

ABHANDLUNGEN

Investitionsmaßnahmegesetze als Verfassungsproblem

Von Rechtsanwalt und Notar Dr. Bernhard Stüer, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Münster

Die Einheit Deutschlands hat das deutsche Volk vor große Aufgaben gestellt, die Anstrengungen, Mut, persönlichen Einsatz und Opferbereitschaft von allen Bevölkerungsschichten erfordern. Eine Grundvoraussetzung für den Neubau der staatlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Einheit ist die schnelle Entwicklung der Infrastruktur in den fünf neuen Bundesländern, die in vielen Bereichen, etwa des Straßenverkehrs, des Schienennetzes, der Wasserstraßen und der Flughäfen, allenfalls den Nachkriegsstandard gehalten hat und den heutigen Anforderungen unbeschränkter Reisemöglichkeiten und eines freizügigen Waren- und Dienstleistungsverkehrs in Europa in keiner Weise genügt. Über den Befund besteht weitgehend Einigkeit. Unterschiedlich werden die Lösungen beurteilt, mit denen schnelle Abhilfe geschaffen werden soll. Auch geht es dabei um das Tempo der Veränderungen, die den einen im Interesse eines baldigen wirtschaftlichen Aufschwungs nicht schnell genug gehen, von anderen mit Hinweis auf Belange des Umwelt-, Natur- und Landschaftschutzes eher mit Skepsis betrachtet werden.

1. Gesetzesinitiativen zur Umsetzung der Verkehrsprojekte »Deutsche Einheit«

Zur Umsetzung der Verkehrsprojekte »Deutsche Einheit« beabsichtigt die Bundesregierung¹, die Planung für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin durch ein Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz² zeitlich zu straffen. Außerdem besteht die Absicht, durch Investitionsmaßnahmegesetze die Zulassung von bestimmten Infrastrukturmaßnahmen in den Verkehrsbe-

reichen von Bundesfernstraßen, Eisenbahnen und Bundeswasserstraßen durch Gesetz zu regeln³ und damit den Anforderungen eines für zeitaufwendig gehaltenen förmlichen Raumordnungsverfahrens und Planfeststellungsverfahrens – jeweils mit Umweltverträglichkeitsprüfung und Öffentlichkeitsbeteiligung – zu entziehen. Zugleich könnte durch die Gesetzesform der Planung der gerichtliche Rechtsschutz auf Fragen des Verfassungsrechts konzentriert und das Enteignungsverfahren vor allem durch erweiterte Möglichkeiten der sofortigen Besitzeinweisung beschleunigt werden⁴.

Die beiden Vorhaben gehen auf Vorarbeiten zurück, die im Auftrag der Bundesregierung von einer Arbeitsgruppe unter Federführung des damaligen Staatssekretärs im Justizministerium Klaus Kinkel⁵ vorgelegt worden sind⁶. Die Arbeitsgruppe beschreibt zunächst das herkömmliche Planungsverfahren, das etwa im Verkehrswegebau durch ein Linienbestimmungsverfahren und Raumordnungsverfahren mit UVP und Öffentlichkeitsbeteiligung, ein zeitaufwendiges Planfeststellungsverfahren wiederum mit UVP und Öffentlichkeitsbeteiligung sowie ein sich bei Großvorhaben zumeist anschließendes Gerichtsverfahren vor dem Oberverwaltungsgericht in erster Instanz und ggf. bei zugelassener Revision vor dem BVerwG gekennzeichnet ist. Letztlich ist unter bestimmten Voraussetzungen noch eine Verfassungsbeschwerde zum BVerfG möglich. Zur Verkürzung dieser für unbefriedigend gehaltenen Verfahren schlug die Arbeitsgruppe einerseits Beschleunigungsmaßnahmen und andererseits Maßnahmegesetze vor, in denen konkrete Verkehrswegeprojekte ausgewiesen und eine Legalenteignung der für das Vorhaben benötigten Grundstücke angeordnet wird. Dies sei nach den ver-

* Der Beitrag beruht auf einem Vortrag, den der Verfasser im Rahmen des Forschungsseminars »Verkehrswegeplanung in Deutschland« des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung Speyer und des Arbeitsausschusses »Straßenrecht« der Forschungsgesellschaft für das Straßen- und Verkehrswesen am 28. 10. 1991 in Speyer gehalten hat. Einen Tagungsbericht gibt Martin Pfeil in diesem Heft.

1 Vgl. dazu die Koalitionsvereinbarung zur Bildung der Bundesregierung vom 16. 1. 1991, Gliederungspunkt XI Ziff. 12, S. 63, sowie Der Bundesminister für Verkehr teilt mit: Bundesminister Krause gibt Startschuß für »Verkehrspolitik Deutsche Einheit«, Januar 1991.

2 Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Lande Berlin (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz) Drucks. 12/1092 vom 29. 8. 1991, sowie die Stellungnahme des Bundesrates in seiner Sitzung vom 5. 7. 1991 (Anlage 2) und die Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates (Anlage 3); vgl. zur verfassungsrechtlichen Einschätzung Michael Ronellenfitsch, Der Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern und im Land Berlin, DVBl. 1991, 920; Gaßner/Groth/Klinski, Kritik des Entwurfs zum Beschleunigungsgesetz, Berlin, September 1991 (maschinenschriftlich); Jan Viebrock, Beschleunigung von Planungsverfahren und UVP, Informationsdienst Umweltrecht 3/1991, 113.

3 Vgl. dazu den Beschluß der Bundesregierung vom 20. 8. 1991 zum Entwurf eines rechtlichen Grundgerüsts für Investitionsmaßnahmegesetze zur Umsetzung der Verkehrsprojekte »Deutsche Einheit«: »Die Bundesregierung nimmt die Absicht des Bundesministers für Verkehr, auf der Grundlage des vorgelegten rechtlichen Grundgerüsts für Investitionsmaßnahmegesetze zur Umsetzung von Verkehrsprojekten »Deutsche Einheit« konkrete Einzelgesetze vorzubereiten, sowie die Ausschüsse des Deutschen Bundestages und die Länder über die Konzeption, den Inhalt und die verfassungsmäßigen Rahmenbedingungen von Investitionsmaßnahmegesetzen zu unterrichten, zustimmend zur Kenntnis.«

4 Der vorliegende Rahmenentwurf eines rechtlichen Grundgerüsts für Investitionsmaßnahmegesetze bedarf allerdings noch der Abstimmung in den weiteren Beratungsverfahren.

5 Rechtliche Möglichkeiten zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Großinvestitionen in den neuen Bundesländern, vorgelegt von der Arbeitsgruppe zur Prüfung der Möglichkeiten der Beschleunigung des Baus oder der Änderung insbesondere von Verkehrswegen auf dem Gebiet der ehemaligen DDR vom 8. 1. 1991.

