

RGZ 107

RGZ 107

Anhang:

Entscheidungen des Staatsgerichtshofs.

1.

In der verfassungsrechtlichen Streitigkeit zwischen
dem Reichsverkehrsministerium

Antragsteller,

und

der preussischen Regierung

Antragsgegnerin,

betreffend die Zuständigkeit bei Entscheidungen über Beschwerden in-
folge Enteignungen für Zwecke der Reichseisenbahnen in Preußen
hat der Staatsgerichtshof des Deutschen Reiches in der Sitzung
vom 30. Juni 1923 für Recht erkannt:

Unter Abweisung des Antrags des Landes Preußen wird fest-
gestellt,

1. daß bei Enteignungen für Zwecke der Reichseisenbahnen in Preußen die endgültige Entscheidung über die Art der Durchführung und den Umfang der Enteignung, insbesondere die Entscheidung über Beschwerden gegen den Planfeststellungsbeschluß, dem Reich zusteht,
2. daß bei Enteignungen für Zwecke der Reichseisenbahnen in Preußen auch die endgültige Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorarbeiten dem Reich zusteht,
3. daß die Zuständigkeit zur Entscheidung über die Art der Durchführung des Verfahrens namentlich auch die Anordnung der vereinfachten Enteignung umfaßt,

4. daß § 17 des Reichshaushaltsgesetzes vom 26. März 1921 und die späteren entsprechenden reichsgesetzlichen Bestimmungen von 1922 und 1923 (Gesetz vom 30. März 1922 § 7, vom 9. Juni 1922 § 14, vom 22. März 1923 § 8 und vom 4. Juni 1923 § 14) rechtmäßig sind.

Gründe:

In dem Enteignungsverfahren, betreffend den schon vor dem Haushaltsjahr 1921 genehmigten Bau des dritten und vierten Geleises der zu den Reichseisenbahnen gehörenden Moselbahn hatte ein in der Gemeinde Duint Enteigneter gegen den Planfeststellungsbeschluß des Bezirksausschusses Beschwerde beim preußischen Minister der öffentlichen Arbeiten erhoben. Den Entwurf einer Entscheidung über die Beschwerde hatte der preußische Minister dem Reichsverkehrsminister zur Mitzeichnung vorgelegt. Dieser aber nahm das ausschließliche Recht für sich in Anspruch, gemäß § 22 des preußischen Enteignungsgesetzes vom 11. Juni 1874 (preuß. G.S. S. 221) über die Beschwerde zu entscheiden. Er berief sich dafür auf die Artikel 90 bis 94 der Reichsverfassung vom 11. August 1919 in Verbindung mit § 12 des Staatsvertrags, betreffend den Übergang der Staatsseisenbahnen auf das Reich, vom 31. März 1920, genehmigt durch das Reichsgesetz vom 30. April 1920 (Reichsgesetzbl. S. 773) und das preußische Gesetz vom 29. April 1920 (preuß. G.S. S. 97). Zum Vergleiche zog der Reichsverkehrsminister auch den § 17 des Reichshaushaltsgesetzes vom 26. März 1921 (Reichsgesetzbl. S. 405) heran. Der preußische Minister der öffentlichen Arbeiten hat dieser Auffassung widersprochen; der Minister für Handel und Gewerbe, der gemäß dem preußischen Gesetze vom 15. August 1921 (preuß. G.S. S. 487) in Eisenbahnteignungssachen an die Stelle des Ministers der öffentlichen Arbeiten getreten war, hat dessen Widerspruch aufrecht erhalten und in einem erläuternden Erlasse zu dem bezeichneten Gesetze die Regierungspräsidenten angewiesen, alle Berichte in Enteignungssachen an ihn zu richten, damit er sie von sich aus entscheide.

Deswegen hat sich das Reich an den Staatsgerichtshof gewendet und zunächst beantragt,

festzustellen, daß bei Enteignungen für Zwecke der Reichseisenbahnen in Preußen die endgültige Entscheidung über die Art der Durchführung und den Umfang der Enteignung, insbesondere die Entscheidung über Beschwerden gegen den Planfeststellungsbeschluß, dem Reiche zusteht.

In der mündlichen Verhandlung hat der Vertreter des Reichs weiter beantragt,

festzustellen, daß:

1. bei Enteignungen für Zwecke der Reichseisenbahnen in Preußen

auch die endgültige Entscheidung über die Zulässigkeit der Vorarbeiten dem Reiche zusteht;

2. die Zuständigkeit zur Entscheidung über die Art der Durchführung des Verfahrens namentlich auch die Anordnung der vereinfachten Enteignung umfaßt;

3. § 17 des Reichshaushaltsgesetzes vom 26. März 1921 und die entsprechenden späteren reichsgesetzlichen Bestimmungen von 1922 und 1923 (Reichsgesetze vom 30. März 1922 § 7, vom 9. Juni 1922 § 14, vom 22. März 1923 § 8 und vom 4. Juni 1923 § 14) rechtmäßig sind.

Preußen dagegen hat beantragt,

festzustellen, daß bei solchen Enteignungen an der durch das preußische Enteignungsgesetz vom 11. Juni 1874 geregelten Zuständigkeit der Landesbehörden mit Ausnahme der Befugnis, das Enteignungsrecht zu verleihen, durch die bisherige Reichsgesetzgebung nichts geändert worden ist.

In der mündlichen Verhandlung hat ferner der Vertreter Preußens beantragt,

jämliche Anträge des Reichs zurückzuweisen.

Gegen die Zulässigkeit der nachträglich vorgebrachten Anträge des Reichs hat der Vertreter Preußens keine Einwendungen zu erheben erklärt; er hat sie aber sachlich mit denselben Gründen bekämpft, die gegen den Hauptantrag geltend gemacht sind.

