

, nicht mit den Rechtsmitteln eines späteren Verfahrensabschnittes nochmals aufgerollt werden kann.

Zwar enthält die Enteignungsverordnung des Ministeriums zunächst nur eine bloße Ermächtigung für die Enteignungsbehörde, die Enteignung vorzunehmen und schreibt sie noch nicht bindend vor. Wenn sie aber andererseits ausdrücklich die Enteignung im Hinblick auf die Art des Unternehmens für zulässig erklärt, die Voraussetzungen für eine Enteignung also bejaht, so kann nicht die Enteignungsbehörde in einem späteren Stadium des Verfahrens die Enteignung mangels Vorhandenseins der Voraussetzungen für unzulässig erklären, wie es im gegebenen Falle der Kläger mit der Anfechtungsklage gegen den von der Beschwerdeinstanz bestätigten Enteignungsbeschluß anstrebte.

Die Einräumung eines besonderen Rechtsmittels gegen den Enteignungsbeschluß erklärt sich durch die Rücksichtnahme insbesondere auf die Bestimmungen des § 45 Abs. 2 und 3 des Enteignungsgesetzes, wo es sich um das Erlöschen aller an dem enteigneten Grundstück bestehenden Privatrechte und um den Vorrang der Rechte des neuen Eigentümers vor denen Dritter an dem Grundstück handelt.

Anmerkung:

Der Entscheidung ist zuzustimmen.

I. Die Dreiteilung des klassischen Enteignungsverfahrens, die allenthalben in Deutschland — auch außerhalb Thüringens — zu finden ist, hat ihren sachlichen Sinn. Die Enteignung ist ein heterogen zusammengesetzter Verwaltungsakt, der besteht:

- a) aus dem reinen Ermessensakt der Verleihung des Enteignungsrechts, den das Thüringische Obergerverwaltungsgericht in der obigen Entscheidung einen Regierungsakt nennt,
- b) dem dadurch ermöglichten, weitgehend „freien“ Verwaltungsakt der Planfeststellung,
- c) dem völlig gebundenen Verwaltungsakt des Enteignungsausspruchs.

Die Wesensverschiedenheit der drei im Enteignungsverfahren ergehenden Akte hat zu der überall, auch in Thüringen, verschiedenartigen Regelung des Rechtsmittelverfahrens in den drei Stadien geführt. Sobald man sich dieser nicht nur formalen, sondern auch sachlichen Selbständigkeit der drei Stufen bewußt ist, erkennt man es als logisch geboten, daß jedes Teilstück selbständig in Rechtskraft erwächst.<sup>11</sup>

II. Die im ersten Abschnitt ergehende Enteignungsverordnung ist in Thüringen gesetzlich als unanfechtbar erklärt. Um die Tragweite dieser Bestimmung zu ermitteln, muß man feststellen, ob die Unanfechtbarkeit nur auf der gesetzlichen Sonderregelung beruht oder auch der Natur der Sache entspricht. Denn wenn dies der Fall ist, wird man auch jeder indirekten Nachprüfung widersprechen müssen.

- a) Hierbei könnte es nun bedeutungsvoll sein, daß die Verleihung des Enteignungsrechts in Thüringen wie anderswo in Verordnungsform ergeht. Unbestritten ist, daß Streitigkeiten über rein objektives Recht nicht vor die Verwaltungsgerichte gehören, daß das Rechtsnormenrecht zu diesem objektiven Recht zählt, und daß grundsätzlich die Frage der Gültigkeit einer Rechtsverordnung zum Rechtsnormenrecht zu rechnen ist (Jellinek, Verwaltungsrecht § 13 I 3 b). Problem also: ist die Enteignungsverordnung eine Verordnung in der begrifflichen Bedeutung des Wortes? Nein. Denn Verordnungen sind staatliche Rechtssätze, außerhalb der Gesetzgebung (Jellinek a. a. O. S. 7 IV 1), und Rechtssätze unterscheiden sich von anderen staatlichen Äußerungen durch die abstrakte Allgemeinheit des Adressaten (Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts S. 5, I, 2, Jellinek a. a. O. 8.7 I). Die sogenannte Enteignungsverordnung aber wendet sich an eine Einzelperson, den mit dem Ent-