6 Vgl. auch die vom damaligen Staatssekretär im Hessischen Ministerium für Wirtschaft und Technik Posch vorgelegten »Vorschläge zum Planungsrecht«, Presseinformation vom 1. 10. 1990.

fassungsrechtlichen Rahmenbedingungen zulässig, denn auch Maßnahmegesetze seien nach der Rechtsprechung des BVerfG weder allgemein verfassungswidrig noch unterlägen sie strengeren verfassungsrechtlichen Anforderungen. Da durch eine solche Gesetzesplanung allerdings in berechnete Interessen Beteiligter eingegriffen werde, müsse aus rechtsstaatlichen Gründen an die Stelle der sonst erforderlichen Öffentlichkeitsbeteiligung ggf. ein vom federführenden Bundestagsausschuß durchzuführendes Anhörungsverfahren treten. Die Verkehrswegeplanung durch Gesetz wird im übrigen in zweifacher Hinsicht als Problem gesehen: Im Gegensatz zum Planfeststellungsbeschluß, der einer verwaltungsgerichtlichen Prüfung unterliegt, sei der Rechtsschutz des Bürgers auf die Erhebung einer Verfassungsbeschwerde verkürzt und schon wegen der geringeren Kontrollichte und Kontrollreichweite insbesondere im Bereich der Überprüfung von Sachverhaltsannahmen weit weniger effektiv. Außerdem begegne ein Gesetz, das die Enteignung ausspreche und damit einer fachgerichtlichen Überprüfung entziehe, Bedenken im Hinblick auf Art. 14 III GG. Eine solche Legalenteignung⁷ sei zwar nicht völlig ausgeschlossen, aber nur in engbegrenzten Ausnahmefällen zulässig. Im Hinblick auf die in den neuen Bundesländern vorliegende Ausnahmesituation sei eine solche verfassungsrechtliche Rechtfertigung jedoch gegeben⁸.

Auf der Grundlage dieser verfassungsrechtlichen Einschätzung legte der Bundesverkehrsminister den Entwurf eines rechtlichen Grundgerüsts für Investitionsmaßnahmengesetze zur Umsetzung der Verkehrsprojekte »Deutsche Einheit« vor⁹. Der Rahmenentwurf sieht eine unmittelbare Zulassung des Bauvorhabens durch Gesetz (§ 1 IMG-E), die Möglichkeit ergänzender Festlegungen nach Inkrafttreten des Gesetzes (§ 2 IMG-E), die Zulässigkeit der Enteignung sowie des dafür zu beachtenden Verfahrens (§ 3 IMG-E), die sofortige Besitzanweisung vor Abschluß des Enteignungsverfahrens (§ 4 IMG-E)¹⁰ sowie ein vereinfachtes Verfahren in Fällen ungeklärten Eigentums (§ 5 IMG-E) vor¹¹. Das jeweilige Vorhaben wird dabei unmittelbar durch das Gesetz zugelassen und in Anlagen zum Gesetz auch in Karten und Plänen beschrieben. Das Gesetz hat Konzentrationswirkung in dem Sinne, daß weitere behördliche Entscheidungen nicht erforder-

lich sind. Auch werden alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger des Vorhabens und den durch die Pläne Betroffenen rechtsgestaltend geregelt (§ 1 IMG-E¹²). Der Bundesminister für Verkehr wird zu gesetzesausfüllenden Rechtsverordnungen ermächtigt, um erforderlichenfalls Planänderungen vorzunehmen. Die Planfeststellungsbehörde kann ggf. zusätzliche planausfüllende Regelungen treffen (§ 2 IMG-E¹³). Die Enteignung zugunsten des Vorhabenträgers wird dabei allgemein für zulässig erklärt, soweit sie zur Ausführung des Bauvorhabens notwendig ist (§ 3 IMG-E¹⁴). In solchen Fällen kann

12 § 1 IMG-E (Zulassung des Vorhabens).

(1) Zur Herstellung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im gesamten Gebiet der Bundesrepublik Deutschland ist als Teil der hierfür notwendigen Infrastruktur die Eisenbahnstrecke/Bundesfernstraße/Bundeswasserstraße ... im Abschnitt ... einschließlich der für den Betrieb des Verkehrsweges notwendigen Anlagen zu bauen/auszubauen. Der Bau/Ausbau erfolgt nach Plänen, die diesem Gesetz als Anlagen beigelegt sind.

(2) Durch dieses Gesetz ist die Zulässigkeit der Baumaßnahme einschließlich der notwendigen Folgemaßnahmen an anderen Anlagen im Hinblick auf alle von ihr berührten öffentlichen Belange festgestellt. Weitere behördliche Entscheidungen, insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Bewilligungen, Zustimmungen und Planfeststellungen sind nicht erforderlich. Mit diesem Gesetz werden alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger des Vorhabens und den durch die Pläne Betroffenen rechtsgestaltend geregelt.

13 § 2 IMG-E (Ergänzende Regelungen)

(1) Der Bundesminister für Verkehr wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die Pläne nach § 1 unter Einhaltung der Grundzüge der Planung zu ändern, soweit nach Inkrafttreten dieses Gesetzes Tatsachen bekannt werden, die der Ausführung des Vorhabens nach den getroffenen Festsetzungen entgegenstehen. Der Bundesminister für Verkehr hat dabei eine Abwägung aller betroffenen Belange vorzunehmen.

(2) Die nach dem BBahnG/FStrG/BWaaStrG für Planfeststellungen zuständige Behörde hat zusätzliche Regelungen zu treffen, 1. soweit ihr die abschließende Entscheidung in den Plänen nach § 1 oder einer Rechtsverordnung nach Absatz 1 vorbehalten ist, 2. wenn nicht vorhersehbare Wirkungen des Vorhabens oder der den Plänen nach § 1 oder einer Rechtsverordnung nach Abs. 1 entsprechenden Anlagen auf die benachbarten Grundstücke erst nach Inkrafttreten dieses Gesetzes auftreten und der Betroffene Vorkehrungen oder die Errichtung und Unterhaltung von Anlagen verlangt, welche die nachteiligen Wirkungen ausschließen, 3. soweit es sich um Planänderungen von unwesentlicher Bedeutung handelt. Die Behörde trifft die ihr nach S. 1 übertragenen Regelungen durch Beschluß. Auf das Verfahren finden die für die Planfeststellung geltenden verwaltungsverfahrenrechtlichen Vorschriften Anwendung.

(3) Über die Gültigkeit der Rechtsverordnungen nach Abs. 1 entscheidet auf Antrag das BVerwG im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit. Auf das Verfahren finden die Vorschriften des § 47 VwGO entsprechende Anwendung.

14 § 3 IMG-E (Enteignungsentschädigung, Enteignungsverfahren, gerichtliches Verfahren)

(1) Die Enteignung zugunsten der Träger der Vorhaben ist zulässig, soweit sie zur Ausführung der in den Plänen nach § 1 und 2 I und 2 festgestellten Bauvorhaben notwendig ist.

(2) Für die Enteignungsentschädigung gelten die §§ 93 bis 102 BauGB.

(3) Das Enteignungsverfahren richtet sich nach den §§ 104–122 BauGB mit der Maßgabe, daß für die vorzeitige Besitzanweisung (§ 116 BauGB) der § 4 dieses Gesetzes gilt.

(4) Für das gerichtliche Verfahren zur Überprüfung der Entscheidungen der Enteignungsbehörde gelten die §§ 217 bis 232 i. V. mit § 246 a I S. 1 Nr. 17 BauGB entsprechend.

7 Die Enteignung durch Gesetz i. S. des Art. 14 III 2 GG (Legalenteignung) ist dabei dadurch gekennzeichnet, daß das Gesetz selbst und unmittelbar mit seinem Inkrafttreten ohne weiteren Vollzugsakt konkrete und individuelle Rechtspositionen entzieht, die nach Art. 14 I 1 GG gewährleistet sind, vgl. BVerfGE 45, 297 (U-Bahnbau).