Maßgebend für die Entscheidung der zahlreichen aufgeworfenen Streitfragen ist zunächst eine doppelte Feststellung: über den staatsrechtlichen Charakter der letztinstanzlichen Entscheidung, betreffend die Beschwerde gegen den Planfeststellungsbeschluß in preußischen Eisenbahnteignungssachen, und über die Tragweite des Artikel 90 der Reichsverfassung, nach welchem neben den Eisenbahnhoheitsrechten die Enteignungsbefugnis in Eisenbahnsachen auf das Reich übergeht. Erst wenn die Frage geklärt ist, inwieweit jene Entscheidung unter den Artikel 90 fällt, kann geprüft werden, ob der Staatsvertrag vom 31. März 1920 oder die Reichshaushaltsgesetze von 1921, 1922 und 1923 eine Beschränkung oder Erweiterung der verfassungsmäßigen Zuständigkeit des Reichs in Eisenbahnteignungssachen enthalten. Auf der so gewonnenen Grundlage ist dann die Entscheidung über die nachträglich eingebrachten Anträge des Reichs zu gewinnen.

I.

Zwischen dem Reiche und Preußen ist unstreitig, daß die Zuständigkeiten, die nach §§ 4, 14 des preußischen Gesetzes über die

Eisenbahnunternehmungen vom 3. November 1838 (preuß. G. S. 505) der preußischen Ministerialinstanz zufließen, insbesondere die sogen. vorläufige Planfeststellung, auf den Reichsverkehrsminister übergegangen sind. Auch darüber herrscht kein Streit, daß der Bezirksausschuß bei endgültiger Feststellung des Plans von dem vorläufigen Plan des Reichsverkehrsministers insoweit nicht abweichen darf, als es sich um die Gestaltung der Bahnlinie und ihre vollständige Durchführung durch alle Zwischenpunkte handelt, und daß in diesem Umfang auch die Entscheidung auf die Beschwerde gegen die endgültige Planfeststellung des Bezirksausschusses eine gebundene ist. Aber schon darüber herrscht Meinungsverschiedenheit, ob es sich mit der Entscheidung über die sogen. Nebenanlagen ebenso verhält. Preußen weist darauf hin, daß bei solchen Nebenanlagen, die die eigentliche Bahnanlage nicht berühren, wie z. B. bei Parallelwegen, Bewässerungs- und Entwässerungsanlagen außerhalb des Bahnkörpers (vgl. Druckf. des preuß. Abgeordnetenhauses 1911 Nr. 205 S. 20) die Entscheidungsbefugnis des Bezirksausschusses trotz ihrer allgemeinen Einschränkung durch § 4 des Eisenbahngesetzes eine selbständige sei; es nimmt demnach insofern auch für die preußische Ministerialinstanz das selbständige Entscheidungsrecht in Anspruch und folgert schon daraus, daß die Beschwerde gegen den Bezirksausschuß in Eisenbahnteignungsachen vor die Landesinstanz gehöre.

Dem gegenüber entwickelt das Reich die Ansicht, daß die Verwaltungsakte der Staatsgewalt aus Anlaß der Enteignung von dreierlei Art sind:

- a) Akte des selbständigen Ermessens der Staatsgewalt, namentlich die Feststellung der Zulässigkeit der Enteignung und die Feststellung des Enteignungsgegenstandes, wobei zu der zweiten Kategorie auch die Bestimmung über die Art der Durchführung, die Bestimmung des Umfangs der Enteignung und unter Umständen auch die Zulassung von Vorarbeiten im Gelände gerechnet werden;
- b) Akte, durch welche die Enteignung im Rahmen jener Akte des selbständigen Ermessens praktisch durchgeführt wird, wie z. B. der Auspruch der Enteignung selbst;
- c) Hilfsakte, namentlich die rein geschäftsleitenden Verfügungen, wie Anberaumung von Terminen, Veröffentlichungen und dgl.

Alle Akte der ersten Art hält das Reich für wesentlich gleichartig, für Ausflüsse des Hoheitsrechts im Gegensatz zu den Akten der zweiten und dritten Art, bei denen die Verwaltungsbehörden sachlich gebunden sind. Dabei bestreitet das Reich, daß zwischen Hauptanlage und Nebenanlagen ein Unterschied in der staatsrechtlichen Bedeutung ihrer endgültigen Feststellung liege; der Bezirksausschuß treffe auch in bezug

auf Nebenanlagen keine selbständige Entscheidung, er sei vielmehr auf die Beschwerde hin der Nachprüfung durch die gleiche Ministerialinstanz unterworfen, der auch sonst die maßgebliche Bestimmung der Baupläne zukomme,

Dieser letzteren Auffassung des Reichs stimmt der Staatsgerichtshof im Hinblick auf das bis 1921 in Geltung gewesene preußische Eisenbahnteignungsrecht zu. Sie stimmt mit der bis dahin ständigen preußischen Praxis überein. Mit Recht weist das Reich auf das Zirkularreskript des preußischen Ministers der öffentlichen Arbeiten vom 12. Oktober 1892 hin, das bei Gleim, Eisenbahnbaurecht, S. 467 abgedruckt ist:

„Der Umstand, daß diese Anlagen“ (die sog. Nebenanlagen) „räumlich mit dem eigentlichen Bahnkörper und sonstigen Einrichtungen der Bahn eng zusammenhängen, daß die Gestaltung der Bahnanlage und die der Nebenanlage sich wechselseitig bedingen, macht es zur Notwendigkeit, daß die maßgebende Entscheidung auch über die Herstellung und Beschaffenheit der Nebenanlagen demselben staatlichen Organ wie die Feststellung der Bahnanlage selbst . . . zusteht.“

Eine verschiedenartige Behandlung der Beschwerde gegen den Planfeststellungsbeschluß des Bezirksausschusses, je nachdem es sich um die Bahnlinie selbst oder um Nebenanlagen handelt, wäre auch praktisch kaum durchführbar, weil sich eine klare Grenze nur schwer ziehen läßt. Das ergab sich schon im Laufe der Verhandlung, in der der Vertreter Preußens eine Wegunterführung als Nebenanlage bezeichnete, während der Vertreter des Reichs in ihr einen Bestandteil der Hauptanlage selbst sah.

