nach Art. 93 BV gleichwohl nicht den ordentlichen statt den allgemeinen oder besonderen Verwaltungsgerichten zugeteilt werden; denn eine dem Landesgesetzgeber durch Bundesrecht erteilte Ermächtigung entbindet ihn nicht von der Einhaltung der eigenen Verfassungsnormen (vgl. Meder, Art. 93 BV, Rn. 2; Wolff in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaats Bayern, 2009, Art. 93 BV Rn. 6). Damit ist im Hinblick auf Art. 93 BV im Fall von Streitigkeiten nach Art. 43 Abs. 4 BayEG der Verwaltungsrechtsweg gegeben.

- 11 d) Eine andere Auffassung ist hier auch nicht im Hinblick auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 30. April 1969 (IV C 89.66 – BRS 26 Nr. 141) zu § 19 Landesbeschaffungsgesetz (LBG; Kostenerstattung im Landesbeschaffungsverfahren) angezeigt. Der dort entschiedene Fall ist mit der vorliegenden Problematik nicht vergleichbar, weil es sich insoweit um eine bundesrechtlich geregelte Materie gehandelt hat, für die weder § 40 Abs. 1 Satz 2 VwGO noch Art. 93 BV einschlägig sind. Denn das Landesbeschaffungsgesetz stellt eine bundesrechtliche Kodifikation des Enteignungsrechts auf dem Gebiet der Landesverteidigung dar. Das gleiche Ergebnis gilt daher für weitere Entscheidungen zum Landesbeschaffungsrecht (vgl. etwa BVerwG, U.v. 14.7.1972 – IV C 81.69 – BVerwGE 40, 254 ff.; HessVGH, U.v. 15.9.1992 – 2 UE 1371/89 – ZAP Fach 24, 213).
- 12 Ebenso wenig einschlägig ist hier ferner die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 29. Februar 1972 (Vf. 85-V-70 – VerfGH 25, 27/44). Auch insoweit stand eine durch Bundesrecht, nämlich die rahmenrechtliche Vorschrift des § 12 Abs. 3 BJJG vorgegebene und geprägte Regelung inmitten.
- 13 3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 17b Abs. 2 Satz 1 GVG.
- 14 4. Die weitere Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht wird nicht zugelassen, weil es sich vorliegend ausschließlich um die Auslegung von Landesrecht handelt (vgl. § 17a Abs. 4 Satz 4 – 6 GVG).

- 15 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 17a Abs. 4 Satz 4 – 6 GVG, § 152 Abs. 1 VwGO).

Dr. Allesch

Bauer

Dr. Löffelbein