8 Die Kinkel-Arbeitsgruppe verweist dazu auf die in einer Anlage 2 aus fachlicher Sicht dargelegten Gründe.

9 Bei den Verkehrsprojekten »Deutsche Einheit« handelt es sich um folgende Verkehrswegevorbaben: *Schiene*: Lübeck/Hagenow-Stralsund, Hamburg-Büchen-Berlin, Uelzen-Salzwedel-Stendal, Hannover-Stendal-Berlin, Helmstedt-Magdeburg-Berlin, Eichenberg-Halle, Bebra-Erfurt, Nürnberg-Erfurt-Halle/Leipzig-Berlin, Leipzig-Berlin; *Straße*: Lübeck-Bundesgrenze (Stettin), Hannover-Magdeburg-Berlin, Nürnberg-Leipzig-Berlin, Göttingen-Halle, Magdeburg-Halle, Bad Hersfeld/Kassel-Erfurt-Dresden-Görlitz, Erfurt-Schweinfurt; *Wasserstraße*: Mittellandkanal/Elbe-Havel-Kanal-Havel.

10 Die Regelung ist mit einigen Verschärfungen § 18 f FStrG nachgebildet.

11 Vgl. zur verfassungsrechtlichen Einschätzung solcher Vorhaben Michael Ronellenfitsch, DÖV 1991, 771; ders., Beschleunigung von Verkehrsprojekten, Rechtsgutachten, Berlin 1991 (maschinenschriftlich); Gäßner/Groth/Klinski, Kritik des Entwurfs zum Beschleunigungsgesetz, Berlin, September 1991 (maschinenschriftlich).

auch eine vorzeitige Besitzeinweisung erfolgen, wenn sich der Eigentümer oder Besitzer weigert, unter Vorbehalt seiner Entschädigungsrechte den Besitz eines für den Bau oder die Änderung des Verkehrsweges benötigten Vorhabens zu überlassen. Weiterer Voraussetzungen bedarf es nicht¹⁵. In Fällen ungeklärten Eigentums kann die kommunale Aufsichtsbehörde auf Antrag der Enteignungsbehörde einen Vertreter des Eigentümers bestellen (§ 5 IMG-E¹⁶). Es besteht offenbar die Absicht¹⁷, das Maßnahmegesetz zunächst an kleineren Neubauvorhaben zu erproben.

An diesen Rahmenentwurf zu Investitionsmaßnahmegesetzen stellen sich eine Reihe von Fragen, die von rechtspolitischen und verwaltungspraktischen Zweckmäßigkeitsüberlegungen bis zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von solchen Maßnahmegesetzen reichen. Ist der Gesetzge-

ber überhaupt zu einer solchen die Fachverwaltung verdrängenden Planungsentscheidung ausgerüstet? Wie wird die als Anlage vorgesehene Planung solcher Großvorhaben bekanntgemacht? Wo bleiben UVP und Bürgerbeteiligung? Welche Bindungswirkungen entfaltet das Gesetz für das nachfolgende Enteignungs- und Entschädigungsverfahren? Hat der Betroffene überhaupt noch Möglichkeiten, sich gegen die Inanspruchnahme seines Grundeigentums zu wehren, wenn bereits der Hinweis auf die Flächeninanspruchnahme nach dem Maßnahmegesetz für eine vorzeitige Besitzeinweisung ausreicht und weitere Voraussetzungen nicht erforderlich sind? Welche Rechte haben die nicht in ihrem Eigentum unmittelbar in Anspruch genommenen Bürger oder gar die anerkannten Verbände? Bleibt der Rechtsschutz des Bürgers nicht auf der Strecke? Reichen die vorgeschlagenen Beschleunigungsmaßnahmen nicht bereits aus, so daß wir auf die Umsetzung der Verkehrsprojekte zur Herstellung der Einheit Deutschlands auch ohne Investitionsmaßnahmegesetze ausreichend vorbereitet sind? Fragen über Fragen, von denen hier nur die verfassungsrechtliche Zulässigkeit solcher Maßnahmegesetze erörtert werden soll.

2. Verfassungsrechtliche Ausgangspunkte

Der Rahmenentwurf für Investitionsmaßnahmegesetze sieht eine Verkehrswegeplanung durch Gesetz vor, regelt aber zugleich insbesondere hinsichtlich ergänzender Vorschriften und Entscheidungen sowie vor allem hinsichtlich des Enteignungsverfahrens und der Entschädigung ein Verwaltungsverfahren, das sich an den eigentlichen Gesetzesbeschluß anschließt. Bezogen auf das jeweilige Verkehrsprojekt handelt es sich um ein Einzelfallgesetz, das die Zulässigkeit eines konkreten Vorhabens mit individuellem Regelungscharakter verbindlich und vom Grundsatz her abschließend festlegt. Das Gesetz ist zugleich Maßnahmegesetz in dem Sinne, daß die konkrete Planungsentscheidung durch den Gesetzgeber selbst getroffen wird und das Gesetz an die Stelle aller sonst erforderlichen behördlichen Entscheidungen, insbesondere eines Planfeststellungsverfahrens tritt.

Einzelfallgesetze und Maßnahmegesetze sind zwar nach der Rechtsprechung des BVerfG nicht grundsätzlich unzulässig¹⁸. Erhöhte verfassungsrechtliche Anforderungen

15 § 4 IMG-E (Vorzeitige Besitzeinweisung)

(1) Weigert sich der Eigentümer oder Besitzer, den Besitz eines für den Bau oder die Änderung des Verkehrsweges benötigten Grundstücks durch Vereinbarung unter Vorbehalt aller Entschädigungsansprüche zu überlassen, so hat die Enteignungsbehörde den Träger des Vorhabens auf Antrag in den Besitz einzuweisen. Weiterer Voraussetzungen bedarf es nicht.

(2) Die Enteignungsbehörde hat spätestens sechs Wochen nach Eingang des Antrages auf Besitzeinweisung mit den Beteiligten mündlich zu verhandeln. Hierzu sind der Träger des Vorhabens und die Betroffenen zu laden. Dabei ist den Betroffenen der Antrag auf Besitzeinweisung mitzuteilen. Die Ladungsfrist beträgt drei Wochen. Mit der Ladung sind die Betroffenen aufzufordern, etwaige Einwendungen gegen den Antrag vor der mündlichen Verhandlung bei der Enteignungsbehörde einzureichen. Sie sind außerdem darauf hinzuweisen, daß auch bei Nichterscheinen über den Antrag auf Besitzeinweisung und andere im Verfahren zu erledigende Anträge entschieden werden kann.

(3) Soweit der Zustand des Grundstücks von Bedeutung ist, hat die Enteignungsbehörde diesen bis zum Beginn der mündlichen Verhandlung in einer Niederschrift festzustellen oder durch einen Sachverständigen ermitteln zu lassen. Den Beteiligten ist eine Abschrift der Niederschrift oder des Ermittlungsergebnisses zu übersenden.

(4) Der Beschluß über die Besitzeinweisung ist dem Antragsteller und den Betroffenen spätestens zwei Wochen nach der mündlichen Verhandlung zuzustellen. Die Besitzeinweisung wird in dem von der Enteignungsbehörde bezeichneten Zeitpunkt wirksam. Dieser Zeitpunkt soll auf höchstens zwei Wochen nach Zustellung der Anordnung über die vorzeitige Besitzeinweisung an den unmittelbaren Besitzer festgesetzt werden. Durch die Besitzeinweisung wird dem Besitzer der Besitz entzogen und der Träger des Vorhabens Besitzer. Der Träger des Vorhabens darf auf dem Grundstück das im Antrag auf Besitzeinweisung bezeichnete Bauvorhaben und die dafür erforderlichen Maßnahmen treffen. Der Beschluß über die Besitzeinweisung ist sofort vollziehbar.

(5) Der Träger der Baulast für den Verkehrsweg hat für die durch die vorzeitige Besitzeinweisung entstehenden Vermögensnachteile Entschädigung zu leisten, soweit die Nachteile nicht durch die Verzinsung der Geldentschädigung für die Entziehung oder Beschränkung des Eigentums oder eines anderen Rechts ausgeglichen werden. Art und Höhe der Entschädigung sind von der Enteignungsbehörde in einem Beschluß festzusetzen.