Dagegen ist der Staatsgerichtshof dem Reiche darin nicht beigetreten, daß es das Unterscheidungsmerkmal der eigentlichen Hoheitsakte in Eisenbahnteignungsachen in dem freien Ermessen des zuständigen Staatsorgans findet. Ganz frei ist auch der Minister nicht, der den Enteignungsfall für Eisenbahnzwecke feststellt und die Führung der Bahnlinie bestimmt; er ist, wie jedes Staatsorgan in Enteignungsfällen, an die gesetzlich genehmigten Zwecke und den Umfang des für ihre Verwirklichung Erforderlichen gebunden. Vielmehr besteht der entscheidende Unterschied darin, ob der in Eisenbahnteignungsachen ergehende Staatsakt ein rechtsgestaltender oder ein lediglich durchführender Verwaltungsakt ist. Im ersteren Falle handelt es sich um Hoheitsakte im engeren Sinn; unter diese Kategorie fällt aber auch die Entscheidung auf die Beschwerde gegen den Planfeststellungsbeschluß, gleichgültig auf welcherlei Anlagen sie sich bezieht, weil durch diese Entscheidung der Gegenstand der Enteignung erst seine endgültige Gestalt erhält.

II.

Gerade die rechtsgestaltenden Staatsakte sind es aber, die nach Ansicht des Staatsgerichtshofs die Reichsverfassung in Eisenbahnteignungssachen den Ländern hat entziehen und dem Reiche für die Zwecke des Reichseisenbahnwesens hat zuweisen wollen. In diesem Punkte stehen sich die Anschauungen der beiden Streitteile am schroffsten gegenüber.

Preußen sieht in der Enteignungsbefugnis, die der Art. 90 der Reichsverfassung dem Reiche neben den Eisenbahnhochheitsrechten gewährt, nichts weiter als das Vermögen, sich selbst für bestimmte Reichseisenbahnen das Enteignungsrecht im subjektiven Sinne zu gewähren, nämlich das Recht, die Enteignung, soweit sie für eine bestimmte Strecke erforderlich ist, zu betreiben. In Verbindung mit den Rechten aus §§ 4, 14 des preußischen Eisenbahngesetzes, deren Übergang auf das Reich unstreitig ist, würde das bedeuten, daß das Reich das seinem zuständigen Verwaltungsressort verliehene Enteignungsrecht vor den Landesbehörden in dem landesgesetzlich geregelten Verfahren zu betreiben habe. Dabei vergleicht Preußen das verliehene Enteignungsrecht einem Klageanspruch des bürgerlichen Rechts und das Verfahren einem Zivilprozeß, wie ihn der Staat als Fiskus oft vor dem Staat als Inhaber der Justizhoheit führen müsse.

Das Reich lehnt diesen Vergleich ab und sucht unter Berufung auf die ehemalige Verfassung des Reichslandes Elsaß-Lothringen vom 31. Mai 1911 darzutun, daß die „Enteignungsbefugnis“ des Art. 90 der Reichsverfassung eine viel weitergreifende Bedeutung habe. Es bestreitet nicht, daß bis zum Erlasse eines Reichsenteignungsgesetzes gemäß Art. 7 Nr. 12 der Reichsverfassung das Enteignungsverfahren sich auch in Reichseisenbahnsachen nach dem Landesenteignungsgesetz zu richten hat; aber es nimmt in den Schranken dieses Verfahrens die rechtsgestaltenden Verwaltungsakte für seine eigenen Behörden in Anspruch. Auch hierin ist der Staatsgerichtshof dem Reiche beigetreten.

Der Ausdruck „Enteignungsbefugnis“, den der Art. 90 der Reichsverfassung verwendet, ist dem bisherigen Rechte Preußens sowohl als dem eigentlichen Reichsrecht fremd. Die Gesetzesmaterialien geben keinen Aufschluß darüber, warum er gewählt worden ist und was er bedeuten soll. Es mag sein, daß er aus der Verfassung Elsaß-Lothringens herübergenommen wurde; das könnte aber für sich allein nicht zur Klärung führen, da diese Verfassung in eisenbahnrechtlichen Dingen zu eng mit dem elsass-lothringischen, auf französischer Grundlage beruhenden Landesverwaltungsrecht zusammenhängt, als daß es für das Verhältnis des Reichs zu den Ländern maßgeblich verwendet werden

könnte. Der Ausdruck muß daher aus dem natürlichen Sprachgebrauch, aus dem Zwecke des Artikels und aus seinem Zusammenhang mit anderen Verfassungsbestimmungen erklärt werden.

Enteignungsbefugnis ist etwas anderes, als Enteignungsrecht; sie ist weder das objektive Enteignungsrecht, dessen Regelung dem Reiche durch Art. 7 Nr. 12 der Verfassung vorbehalten ist, noch das subjektive Enteignungsrecht, das vom Reiche gemäß Art. 94 der Verfassung an dritte Unternehmer zu Eisenbahnzwecken verliehen werden kann. Sie ist auch nicht etwa nur die Befugnis, sich selbst oder andern bestimmte subjektive Enteignungsrechte als Unterlage für Ansprüche gegen die Länder, in deren Gebiet die Enteignungsobjekte liegen, zu erteilen; hiergegen spricht schon die verschiedenartige Ausdrucksweise in den Art. 90 und 94. Enteignungsbefugnis ist vielmehr schon dem Wortsinne nach die Befugnis zu enteignen, d. h. hier die rechtliche Macht des Reichs, für seine Eisenbahnzwecke gewisse dafür erforderliche Gegenstände dem widerstrebenden Eigentümer wegzunehmen und das Eigentum auf sich übertragen zu lassen. Die Befugnis greift also an sich über die bisherigen Zuständigkeiten der Landesbehörden hinweg bis in die Privatrechtssphäre des einzelnen Eigentümers hinein.