eignungsrecht beliehenen „Unternehmer“. Sie ist materiell also Verwaltungsakt, unter dem man im Anschluß an Jellinek (a. a. O. S. 11 I) jede staatliche Willensäußerung für den Einzelfall innerhalb der Verwaltung versteht, sofern sie nicht Regierungsakt sein sollte (hierüber unter b). Nur formell ist sie Verordnung. Dieser Fall der B'ormentartung — ich möchte hierfür die Bezeichnung „Einzelveordnung“ vorschlagen — ist außergewöhnlich, aber nicht einmalig. Auch das Polizeirecht kennt die verschleierte Verfügung in Verordnungsform und hier ist zutreffend das richterliche Prüfungsrecht bejaht worden (Jellinek, Gesetz, Gesetzesanwendung usw. S. 266 f., 356 ff.). Eine entsprechende Auffassung ist grundsätzlich auch gegenüber anderen Einzelverordnungen angebracht. Der Umstand, daß die Enteignungsverleihung in Verordnungsform ergeht, würde also begrifflich nicht gegen eine richterliche Überprüfung sprechen.

- b) Zu einem anderen Ergebnis kommt man dagegen, wenn sich unter der Verordnungsform nicht ein Verwaltungs-, sondern ein Regierungsakt verbergen sollte. Was aber ist ein Regierungsakt? Wie grenzt er sich vom Verwaltungsakt ab? Ich möchte folgende Definition vorschlagen: Regierungsakte sind staatliche Willensäußerungen für den Einzelfall, soweit sie politische Entscheidungen i. e. S. enthalten, d. h. die Antwort der Staatsführung auf grundsätzliche Fragen der Gemeinschaftsordnung darstellen. Welche Fragen hierhin zu rechnen sind, läßt sich nur konkret-historisch, nicht abstrakt-begrifflich ermitteln. U. E. spricht vieles dafür, heute, da in Deutschland eine neue Abgrenzung des gesellschaftlichen und privaten Eigentums zu den Grundproblemen der Gemeinschaftsordnung gehört, die Verleihung des Enteignungsrechtes durch das Ministerium eines Landes als Regierungsakt zu bezeichnen. Nun gilt es aber als ein Grundprinzip der Staatsordnung, daß Regierungsakte ihr Wesen nach, also mangels ausdrücklicher anderweitiger Vorschrift, der Überprüfung durch Verwaltungsbehörden oder Gerichte entzogen sind. Wenn man — im Ergebnis mit dem thüringischen Obergerverwaltungsgericht übereinstimmend — den hier gegebenen Begriff des Regierungsakts billigt, folgt schon daraus die begriffliche Unüberprüfbarkeit der Verleihungserklärung durch die Verwaltungsbehörden und Gerichte.
- c) Das Ergebnis ändert sich nicht, wenn man in der Enteignungsverordnung materiell einen Verwaltungsakt mit völlig freiem Ermessen der zur Entscheidung berufenen Zentralbehörden sieht. Denn erstens unterliegt das fehlerfrei zustandgekommene Ermessen anerkanntermaßen nicht der gerichtlichen Nachprüfung, die ihrer Art nach keine Wertungskontrolle sein kann. Zutreffend weist Fleiner (a. a. O. S. 16 II It) darauf hin, daß das Verwaltungsgericht seinem historischen Ursprung und seiner ganzen Anlage nach nicht Obergerverwaltungsbehörde, sondern Rechtsschutzorgan ist. Darüber hinaus haben bekanntlich die Behörden ihre Akte gegenseitig als eine gegebene Tatsache hinzunehmen. Ist also die Enteignungsverleihung ein selbständiges Teilstück des zusammengesetzten Verwaltungsaktes der Enteignung und als solches, sachlich betrachtet, ein eigener, nach Wesen und gesetzlicher Bestimmung unüberprüfbarer Verwaltungsakt, so ist sie ein „Tatbestand“, der keiner Erörterung durch andere Behörden zugänglich ist. Auch diese von Wach (Hdb. des Dt. Zivil-Proz.R. I S. 626) sogenannte, von Jellinek (Verw.R. § 1 III 3) näher entwickelte „Tatbestand an der Wirkungskunde“ aller Verwaltungsakte trägt also die Entscheidung des Thüringischen Obergerverwaltungsgerichts.

III. Daß die Entscheidung auch verwaltungspolitisch vernünftig ist als Verhinderung einer Rechtsmittelschleichung, sei nur eben noch bemerkt. Dr. Alfons Steiniger, Berlin