16 § 5 IMG-E (Vertreter des Eigentümers)

Sind die Eigentumsverhältnisse an einem Grundstück ungeklärt, so hat die kommunale Aufsichtsbehörde der Gemeinde, in der das betroffene Grundstück liegt, in den Fällen der §§ 3 und 4 auf Antrag der Enteignungsbehörde innerhalb von zwei Wochen nach Antragstellung einen Vertreter des Eigentümers zu bestellen. § 16 III und IV VwVfG findet Anwendung.

17 Gedacht ist im Bereich des Straßenbaus etwa an die Autobahnstrecke Halle-Magdeburg.

18 BVerfG, Urteil vom 20. 7. 1954 – 1 BvR 459/52 –, BVerfGE 4, 7 (Investitionshilfegesetz); Urteil vom 29. 7. 1959 – 1 BvR 394/58 – BVerfGE 10, 89 (Großer Erftverband); Urteil vom 25. 6. 1968 – 2 BvR 251/63 –, BVerfGE 24, 33 (Vertragsgesetz); Urteil vom 18. 12. 1968 – 1 BvR 638, 673/64 und 200, 238, 249/65 –, BVerfGE 24, 367 (Deichurteil); Beschluß vom 5. 3. 1974 – 1 BvL 17/72 –, BVerfGE 36, 383 (Lastenausgleich – Unfallversicherung); Urteil vom 8. 7. 1976 – 1 BvL 19 und 20/75, 1 BvR 148/75 –, BVerfGE 42, 263 = DVBl. 1976, 710 (Contergan); Beschluß vom 10. 5. 1977 – 1 BvR 514/68 und 323/69 –, BVerfGE 45, 297 = DVBl. 1978, 44 = NJW 1977, 2349 (U-Bahnbau); Beschluß vom 8. 8. 1978 – 2 BvL 8/88 –, BVerfGE 49, 89 = DVBl. 1979, 45 = NJW 1979, 359 (Schneller Brüter Kalkar); Urteil vom 1. 3. 1979 – 1 BvR 532, 533/77, 419/78 und 1 BvL 21/78 –, BVerfGE 50, 290 (Mitbestimmung); Beschluß vom 12. 6. 1979 – 1 BvL 19/76 –, BVerfGE 52, 1 = NJW 1980, 987 (Kleingarten); Urteil vom 28. 2. 1980 – 1 BvR 807/78 –, BVerfGE 53, 257 (Versorgungsausgleich); Beschluß vom 10. 3. 1981 – 1 BvR –, BVerfGE 56, 249 = DVBl. 1981, 542 (Dürkheimer Gondelbahn); Beschluß vom 19. 6. 1985 – 1 BvL 57/79 –, BVerfGE 70, 191 = DVBl. 1986, 94 (Fischereibeirke); Beschluß vom 4. 12. 1985 – 1 BvL 23/84 und 1/85; 1 BvR 439, 652/84 –, BVerfGE 71, 230 (Vergleichsmiete Kappungsgrenze); Beschluß vom 24. 3. 1987 – 1 BvR 1046/85 –, BVerfGE 74, 264 = DVBl. 1987, 466 = DÖV

können sich im Hinblick auf Art. 19 IV GG und das in Art. 20 I GG niedergelegte Rechtsstaatsgebot jedoch daraus ergeben, daß das Gesetz die sonst übliche Verwaltungsentscheidung verdrängt und hierdurch den Rechtsschutz des Bürgers verkürzt. Außerdem sind Gesetze, die unmittelbar Enteignungen anordnen, wegen der geringen Möglichkeiten einer gerichtlichen Nachprüfung im Hinblick auf Art. 14 III GG nur im Ausnahmefall zulässig. Mischformen zwischen Legalenteignung und Administrativenteignung hält das BVerfG aus diesen Gründen sogar für gänzlich unzulässig¹⁹.

Der Gesetzgeber kann zwar einen aktuellen Handlungsbedarf wie etwa die Investitionshilfe für die Montanindustrie²⁰, die Bildung eines Wasserverbandes mit Zwangsmitgliederschaft²¹, den Abschluß internationaler Verträge auch mit dem Ausschluß von Rückerstattungsansprüchen²², den Lastenausgleich zwischen den Trägern der gesetzlichen Unfallversicherung²³, die Gründung eines Hilfswerks für behinderte Kinder²⁴ auch mit dem Ziel, bereits begründeten Rechten einen neuen Inhalt zu geben, die Mitbestimmung der Arbeitnehmer²⁵, die Neuregelung des Versorgungsausgleichs zwischen geschiedenen Ehegatten²⁶ oder Begrenzungen im Mietrecht²⁷ zum Anlaß von konkreten Gesetzgebungsentscheidungen nehmen. Problematisch sind jedoch gesetzgeberische Maßnahmen, mit denen der Gesetzgeber die Trennlinie zur Verwaltung überschreitet und typische Verwaltungsaufgaben an sich zieht. Ebenso problematisch sind durch den Gesetzgeber selbst verfügte Enteignungen, weil auch sie dem typischen Bild des Gesetzgebens nicht entsprechen und zu einer bedenklichen Verkürzung des Rechtsschutzes des Bürgers führen²⁸.

Das BVerfG unterscheidet dabei zwischen der an der Privatnützigkeit und Sozialpflichtigkeit des Eigentums orientierten Inhalts- und Schrankenbestimmung des

Gesetzgebers durch Regelungen nach Art. 14 I 2 GG und dem Wohle der Allgemeinheit dienenden Enteignungen nach Art. 14 III GG, die am Bilde der Güterbeschaffung im Sinne der klassischen Enteignungen auf den vollständigen oder teilweisen Entzug des Eigentums gerichtet sind. Die Enteignungen sind dabei wiederum durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes zulässig. Der Gesetzgeber hat allerdings nicht die freie Wahl zwischen Administrativ- und Legalenteignung, wie der Wortlaut des Art. 14 III 2 GG nahelegen könnte. Das BVerfG hat vielmehr die Legalenteignung seit dem Deich-Urteil²⁹ nur in engbegrenzten Ausnahmefällen für zulässig erklärt. Die Begrenzung unmittelbarer gesetzgeberischer Enteignungsanordnungen leitet das BVerfG aus der grundsätzlichen Notwendigkeit eines umfassenden Rechtsschutzes bei enteignenden Eigentumseingriffen und dem Gebot ab, das Eigentum sozusagen auch verfahrensmäßig durch eine Kaskade mehrerer Einzelakte zu sichern, die nur bei einem Zusammenwirken sowohl des Gesetzgebers als auch der vollziehenden Verwaltung den gewünschten gemeinwohlbezogenen Erfolg herbeiführen können. Fehlt ein Glied in dieser Kette durch die fehlende Mitwirkung des Gesetzgebers oder der Verwaltung, so mangelt es grundsätzlich an der für die Enteignung erforderlichen hohen Legitimation. Solche durch das Handeln nur des Gesetzgebers begründete »Webfehler« in dem rechtlichen Grundgerüst können nur dann hingenommen werden, wenn etwa in aktuellen Notlagen eine Mitwirkung der planenden und vollziehenden Verwaltung nicht möglich erscheint. Bei der Hamburger Flutkatastrophe sah das BVerfG eine solche Ausnahmesituation für die Überführung der Deiche in öffentliches Eigentum als gegeben an.