Wenn das Reich zur praktischen Verwirklichung dieser Befugnis, bevor es ein eigenes objektives Enteignungsrecht sei es allgemein, sei es für seine Eisenbahnzwecke geschaffen hat, auf die Beobachtung des Verfahrens angewiesen ist, das in den von der Enteignung betroffenen Ländern gilt, so kann diese Bindung doch verfassungsmäßig nicht dazu führen, daß die Entscheidung über die Frage, ob und was enteignet werden soll, auf dem Umweg über das Verfahren wieder in die Hand von Landesbehörden gelegt wird. Vielmehr ergibt sowohl der Wortlaut wie der Zweck des Art. 90, daß diese Entscheidungen, die eigentlich rechtsgestaltenden Staatsakte, ausschließlich Reichsakte sind. Preußen erkennt dies insoweit an, als es auch seine Ministerialinstanz an die vorläufige Planfeststellung des Reichsverkehrsministers gebunden sein läßt, wenn die Beschwerde gegen den endgültigen Planfeststellungsbeschluß des Bezirksausschusses sich auf die Bahnlinie selbst und deren Durchführung durch alle Zwischenpunkte bezieht. Es ist schon darauf hingewiesen, wie schwierig es ist, die begriffliche Grenze zwischen solchen Beschwerden und den Beschwerden wegen sog. Nebenanlagen zu ziehen. Nach der Auffassung Preußens wäre dies jedesmal dem Ermessen seines Ministers für Handel und Gewerbe anheimgestellt. Ist der Reichsverkehrsminister anderer Ansicht, so bleibt nichts übrig, als jeden streitigen Beschwerdefall dem Staatsgerichtshof zu unterbreiten. Wäre also die von Preußen gemachte Unterscheidung richtig, so würde eine äußerst unerwünschte Quelle an sich vielleicht geringfügiger, aber das Verhältnis zwischen Reich und Land trübender

und den Staatsgerichtshof mit inadäquater Arbeit überschwemmender Streitigkeiten eröffnet. Das kann die Reichsverfassung nicht gewollt haben.

Es mag hier dahingestellt bleiben, wie man das Verhältnis eines öffentlich-rechtlichen Eisenbahnunternehmers, dem das Enteignungsrecht im subjektiven Sinne zusteht, zu dem Staate, vor dessen Behörden er das Enteignungsverfahren betreibt, juristisch konstruieren will. Das ganze Verfahren als solches ist für die Auslegung des Art. 90, die sich ja den verschiedensten Verfahrensgesetzen der beteiligten Länder anpassen muß, nebensächlich. Festzuhalten aber ist, daß mit dem Verfahren nicht auch die Zuständigkeiten des Landesbehörden, die dem Zwecke des Art. 90 zuwiderlaufen würden, vom Reiche einstweilen anerkannt worden sind. Vielmehr treten alsbald für die rechtsgestaltenden Staatsakte in Eisenbahnteignungssachen gemäß Art. 90 die Zuständigkeiten von Reichsbehörden in Kraft; Sache der Behördenorganisation des Reichs ist es, die zuständigen Stellen zu bestimmen.

III.

Nun hat allerdings das Reich sein Verhältnis zu den Ländern in Eisenbahnangelegenheiten nicht einseitig durch ein Ausführungsgesetz zur Reichsverfassung bestimmt, sondern in gütlicher Auseinandersetzung durch Staatsvertrag geregelt. Es fragt sich also, ob es in Enteignungsfragen von der umfassenden Befugnis, die ihm der richtig ausgelegte Art. 90 gewährt, vollen Gebrauch gemacht oder auf Teile davon zugunsten der Länder verzichtet hat.

In der Tat sucht Preußen aus demselben § 12 des Staatsvertrags vom 31. März 1920, den das Reich als Stütze seines Hauptantrags heranzieht, die Unzuständigkeit des Reichsverkehrsministers zur Entscheidung von Beschwerden in letzter Instanz des Planfeststellungsverfahrens herzuleiten. Der § 12 bestimmt:

„Den Reichseisenbahnbehörden stehen alle Befugnisse öffentlich-rechtlicher Art zu, die bisher den Eisenbahnbehörden der Länder zugestanden haben.“

Preußen behauptet nun, schon beim Übergang seiner Staatsseisenbahnen auf das Reich sei die Entscheidung über jene Beschwerden nicht von einer Eisenbahnbehörde, sondern einer Behörde der allgemeinen Verwaltung erlassen worden, indem der Minister für öffentliche Arbeiten hierbei nicht als Eisenbahnfachminister, sondern als Staatsminister oder als Enteignungsminister im allgemeinen tätig geworden sei. Es beruft sich dafür auf § 150 des Zuständigkeitsgesetzes vom 1. August 1883 (preuß. G.S. S. 237) und gibt als gesetzgeberischen Grund für diese Regelung an, daß bei der Beurteilung der Beschwerden in Planfeststellungssachen neben den eisenbahntechnischen Gesichtspunkten in weitem

Umfang landespolizeiliche Erwägungen, nicht zuletzt auch die Interessen der betroffenen Bahnanlieger selbst, zu beachten seien.

Das Reich hält eine solche Scheidung der Ministerialinstanz für undurchführbar und betont, daß auch der Reichsverkehrsminister seine Entscheidungen nicht lediglich als Fachminister, sondern zugleich als Kabinettsminister, d. h. unter Wahrung der allgemeinen Reichsinteressen, zu treffen habe.

Preußen ist bei dieser Streitfrage soweit im Rechte, als die Stellung des Ministers der öffentlichen Arbeiten seit dem Inkrafttreten des Zuständigkeitsgesetzes vom 26. Juli 1876, dessen § 157 sich inhaltlich mit dem § 150 des Zuständigkeitsgesetzes vom 1. August 1883 deckt (vgl. preuß. G.S. 1876 S. 297), sich in Enteignungsfragen gegenüber der Stellung geändert hat, die er und seine Vorgänger als Eisenbahnfachminister, nämlich der preußische Minister für Handel, Gewerbe und öffentliche Arbeiten, von dessen Ressort das Ministerium für öffentliche Arbeiten durch den Königl. Erlaß vom 7. August 1878 und das Gesetz vom 13. März 1879 (preuß. G.S. 1879 S. 25, 123) abgetrennt wurde, auf Grund des preußischen Eisenbahngesetzes vom 3. November 1838 einnahmen. Nach diesem Gesetz ging die Beschwerde in Eisenbahnteignungssachen an den Ressortminister als solchen. Der gleiche Grundsatz beherrschte auch das preußische Enteignungsgesetz vom 11. Juni 1874, nach dessen § 22 die Beschwerde in jeder Enteignungssache an den zuständigen Ressortminister, in Eisenbahnsachen also an den Minister für öffentliche Arbeiten als Eisenbahnfachminister ging. Der § 150 des Zuständigkeitsgesetzes schreibt dagegen vor, daß in allen Enteignungssachen die Beschwerden gegen die Beschlüsse des Bezirksausschusses an den Minister der öffentlichen Arbeiten zu richten sind (also auch wenn er nicht Ressortminister ist).

Es erscheint indes in hohem Maße zweifelhaft, ob diese veränderte Stellung so aufzufassen ist, daß nunmehr der Minister der öffentlichen Arbeiten auch in Eisenbahnteignungssachen nicht mehr als Fachminister, sondern sozusagen als abstrakter Enteignungsminister entschied. Dagegen scheint schon die Entstehungsgeschichte des Zuständigkeitsgesetzes von 1876 zu sprechen. Nach den von den Urhebern der Bestimmung abgegebenen Erklärungen kam es ihnen nicht darauf an, die Zuständigkeiten zu ändern, sondern dem von der Enteignung betroffenen Publikum das schwierige und bei der kurzen Beschwerdefrist gefährliche Aufsuchen des jeweils zuständigen Ressorts zu ersparen (vgl. den Bericht des ständigen Regierungskommissars bei den Verhandlungen, M. v. Brauchitsch, in seinem Kommentar zum Zuständigkeitsgesetz von 1876, Anm. zu § 165). Damit stimmt überein, daß der § 157 des Zuständigkeitsgesetzes von 1883 gleichlautend mit dem § 165 des Gesetzes von 1876 besagt:

„Durch den in dem gegenwärtigen Gesetz vorgeschriebenen Beschwerdezug an einen bestimmten Minister wird die in den bestehenden Vorschriften begründete Mitwirkung anderer Minister bei Erledigung der Beschwerde nicht berührt.“

Der Minister der öffentlichen Arbeiten erscheint also für die Beschwerden in anderen Enteignungssachen mehr als Verteilungsstelle, während in Eisenbahnteignungssachen keine Mitwirkung anderer Minister in Frage kommt. Demgemäß wurden auch die Beschwerden in Eisenbahnteignungssachen nach wie vor der organisatorischen Änderung von 1876/83 in der Eisenbahnabteilung des Ministeriums der öffentlichen Arbeiten behandelt, während die übrigen Beschwerdefälle einer anderen Abteilung zugewiesen wurden.

Preußen hat in der Tat bis in die neueste Zeit gerade auf die ressortmäßige Einheit in der vorläufigen Planfeststellung einerseits, der endgültigen Entscheidung über die Beschwerden im Planfeststellungsverfahren andererseits ausschlaggebenden Wert gelegt. Das geht bereits aus dem vorher angeführten Erlaß hervor, den der preussische Minister der öffentlichen Arbeiten am 12. Oktober 1892, also lange nach jener organisatorischen Änderung, herausgegeben hat und in dem das Übergewicht der eisenbahnpolitischen und der eisenbahntechnischen Interessen über die Interessen der Landespolizei und der Bahnanlieger deutlich zur Wirkung kommt. Selbst im gegenwärtigen Rechtsstreit hat Preußen diesem alten, seit dem Eisenbahngesetz vom 3. November 1838 festgehaltenen Grundsatz dadurch Rechnung getragen, daß es in dem Schriftsatz vom 5. Dezember 1922 (S. 3) mit Beziehung auf den § 157 des Gesetzes von 1883 sagt:

„wenn also statt des Ministers der öffentlichen Arbeiten der Minister des Innern als Beschwerdeinstanz in Enteignungsangelegenheiten bestimmt worden wäre, so würde dieser Minister seine Entscheidung im Hinblick auf § 4 des preussischen Eisenbahngesetzes nicht ohne den Minister der öffentlichen Arbeiten gefällt haben.“

Daraus folgt, daß der letztgenannte Minister als Fachminister bei der Entscheidung zum mindesten mitbeteiligt war.

Aber wie man auch die Stellung des preussischen Ministers der öffentlichen Arbeiten als der Beschwerdeinstanz in Eisenbahnteignungssachen auffassen mag — auf einen Verzicht des Reichs in Hinsicht auf seine verfassungsmäßige Zuständigkeit zur endgültigen Entscheidung derartiger Beschwerden kann man aus § 12 des Staatsvertrags schon deshalb nicht schließen, weil dieser Paragraph lediglich die Funktionen der bisherigen Landes-eisenbahnbehörden auf die Reichseisenbahnbehörden überträgt, aber keineswegs besagt, daß dem Reiche in Eisenbahnteignungssachen nur solche Befugnisse zustehen sollen, die bisher von Landes-eisenbahnbehörden wahrgenommen worden sind. Ein solches argu-

mentum e contrario wäre hier verfehlt; denn der § 12 dient zunächst der Durchführung derjenigen Bestimmung des Art. 90, nach welcher die Eisenbahnhoheitsrechte auf das Reich übergehen. Der Begriff dieser Hoheitsrechte ist nicht zweifelsfrei, seine Anwendung auf die Praxis des Eisenbahnwesens in den einzelnen Ländern verschieden; dadurch, daß man die verschiedenen Funktionen der Landes-eisenbahnen gebietsweise sämtlich auf das Reichsverkehrsministerium übertrug, beugte man Differenzen über den Umfang der Hoheitsrechte vor. Daß die staatliche Enteignungshoheit in Eisenbahnsachen unmittelbar zur Eisenbahnhoheit gehört, ist bestritten; jedenfalls geht die Enteignungsbefugnis, die der Art. 90 dem Reiche verleiht, in ihrem Umfang über den Kreis der allgemein anerkannten Eisenbahnhoheitsrechte hinaus, so daß die besondere Erwähnung der Enteignung in den Art. 90, 94 der Reichsverfassung ihren guten Grund hat. Die aus der Enteignungsbefugnis herzuleitende Zuständigkeit des Reichs bleibt also neben der aus § 12 des Staatsvertrags herzuleitenden Zuständigkeit der Reichseisenbahnbehörden bestehen.