Um der Gefahr einer im Lichte der Eigentumsgarantie nicht hinzunehmenden Verkürzung des Rechtsschutzes entgegenzuwirken, hält das BVerfG die Vermischung von Legal- und Administrativenteignung überhaupt für unzulässig. Am Beispiel eines planfeststellungsbedürftigen Vorhabens für den U-Bahnbau in Hamburg hat das Gericht dazu dargelegt, daß die Rechtmäßigkeit der Enteignung im Regelfall zunächst eine gesetzliche Ermächtigung voraussetzt, in der das Vorhaben seine Rechtsgrundlage fin-

1987, 488 m. Anm. Ludwig Gramlich, S. 596 (Boxberg); vgl. auch BVerfG, Urteil vom 12. 7. 1985 – 4 C 40.83 –, BVerfGE 72, 15 = DVBl. 1985, 1141 (Sperrgrundstück Rhein-Main-Donaukanal).

19 Beschluß vom 10. 5. 1977 – 1 BvR 514/68 und 323/69 –, BVerfGE 45, 297 = DVBl. 1978, 44 (U-Bahnbau).

20 BVerfGE 4, 7 (Investitionshilfegesetz).

21 BVerfGE 10, 89 (Großer Erftverband): »Maßnahmegesetze sind als solche weder unzulässig noch unterliegen sie einer strengeren verfassungsrechtlichen Prüfung als andere Gesetze (BVerfGE 4, 7 [18]).«

22 BVerfGE 24, 33 (Vertragsgesetz): »Der Bundesgesetzgeber kann die durch das BVerfGG geschaffene Verfassungsbeschwerde ausschließen, sofern er dabei das GG beachtet.« Auch werde der in Art. 19 IV GG subsidiär vorgesehene Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten nicht dadurch eröffnet, daß die Verfassungsbeschwerde durch den Gesetzgeber nicht zugelassen werde. Denn die Gesetzgebung gehöre nicht zur öffentlichen Gewalt i. S. des Art. 19 IV GG.

23 BVerfGE 36, 383 (Lastenausgleich – Unfallversicherung) mit Hinweis auf BVerfGE 25, 371.

24 BVerfGE 42, 263 (Contergan). Art. 14 I 2 GG ermächtige den Gesetzgeber vielmehr – unter bestimmten Voraussetzungen –, in bereits begründete Rechte einzugreifen und ihnen einen neuen Inhalt zu geben (BVerfGE 31, 275). Vgl. zur verfassungsrechtlichen Einschätzung auch Lerke Osterlob, Eigentumsschutz, Sozialbindung und Enteignung bei der Nutzung von Boden und Umwelt, DVBl. 1991, 906.

25 BVerfGE 50, 290 (Mitbestimmung).

26 BVerfGE 53, 257 (Versorgungsausgleich).

27 BVerfGE 71, 230 (Vergleichsmiete – Kappungsgrenze).

28 Vgl. auch die Beiträge in Willi Blümel (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Enteignungsrechts, Speyerer Forschungsberichte, Speyer 1982.

29 BVerfGE 24, 367: »Durch die Zulassung der Legalenteignung wird dieser dem Grundrecht wesensmäßig zugehörige Rechtsschutz entscheidend gemindert. Wählt der Gesetzgeber anstelle der Enteignung durch Verwaltungsakt die Enteignung durch Gesetz, so schließt er damit den nach Art. 19 IV GG garantierten Rechtsweg zu den zuständigen Gerichten aus, weil die Gesetzgebung nicht zur öffentlichen Gewalt i. S. dieser Verfassungsvorschrift gehört (BVerfGE 24, 33). Die richterliche Prüfung, ob die Enteignung gegenüber dem einzelnen Grundrechtsträger zulässig ist, ist damit nicht möglich. Wird aber berücksichtigt, daß die Legalenteignung wesensmäßig Verwaltung durch Gesetz ist und daß es gerade die Aufgabe des Art. 19 IV GG ist, Exekutivakte einer effektiven gerichtlichen Kontrolle zu unterwerfen, so wird damit die Abwehrmöglichkeit des Grundrechtsträgers in einem wesentlichen Punkt verkürzt. Auch werden häufig vollendete Tatsachen geschaffen, die nur schwer beseitigt werden können.

Die Sicherung des Grundrechts beruht nach dem GG auf der Vorstellung, daß Enteignungsgesetzgebung und Enteignungsakt in verschiedenen Händen ruhen. Es handelt sich hierbei nicht nur um eine formale Kompetenzverteilung, sondern um eine Abgrenzung, die dem rechtsstaatlichen System des Grundrechtsschutzes im Bereich der Eigentumsordnung zugrunde liegt. Dieses System wird aber in Frage gestellt, wenn dem Eigentümer durch einen Hoheitsakt, der zwar als Gesetz ergeht, in seinem sachlichen Gehalt aber einen Vollzugsakt darstellt, der Rechtsschutz entzogen wird.«

det. Sodann bedarf es eines Hoheitsaktes der Verwaltung, der das Vorhaben dem Grundsatz her zuläßt. Schließlich dient das Enteignungsverfahren der verfassungsrechtlich gebotenen Prüfung, ob die konkrete Enteignung gegenüber dem einzelnen Betroffenen gerechtfertigt ist. Diese Erforderlichkeit der Enteignung ist bei entsprechender gesetzlicher Grundlage und nach Zulassung des Vorhabens durch die Verwaltung in jedem Einzelfall zu prüfen. Eine Vermischung von Legal- und Administrativenteignung etwa dadurch, daß zwar ein Gesetz das Vorhaben rechtfertigt, es auch auf dieser Grundlage durch die Verwaltung planfestgestellt wird, sodann aber ein grundsätzlich ebenfalls von der Verwaltung durchzuführendes Enteignungsverfahren durch gesetzliche Regelung (teilweise) ersetzt wird, genügt nach Auffassung des BVerfG diesem Modell des auf der Gewaltenteilung basierenden gestuften Zusammenwirkens von Gesetzgeber und Verwaltung nicht und ist daher verfassungsrechtlich unzulässig³⁰. Diese Mischung von Gesetzgebung und Verwaltung berühre auch die rechtsstaatliche Ordnung und sei mit dem von der Verfassung garantierten Anspruch auf einen umfassenden und effektiven Rechtsschutz nicht vereinbar.

Die Zulassung des Vorhabens durch Verwaltungsentscheidung kann dabei aufgrund der von ihr ausgehenden Bindungswirkung eine enteignungsrechtliche Vorwirkung haben und daher bereits an den Gemeinwohlanforderungen in Art. 14 III GG zu messen sein. Dies hat das BVerfG in der Boxberg-Entscheidung³¹ am Beispiel der mit der Anordnung der Flurbereinigung verbundenen enteignungsrechtlichen Vorwirkungen dargelegt. Wird bereits in dieser vorangehenden Verwaltungsentscheidung eine Regelung mit Bindungswirkung für das nachfolgende Enteignungsverfahren getroffen, so unterliegt auch dieses Verwaltungshandeln bereits den Gemeinwohlanforderungen des Art. 14 III GG.

Der verfassungsrechtliche Befund führt damit zu folgendem *Zwischenergebnis*: Einzelfall- und Maßnahmegesetze, in denen der Gesetzgeber auf einen ihm dringend erscheinenden aktuellen Handlungsbedarf reagiert, sind verfassungsrechtlich zulässig. Gesetze, mit denen unmittelbar ohne zusätzliches, von der Verwaltung durchgeführtes Vorhabenzulassungs- und Enteignungsverfahren Enteignungswirkungen i. S. des Art. 14 III 2 GG eintreten sollen, sind vor allem wegen der dadurch bewirkten Verkürzung des grundrechtlich gebotenen umfassenden Rechtsschutzes nur in Ausnahmefällen zulässig und stehen vor hohen verfassungsrechtlichen Legitimationsanforderungen. Vermischungen von Legal- und Administrativenteignungen sind nach der bisherigen Rechtsprechung des

BVerfG generell unzulässig. Gehen von der das Vorhaben zulassenden Planungsentscheidung Vorwirkungen für das Enteignungsverfahren aus, so muß bereits dieser Zulassungsakt den enteignungsrechtlichen Anforderungen der besonderen Gemeinwohlbezogenheit in Art. 14 III GG genügen.