Daß dem so ist und daß dem Reiche nichts ferner gelegen hat, als auf diese Zuständigkeit in Enteignungssachen zu verzichten, ergibt sich auch aus der Vorgeschichte des Staatsvertrags, die Preußen ohne Grund für seine Rechtsauffassung ins Feld führt. Die maßgebenden Verhandlungen in dem Unterausschuß für Vertragsfragen, der beim Reichsverkehrsministerium zur Vorbereitung des Staatsvertrags im Jahre 1919 gebildet worden war, und die darauf bezüglichen Schreiben des preussischen Ministers der öffentlichen Arbeiten an den Reichsverkehrsminister sind in dem Schriftsatz Preußens vom 9. März 1922, erstere jedoch nur teilweise, wiedergegeben. Danach hat in der Besprechung des Unterausschusses vom 21. Februar 1920, die zur Schlussredaktion des Vertragstextes und des Schlussprotokolls bestimmt war, die Vertretung Preußens erklärt, „sie werde sich im Enteignungsverfahren die Planfeststellung in erster und zweiter Instanz und die Entscheidung über die Dringlichkeit des Verfahrens in erster und zweiter Instanz vorbehalten müssen. Sie werde dabei im Benehmen mit dem Reichsverkehrsministerium Sicherheiten dafür schaffen, daß die Anforderungen der Landespolizei- und Enteignungsbehörden mit denjenigen in Einklang gebracht werden, welche die Technik des Eisenbahnbauens und Betriebes zu erheben hat.“ Der Vertreter des Reichsverkehrsministeriums bemerkte hierzu, „daß es sich jetzt nur um die Redaktion handle und daher die Frage in materieller Hinsicht der weiteren Vereinbarung, wie vorgeschlagen, vorzubehalten sei.“ Zum Verständnis dieser Bemerkung sei darauf verwiesen, daß bereits in der Besprechung vom 16. Januar 1920 die Aufnahme folgender Bestimmung in den Staatsvertrag vorgesehen worden war:

„Die beteiligten Regierungen können zur Auslegung und Ergänzung dieses Vertrags Fragen, die sich bei seiner Ausführung ergeben sollten, durch weitere Vereinbarung regeln. Soweit eine Einigung nicht erfolgt, entscheidet der Staatsgerichtshof.“

Nun waren bei Besprechung des § 6 des ursprünglichen Vertragsentwurfs, der die Bestimmungen des Art. 90 der Reichsverfassung in den Staatsvertrag hinübernehmen wollte, am 26. und 27. Januar 1920, wie sich aus den betreffenden Niederschriften ergibt, zwischen den Vertretern der Länder und des Reichs Meinungsverschiedenheiten sowohl über den Begriff der Hoheitsrechte als über den der Enteignungsbefugnis entstanden. Dabei vertraten die Länder die Auffassung, daß unter Enteignungsbefugnis lediglich die Feststellung des Enteignungsfalles zu verstehen sei, daß dagegen das Enteignungsverfahren vor den Landesbehörden nach den Landesgesetzen durchgeführt werden müsse, so lange kein Reichsgesetz hierüber erlassen sei. Von der Aufnahme einer derartigen Auslegungsbestimmung in den Vertrag wurde schließlich abgesehen und der § 6 des Vertragsentwurfs somit gestrichen.

In dem Schreiben vom 22. März 1920 wandte sich jetzt der preußische Minister der öffentlichen Arbeiten gegen die in der Niederschrift vom 21. Februar wiedergegebene Bemerkung des Reichsvertreters, daß die vorbehaltenen materiellen Fragen späterer Vereinbarung überlassen werden müßten. Der Minister will solche Vereinbarungen nur für betriebstechnische Fragen im Einzelfall, nicht aber für seine grundsätzlichen Vorbehalte in Aussicht stellen; über letztere müsse eine Verständigung vor Unterzeichnung des Vertrags erfolgt sein. Da der Reichsverkehrsminister auf dieses Schreiben sowie auf wiederholte Erinnerungsschreiben keine Antwort erteilte, erklärte ihm der preußische Minister mit Schreiben vom 23. April 1920, er nehme nunmehr an, daß die Ausführungen seines Schreibens vom 22. März von dem Reichsverkehrsminister anerkannt seien und den Voraussetzungen und Vorbehalten Preußens zugestimmt sei.

Diesen Standpunkt nimmt Preußen auch in dem gegenwärtigen Verfassungskonflikt ein. Es hält ein weiteres Bestreiten der preußischen Auffassung nach den geschilderten Vorgängen für unvereinbar mit Treu und Glauben im Verkehr. Das Schweigen des Reichs unter solchen Umständen müsse als Zustimmung behandelt werden. Das Reich widerspricht dem und weist darauf hin, daß sein Verkehrsministerium in den Monaten März und April 1920 mit den Vorbereitungen zur Übernahme der sämtlichen Landesbahnlinien bis an die Grenze seiner Leistungsfähigkeit belastet gewesen sei, so daß es die offen gebliebene Frage späterer Verständigung oder der Entscheidung des Staatsgerichtshofs habe überlassen müssen.

Hätte das Reich den preußischen Vorbehalten stillschweigend zugestimmt, so läge darin in der Tat der vertragsmäßige Verzicht auf einen Teil der ihm durch den Art. 90 der Reichsverfassung gewährten Enteignungsbefugnis. Das ist aber nicht anzunehmen. Nach allgemeiner Rechtsregel, die ganz besonders für das öffentliche Recht und für den Staatenverkehr gilt, sind Verzichte nicht zu vermuten; hier spricht überdies die Sachlage durchaus gegen eine Verzichtabsicht des Reichs. Für sich allein waren andererseits die Vorbehalte Preußens wirkungslos, da sie weder in den Staatsvertrag oder das Schlüssprotokoll aufgenommen, noch bei Unterzeichnung dieser Urkunden in der nach öffentlichem Vertragsrecht zulässigen Weise, d. h. mit Zustimmung des Vertragsgegners, der Unterschrift zugesetzt wurden.

Aus alledem folgt, daß der Staatsvertrag die verfassungsmäßige Stellung des Reichs in Eisenbahnteignungssachen nicht verändert hat.

IV.

Dagegen ist ein gewisser Verzicht des Reichs und damit eine Änderung seiner verfassungsmäßigen Stellung in Eisenbahnteignungssachen durch die hierauf bezüglichen Reichshaushaltsgesetze für 1921, 1922 und 1923 herbeigeführt worden; nur bezieht sich dieser Verzicht weder auf den besonderen Enteignungsfall, der Anlaß zu dem vorliegenden Verfassungskonflikt wurde — denn der Fall gehört in ein früheres Haushaltsjahr, für das keine gleichartigen Bestimmungen erlassen sind —, noch überhaupt auf das Verhältnis des Reichs zu Preußen — denn in diesem Lande liegen die Voraussetzungen des Verzichts nicht vor.

Der § 17 des Gesetzes vom 26. März 1921, betr. die Feststellung des Reichshaushaltplans für das Rechnungsjahr 1921, lautet:

„Für Zwecke, für die im Reichshaushaltsplane der Verwaltungen der Reichseisenbahnen und der Reichswasserstraßen für 1921 Mittel vorgesehen sind, stellt der Reichspräsident die Zulässigkeit der Enteignung fest. Die endgültige Entscheidung über die Art der Durchführung und den Umfang der Enteignung, soweit sie nicht in einem Verwaltungsstreitverfahren ergeht, sowie über die Zulässigkeit der Inanspruchnahme von Grundstücken zur Ausführung von Vorarbeiten trifft der Reichsverkehrsminister. Im übrigen gelten die Landesenteignungsgesetze.“

Wie sich aus der Begründung zu § 17 ergibt (Reichstagsdrucksache 1921 Nr. 1563 S. 9), hat diese Bestimmung nicht den Zweck gehabt, dem Reiche in Eisenbahnteignungssachen neue Rechte zu gewähren, sondern nur den, für die bereits durch die Verfassung in Sachen der

Reichseisenbahnen (und Reichswasserstraßen) dem Reiche gewährte Enteignungsbefugnis die zuständigen Reichsorgane zu bestimmen. Die Reichsregierung hat in dem Entwurf des Reichshaushaltsgesetzes für 1921 diese Materie ein für allemal regeln wollen; der Reichsrat hat jedoch die Bestimmung auf das einzelne Etatsjahr beschränkt (vgl. Niederschrift über die dreizehnte Sitzung der Tagung 1921 vom 3. März, § 206 S. 124). Infolgedessen ist die Bestimmung in den folgenden vorläufigen und endgültigen Haushaltsgesetzen gleichlautend wiederholt worden mit der einzigen Abweichung, daß der Haushaltsausschuß des Reichstags in dem Gesetzentwurf über den Haushaltplan von 1923 hinter die Worte: „trifft der Reichsverkehrsminister“ die Worte hinzugefügt hat: „nach Anhörung der zuständigen Landespolizeibehörden“ (vgl. Reichstagsdruckache 1923 Nr. 5818 S. 5 flg. zu § 11 des Entwurfs = § 17 des Gesetzes von 1921, § 14 des Gesetzes von 1923).

Preußen zieht die Rechtsgültigkeit dieser Bestimmung in Zweifel. Soweit sie als deklaratorisch gewollt sei, beruhe sie auf einer Verkennung der Bestimmungen der Reichsverfassung; soweit sie über die Verfassung hinaus dem Reiche neue Kompetenzen zuweise, sei sie als *lex fugitiva* verächtlich und zum mindesten eng auszulegen. Diese Stellung hat der preußische Minister für öffentliche Arbeiten bereits in seinem Schreiben vom 22. November 1921 dahin modifiziert, daß der § 17 des Reichshaushaltsgesetzes von 1921 im Hinblick auf Art. 7 Nr. 12 der Reichsverfassung nicht zu beanstanden sei (vgl. den Aktenauszug bei dem Schriftsatz des Reichs vom 13. Januar 1922). Preußen hat denn auch, wie sein Vertreter in der mündlichen Verhandlung auf Befragen erklärte, gegen keines der Haushaltsgesetze wegen der hier in Frage stehenden Bestimmung Widerspruch erhoben. Seine jetzige Stellung ist in der Tat unhaltbar.

Nach der gegenwärtigen wie nach der früheren Reichsverfassung ist der Gesetzgeber bei dem Erlaß von Bestimmungen, die innerhalb seiner legislativen Befugnisse liegen, nicht an eine bestimmte Gesetzesform gebunden; insbesondere kann er Gesetze allgemeineren Charakters mit den jährlichen Haushaltsgesetzen verbinden. Dies ist im alten Reich wiederholt geschehen und als zulässig anerkannt worden; es kann im neuen Reich, wo die Stellung des Gesetzgebers eine noch stärkere ist, nicht verfassungswidrig sein. Beruhte daher die Bestimmung des § 17 des Haushaltsgesetzes von 1921 und seiner Nachfolger wirklich nur auf dem Art. 7 Nr. 12 der Reichsverfassung, der dem Reiche die Gesetzgebung in Enteignungssachen vorbehält, so wäre sie gültig; das Reich konnte die vorbehaltene Materie auch gelegentlich in Einzelpunkten regeln und brauchte sie nicht durch ein Sondergesetz zu erschöpfen. Ob ein solches Vorgehen legislatorisch zu empfehlen ist, steht hier nicht zur Erörterung.