3. Die gesetzlichen Regelungstatbestände des Rahmenentwurfs zu Investitionsmaßnahmegesetzen

Der Rahmenentwurf zu Investitionsmaßnahmegesetzen auf dem Gebiet der Verkehrswegeplanung sieht die Projektzulassung durch Gesetz vor. Mit diesem Gesetz werden alle sonst erforderlichen öffentlich-rechtlichen Verwaltungsentscheidungen ersetzt und alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger des Vorhabens und den durch die Pläne Betroffenen rechtsgestaltend geregelt (§ 1 IMG-E). Das Gesetz hat danach Konzentrationswirkung im Hinblick auf andere sonst erforderlichen behördliche Entscheidungen und Bindungswirkung für die rechtsgestaltende Regelung des Rechtsverhältnisses der von der Planung Betroffenen. Allerdings wird die Enteignung selbst nicht in dem Gesetz geregelt, sondern bleibt einem in der Hand der Verwaltung liegenden Enteignungsverfahren, das sich in seinen Grundzügen nach §§ 104–122 BauGB richtet, vorbehalten. Auch die Enteignungsentschädigung wird nach Maßgabe der Bestimmungen der §§ 93–103 BauGB festgesetzt. Die Entscheidungen der Enteignungsbehörde unterliegen sodann in entsprechender Anwendung der §§ 217–232 i. V. mit § 246 a I Satz 1 Nr. 17 BauGB der gerichtlichen Überprüfung.

Mit diesen Regelungen sieht der Rahmenentwurf keine Enteignung durch Gesetz vor, sondern verweist die Enteignung und die Entschädigung in ein besonderes Verwaltungsverfahren, das dem Enteignungs- und Entschädigungsverfahren des BauGB nachgebildet ist. Der wesentliche Unterschied zu den »üblichen«, solchen Vorhaben zugrundeliegenden Regelungen besteht darin, daß das Vorhaben selbst nicht aufgrund eines Gesetzes durch die planende Verwaltung im Wege der Planfeststellung zugelassen wird, sondern diese Zulassungsentscheidung durch das Gesetz selbst getroffen wird. Die Entscheidung des Gesetzgebers über die Projektzulassung hat rechtsgestaltende Wirkungen, indem sie alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Vorhabenträger und den durch die Pläne Betroffenen verbindlich regelt und umgestaltet. Die Enteignung findet auf der Grundlage dieser Bindungswirkung in einem gesonderten Verfahren statt.

Die weitreichende Bindungswirkung der Projektentscheidung des Gesetzgebers kommt auch in den vereinfachten Voraussetzungen für eine vorzeitige Besitzeinweisung zum Ausdruck. Weigert sich der Betroffene, den Besitz für ein durch Gesetz festgestelltes Vorhaben zu überlassen, hat die Enteignungsbehörde den Träger des Vorhabens auf Antrag in den Besitz einzuweisen. Weiterer Voraussetzungen bedarf es nicht (§ 4 I IMG-E).

4. Unterschiede im Verfahrensablauf und im Rechtsschutz gegenüber sonstigen, die Enteignung ermöglichenden Projektzulassungen

Der Rahmenentwurf weist damit sowohl im Verfahrensablauf als auch hinsichtlich der Rechtsschutzmöglichkeiten erhebliche Unterschiede zu den sonstigen, die Enteignung ermöglichenden Projektzulassungen auf.

Gemeinwohlbezogene Vorhaben der öffentlichen Hand bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, aus der sich die Legitimation des Vorhabens mit Gesetzeskraft ergibt.

30 BVerfGE 45, 297: Der aus der Verfassung sich ergebende Anspruch auf eine umfassende gerichtliche Prüfung sei in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht ausgeschlossen, wenn die einfachgesetzliche Regelung die für die konkrete Enteignung zunächst wesentliche Frage, ob der Zugriff auf das Eigentum überhaupt zulässig ist, beseitigen könnte. Die Eigentumsgarantie verlöre – so das BVerfG gerade im Bereich des schwerwiegenden Zugriffs auf das Eigentum – bei der Enteignung – ihre den Grundrechtsträger schützende Funktion. Nur wenn die konkrete Enteignung vom Wohl der Allgemeinheit gefordert wird, sei der Betroffene verpflichtet, den Zugriff auf sein Eigentum zu dulden.

31 BVerfGE 74, 264: »Schließlich erfordert auch der grundrechtlich garantierte Anspruch auf einen umfassenden und effektiven Rechtsschutz, daß die verfassungsgerichtliche Prüfung nicht erst bei der konkreten Durchführung der Planungsentscheidung ansetzt (vgl. BVerfGE 45, 297 – U-Bahnbau).«

Außerdem bedarf die Enteignung eines Gesetzes, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt (Art. 14 III 2 GG). Die Entschädigung ist dabei unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen (Art. 14 III 3 GG). Diesem zumeist zweigeteilten auf die Projektlegitimation und Enteignung gerichteten gesetzlichen Regelungssystem schließt sich ein ebenfalls mindestens zweigeteiltes Verwaltungsverfahren an, das sich in die konkrete Projektzulassung i. d. R. durch Planfeststellung oder vergleichbares Verwaltungshandeln und in das Enteignungsverfahren gliedert. So gesehen liegt der Verwirklichung solcher gemeinwohlbezogener Vorhaben ein Verfahren in zwei Ebenen (zusammenwirkendes Handeln des Gesetzgebers und der Verwaltung) und in zumeist vier Arbeitsschritten (Gesetzgebung als Grundlage der Projektzulassung und Enteignung – Verwaltungshandeln als Realisierung der Projektzulassung und Enteignung) zugrunde. Das eine baut dabei auf dem anderen auf.

Diese Teilung in Handeln von Gesetzgebung und Verwaltung gewährleistet ein mit mehrfachen Sicherungen versehenes Gesetzgebungs- und Verwaltungsverfahren. Die beiden Teile der Gesetzgebung (Projektzulassung und Enteignung) beruhen auf einer eingehenden Befassung mit der jeweiligen Projektrechtfertigung und garantieren, daß im Gesetz selbst bereits ausreichende Konturen für das Verwaltungshandeln vorgezeichnet werden. Das Verwaltungshandeln selbst hat sich an den gesetzgeberischen Zielvorstellungen zu orientieren und an den vorgezeichneten Maßstäben aufgrund einer umfassenden Interessen- und Güterabwägung eine auch die Individualbelange berücksichtigende Entscheidung zu treffen. Die Zulassung von Großvorhaben erfolgt zudem in einem mehrfach gestuften Verwaltungsverfahren, das etwa bei der Straßenplanung von der Linienbestimmung und Raumordnung bis zur eigentlichen Planfeststellung reicht. UVP und Öffentlichkeitsbeteiligung sind dabei unverzichtbare Wegbegleiter³².