In Wirklichkeit ist aber jene Bestimmung, wie unter II ausgeführt wurde, nichts weiter als eine Ausführungsbestimmung zu den Artikeln der Reichsverfassung über Reichseisenbahnen und Reichswasserstraßen; sie war als solche erforderlich und gibt dem Reiche keine Zuständigkeit, die es nicht schon kraft der Verfassung besaß.

Rechtsändernd ist nur der Vorbehalt, den der § 17 für Entscheidungen über die Art der Durchführung und den Umfang der Enteignung macht, soweit sie in einem Verwaltungsstreitverfahren ergehen. Hier schaltet die Bestimmung die Zuständigkeit der Reichsinstanzen zugunsten der landesrechtlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit ausdrücklich aus. Für Preußen kommt dieser Verzicht nicht in Betracht, da es den Widerstreit zwischen eisenbahntechnischen und landespolizeilichen oder Anliegerinteressen der Entscheidung seiner Verwaltungsgerichtsbarkeit niemals hat unterbreiten wollen; für andere Länder ist er aber von großer Bedeutung. Mit Recht hat der Vertreter Preußens in der mündlichen Verhandlung darauf hingewiesen, daß logisch in der Auffassung des Reichs von der Tragweite des Art. 90 der Verfassung und in seiner Anerkennung der verwaltungsgerichtlichen Zuständigkeit der Länder für Eisenbahnteignungssachen ein Widerspruch liege. Dieser Widerspruch ist nicht mit logischen, sondern mit rechtspolitischen Gründen zu heben. Es wäre ein Rückschritt, wollte das Reich die der Bevölkerung im Verwaltungsstreitverfahren der Länder gebotenen Garantien beseitigen, ehe es eine Reichs-Verwaltungsgerichtsbarkeit geschaffen hat..

V.

Aus der Stellungnahme Preußens zu der Frage der Gültigkeit des § 17 des Haushaltsgesetzes von 1921 ergibt sich die Zulässigkeit der in der mündlichen Verhandlung gestellten weiteren Anträge des Reichs; es sind Inzidentfeststellungsanträge, die durch die Haltung des Gegners nach der Stellung des Hauptantrags gerechtfertigt werden. Mit dem § 17 ist auch die Zuständigkeit des Reichs zur Vornahme der darin erwähnten rechtsgestaltenden Staatsakte in Eisenbahnteignungssachen, insbesondere zur endgültigen Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorarbeiten und über die Art der Durchführung des Verfahrens, namentlich zur Anordnung der vereinfachten Enteignung, angefochten.

Die Anträge sind aber auch begründet. Alle jene Staatsakte fallen, wie unter II festgestellt ist, unter den Begriff der Enteignungsbefugnis im Sinne des Art. 90 der Reichsverfassung, und daß der § 17 des Haushaltsgesetzes von 1921 und seine Nachfolger verfassungsmäßig gültig sind, ist unter IV dargetan. Demnach war den Anträgen des Reichs in vollem Umfang zu entsprechen, während der Antrag Preußens zurückgewiesen werden mußte.

VI.

Die vorstehende Entscheidung hat eine große, über den anlaßgebenden Enteignungsstreit weit hinaus gehende Bedeutung. Der Staatsgerichtshof legt indes Wert darauf, festzustellen, daß sie an sich nur das Verhältnis des Reichs zu Preußen berührt. Wenn auch die Auslegung des Art. 90 der Reichsverfassung und des Staatsvertrags vom 31. März 1920 für alle beteiligten Länder nur einheitlich erfolgen kann, so bedarf es nach § 17 des Haushaltsgesetzes von 1921 und seinen Nachfolgern für jedes Land einer besonderen Prüfung, inwieweit rechtsgestaltende Staatsakte in Eisenbahnteilungssachen seiner Verwaltungsgerichtsbarkeit zur endgültigen Entscheidung zu unterbreiten sind und sich daher der letzten Entscheidung des Reichsverkehrsministers entziehen; vgl. z. B. für das Land Sachsen den in Fischer's Zeitschrift Bd. 55 auf S. 188 flg. abgedruckten Schriftwechsel zwischen dem sächsischen Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten, dem sächsischen Ministerium des Innern und dem sächsischen Obergerichtsgericht.

Die vorstehende Entscheidung gibt in die Hand des Reichsverkehrsministers eine gewaltige Macht, die leicht zu einer einseitigen Betonung der Reichseisenbahninteressen benutzt werden könnte. Die Besorgnis vor einer solchen Gefahr hat offenbar den Haushaltsausschuß des Reichs zum Einschub der Bestimmung geführt, wonach — übrigens ganz im Sinne der Reichsverfassung — der Reichsverkehrsminister vor seinen Entscheidungen in Eisenbahnteilungssachen die Landespolizeibehörden anhören soll. Wenn sich jetzt der preußische Minister für Handel und Gewerbe zum Wortführer der landespolizeilichen und Anliegerinteressen gegenüber der Eisenbahnverwaltung macht, so verläßt er damit den Standpunkt, den die preußische Eisenbahnpolitik seit 1838 unentwegt eingehalten hat und der auf ein Übergewicht der Eisenbahninteressen und eine Konzentrierung der endgültigen Enteignungsentscheidungen in der Hand des Fachministers hinzielte. Es mag sein, daß jetzt ein solches Übergewicht und eine solche Konzentrierung nicht mehr so nötig ist wie damals, als das preußische Eisenbahnsystem geschaffen wurde; jedenfalls hat Preußen es, soweit nicht der Staatsvertrag vom 31. März 1920 entgegenstehen sollte, immer noch in der Hand, durch Einführung des Verwaltungsstreitverfahrens in Enteignungssachen jene anderen Interessen zur Geltung zu bringen.

In letzter Linie aber ist es Sache des Reichs, einen gerechten Ausgleich der eisenbahnpolitischen und eisenbahntechnischen Interessen einerseits, der landespolizeilichen und der Anliegerinteressen andererseits gesetzgeberisch und verfahrensmäßig herbeizuführen. Das ist eine Teilaufgabe der ihm durch Art. 90 flg. der Verfassung gegebenen Zuständigkeit.