Diesem Zwei-Ebenen-Modell eines gemeinsamen Handelns von Gesetzgebung und Verwaltung entspricht ein umfassender Rechtsschutz der von einer Projektplanung in ihren Eigentumsrechten Betroffenen³³. Wird zur Verwirklichung eines Vorhabens die unmittelbare Grundstücksinanspruchnahme erforderlich, so kann der hierdurch betroffene Grundstückseigentümer gegen die zugrundeliegende Zulassungsentscheidung der Verwaltung einen umfassenden verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz suchen und sich dabei grundsätzlich auch auf die Nichtberücksichtigung oder Fehlgewichtung anderer öffentlicher Belange berufen. Die Verwaltungsgerichte prüfen dabei neben der Planrechtfertigung die Überein-

stimmung mit den gesetzlichen Planungsleitsätzen und vor allem die Einhaltung des Abwägungsgebotes, das sich in eine Vielzahl von Einzelmaßstäben gliedert³⁴. Entfaltet die Zulassungsentscheidung bereits enteignungsrechtliche Vorwirkungen, so werden zudem die besonderen Gemeinwohlanforderungen der Enteignung nach Art. 14 III 1 GG in die verwaltungsgerichtliche Prüfung einbezogen.

Die Enteignung selbst unterliegt ebenfalls zunächst einem umfangreichen behördlichen Verfahren und sodann einer eingehenden, mehrinstanzlichen gerichtlichen Kontrolle. In ihr wird sichergestellt, daß die Gemeinwohlanforderungen geprüft und gegen die Eigentümerbelange abgewogen werden.

Bei der Projektzulassung durch Gesetz, wie sie im Rahmenentwurf für Investitionsmaßnahmegesetze vorgesehen ist, entfallen die umfangreichen verfahrensmäßigen Sicherungen und werden durch eine gesetzgeberische Projektentscheidung ersetzt, die sich für den von der Planung Betroffenen rechtsgestaltende Verbindlichkeit beilegt (§ 1 II IMG-E). Das von der Verwaltung nach Maßgabe der gesetzlichen Regelungen zu beachtende Projektzulassungsverfahren mit zahlreichen Beteiligungs- und Abstimmungsanforderungen gerinnt zu einem eindimensionalen Gesetzgebungsverfahren, das nicht in gleicher Weise wie das Verwaltungsverfahren auf die eingehende Ermittlung und Bewertung der Belange sowie Beteiligung der betroffenen Rechtsträger ausgerichtet ist. Dem Gesetzgeber mag hieraus kein Vorwurf erwachsen, weil er wegen seiner anderen Funktionen im gewaltenteiligen Rechtsstaat für die eigentlich verwaltende, einzelfallbezogene Projektplanung weit weniger ausgerüstet ist.

Die förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung, wie sie für jedes Planfeststellungsverfahren bei Verkehrsprojekten typisch ist, bleibt im Gesetzgebungsverfahren ebenso auf der Strecke wie eine förmliche UVP, die nach dem Rahmenentwurf ebenfalls nicht vorgesehen ist. Informelle Beteiligungen oder Hearings, wie sie offenbar vor dem zuständigen Bundestagsausschuß durchgeführt werden sollen, können eine förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung der von der Planung Betroffenen oder an ihr Interessierten nicht ersetzen.

Auch der Rechtsschutz gegen eine solche Projektplanung durch Gesetz ist gegenüber den umfassenden Rechtsschutzmöglichkeiten bei Projektplanungen der herkömmlichen Art wesentlich verkürzt. Die durch Gesetz erfolgte Projektzulassung selbst könnte nur vor dem BVerfG auf ihre Verfassungskonformität überprüft werden. Prüfungsmaßstab wären für eine von dem unmittelbar betroffenen Grundstückseigentümer nach § 90 BVerfGG zu erhebende Verfassungsbeschwerde nur die verfassungsrechtlichen Regelungen des GG, nicht jedoch das einfache

32 Vgl. zu den europarechtlichen Anforderungen der UVP *Hoppe/Püchel*, Zur Anwendung der Art. 3 und 8 EG-Richtlinie zur UVP bei der Genehmigung nach dem BImSchG, DVBl. 1988, 1.

33 Vgl. zur Unterscheidung zwischen den von einem Vorhaben durch direkte Landinanspruchnahme unmittelbar betroffenen Grundstückseigentümern und den einem solchen Vorhaben benachbarten Grundstückseigentümern BVerwG, Urteil vom 18. 3. 1983 – 4 C 80.79 –, BVerwGE 67, 74 = DVBl. 1983, 899; Urteil vom 27. 5. 1983 – 4 C 39.80 –, UPR 1983, 310 = NuR 1983, 315 = BRS 40, 44 (Klagebefugnis bei Grundstücksinanspruchnahme); Urteil vom 14. 2. 1975 – 4 C 21.74 –, BVerwGE 48, 56 = DVBl. 1975, 713 (B 42 Schutzaufgaben); vgl. auch Bernhard *Stüer*, Das Eigentum als subjektiv-öffentliches Recht und als abwägungserheblicher Belang in der Planfeststellung, NuR 1981, 149.

34 Vgl. Ermittlungsausfall (die Ermittlung der Belange findet nicht statt), Ermittlungsdefizit (die Ermittlung der Belange ist unvollständig), Abwägungsausfall (eine Abwägung findet nicht statt), Abwägungsdefizit (die Abwägung ist unvollständig), Abwägungsfehlschätzung (die Belange werden nicht entsprechend ihrer objektiven Wichtigkeit in die Planung eingestellt), Abwägungsdisproportionalität (die Gesamtabwägung entspricht nicht der Bedeutung der Belange), subjektive Abwägungssperre (unzulässige Planbindungen) und Abwägungsdivergenz (Regelungsinhalt der Festsetzungen und Abwägungsentscheidung weichen voneinander ab), vgl. zur Abwägungsfehlerlehre grundsätzlich Werner *Hoppe*, Die Schranken der planerischen Gestaltungsfreiheit (§ 1 Abs. 4 und 5 BauGB), BauR 1970, 15; *ders.*, in: Ernst/Hoppe, Öff-BauBoR, 2. Aufl., Rdnrn. 282 ff.

Gesetzesrecht, das für die herkömmliche Projektzulassung eine Fülle von Verfahrensregelungen und materiellen Maßstäben bereithält.

Das Maßnahmegesetz könnte zwar vom BVerfG auf seine Gemeinwohlkonformität in dem Sinne überprüft werden, ob das in dem Gesetz zugelassene Projekt im Sinne der gesetzlichen Zielvorstellungen geeignet, erforderlich, verhältnismäßig und ggf. systemgerecht ist. Auch stünde der verfassungsgerichtlichen Prüfung offen, ob die wesentlichen Sachverhaltsannahmen zutreffend und die Wertungen, Erwägungen und Prognosen des Gesetzgebers berechtigt oder eindeutig fehlsam und offensichtlich unzutreffend sind³⁵. Eine auf derartige Fragen begrenzte, geradezu skelettierte verfassungsgerichtliche Kontrolle kann jedoch mit einem durch reichhaltige Verästelungen des Richterrechts zusätzlich ausgeschmückten, gegenwärtig noch mehrinstanzlichen verwaltungsgerichtlichen Rechtschutzverfahren nicht in Konkurrenz treten³⁶.

Der Rahmenentwurf sieht zwar neben der Projektzulassung durch Gesetz ein gesondertes Enteignungs- und Entschädigungsverfahren vor, an das sich ein mehrinstanzliches Gerichtsverfahren nach dem Vorbild der §§ 217–232 i. V. mit § 246 a Satz 1 Nr. 17 BauGB anschließt. Aber auch hier sind hohe Erwartungen an einen ausgeprägten Rechtsschutz nicht berechtigt. Denn die Enteignung zugunsten des Vorhabenträgers ist nach § 3 I IMG-E bereits dann zulässig, wenn das zu enteignende Recht zur Verwirklichung des durch Gesetz festgestellten Bauvorhabens notwendig ist. Außerdem erzeugt die gesetzliche Projektzulassung entsprechende Bindungen auch für das Enteignungsverfahren, weil mit der Projektzulassung alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger des Vorhabens und den durch die Pläne Betroffenen rechtsgestaltend geregelt werden (§ 1 II IMG-E). Die Stellung dieser Vorschrift im Bereich der Projektzulassung legt jedenfalls den Schluß nahe, daß damit auch für das Entschädigungsverfahren entsprechende Bindungswirkungen ausgelöst werden. Bestätigt wird diese enteignungsrechtliche Vorwirkung und Bindungswirkung auch durch die vereinfachte Zulassung der sofortigen Besitzeinweisung, für die es – im Gegensatz zu vergleichbaren Regelungen³⁷ – genügt, daß das Grundstück für die Verwirklichung des Verkehrswegebbaus benötigt wird.

Vor allem aber fehlt das der Planfeststellung herkömmlicherweise zugrundeliegende ausgereifte, eine Öffentlichkeitsbeteiligung und eine förmliche UVP umfassende

mehrstufige Verwaltungsverfahren, das ein hohes Maß an abgewogener Entscheidungsqualität sicherstellt³⁸.

Auch die Beteiligungs- und Rechtsschutzmöglichkeiten der Gemeinden sind weitgehend abgeschnitten. Bestehen im herkömmlichen Projektzulassungsverfahren umfangreiche gemeindliche Möglichkeiten, im Rahmen der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange eigene kommunale Belange und Planungsvorstellungen einzubringen, so sind im Gesetzgebungsverfahren förmliche Beteiligungsrechte im Sinne einklagbarer Rechte nicht gegeben. Auch besteht die Gefahr, daß die gemeindlichen Belange schon wegen des Übergewichts gesetzgeberischer Entscheidungen am Ende ganz auf der Strecke bleiben. Bedenklich sind auch die verkürzten Klagemöglichkeiten, die sich bei einer Projektzulassung durch Gesetz in der verfassungsgerichtlichen Kontrolle wohl nur noch auf elementare Selbstverwaltungsrechte beziehen dürften, während in der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle auch das weitere Feld der gemeindlichen Beteiligungsrechte sowie der ausreichenden Berücksichtigung der kommunalen Planungsvorstellungen eine Rolle spielen dürfte.

Ein Vergleich der Projektzulassung durch Gesetz und der herkömmlichen Projektplanung durch die Verwaltung zeigt damit, daß das von Öffentlichkeitsbeteiligung und UVP begleitete, zumeist gestufte Verwaltungsverfahren einer Raumordnung und Planfeststellung bei der Projektzulassung durch Maßnahmegesetz zugunsten eines eindimensionalen Gesetzgebungsverfahrens aufgegeben wird, das für die Verfahrensbeteiligten und von der Planung Betroffenen keine dem Verwaltungsverfahren vergleichbaren Sicherungen enthält. Ganze Bereiche an der Planung Interessierter wie die allgemeine Öffentlichkeit, anerkannte Naturschutzverbände oder die Gemeinden und selbst die durch die Planung in ihren Eigentumsrechten unmittelbar betroffenen Grundstückseigentümer wären an einem solchen Gesetzgebungsverfahren nicht förmlich zu beteiligen. Diesen Defiziten entspricht eine Verkürzung des Rechtsschutzes, der gegen das Gesetz selbst auf ein eininstanzliches verfassungsgerichtliches Verfahren vor dem BVerfG beschränkt ist und im Enteignungsverfahren zumeist an den vom Gesetz ausgehenden enteignungsrechtlichen Vorwirkungen scheitern muß. Dies wirft rechtsstaatliche Bedenken auf.

5. Verfassungsrechtliche Bewertung des Rahmenentwurfs

Führt die Projektzulassung durch Gesetz zu einer Verfahrensverkürzung und einer Reduzierung des Rechtsschutzes, so stellt sich die Frage, ob diese von den Entwurfsverfassern beabsichtigten Auswirkungen verfassungsrechtlich hinzunehmen sind. Bei der rechtlichen Einordnung des Rahmenentwurfs stellt sich allerdings folgendes Problem: Die vorgeschlagenen Maßnahmegesetze enthalten keine Legalenteignung, weil die Enteignungswirkungen nicht bereits durch das Gesetz unmittelbar eintreten und in ihm selbst abschließend festgelegt sind. Die Legalenteignung unterscheidet sich dabei von der Administrativenteignung dadurch, daß sie die Einzelentscheidung gegen die von der Enteignung Betroffenen in einer Regelung

35 Vgl. zur verfassungsgerichtlichen Kontrolle etwa gegenüber gesetzgeberischen Maßnahmen der Gebietsreform *Hoppe/Rengeling*, Verfassungsfragen der kommunalen Gebietsreform, 1973, S. 231 ff.; Bernhard *Stüer*, Verfassungsfragen der Gebietsreform, DÖV 1978, 78; *ders.*, Abwägungsgebot, Mehrfachneugliederung und Vertrauensschutz, DVBl. 1977, 1; *ders.*, Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung, Göttingen 1980, S. 287.

36 Eine vergleichbar reduzierte Kontrolle zeichnet sich auch im Bereich der landesverfassungsgerichtlichen Prüfung der Gebietsentwicklungsplanung ab, vgl. etwa VerfGH Münster, Urteil vom 15. 12. 1989 – VerfGH 5/88 –, DVBl. 1990, 417 = NVwZ 1990, 456 = NWVBl. 1990, 51 (Verfassungsbeschwerde gegen Gebietsentwicklungsplan).

37 Vgl. etwa § 116 BauGB, wonach die vorläufige Besitzeinweisung voraussetzt, daß die sofortige Ausführung der beabsichtigten Maßnahme aus Gründen des Gemeinwohls dringend geboten ist. § 18 f FStrG setzt immerhin voraus, daß der sofortige Beginn von Bauarbeiten geboten ist.

38 Der Gesetzgeber muß zwar nicht jeweils den optimalen Rechtsschutz gewährleisten, jedoch dafür Sorge tragen, daß ein effektiver Rechtsschutz erhalten bleibt: BVerfG, Beschluß vom 14. 5. 1985 – 2 BvR 397/82, 398/82, 399/82 –, BVerfGE 70, 35 = UPR 1985, 330 = DÖV 1985, 972 (Bebauungsplan in Gesetzesform).

zusammenfaßt. Das Gesetz selbst muß dabei bestimmen, welche Eigentümer und in welchem Umfang diese von der Enteignung betroffen sein sollen und welche Wirkung dem Zugriff zukommt. Bei der Legalenteignung tritt die Wirkung unmittelbar ohne zusätzlichen Vollzugsakt durch das Gesetz ein³⁹.

Der Rahmenentwurf entspricht aber auch nicht dem herkömmlichen Bild der Administrativenteignung, für die das Zusammenwirken des Gesetzgebers im Bereich der rechtlichen Zielvorstellungen und Grundannahmen sowie der Verwaltung im Bereich der konkreten Projektplanung und Enteignung kennzeichnend ist. Vielmehr sieht der Rahmenentwurf ein Zusammenfallen von gesetzgeberischer Projektzulassung und umsetzender Verwaltung vor und kann mit dieser Zielrichtung als »Legalverwaltung« oder »Legalplanung« bezeichnet werden. Eine solche Vermischung von Gesetzgebung und Verwaltung mit weitreichenden Folgen für ein wesentlich verkürztes Projektzulassungsverfahren und einen in entscheidenden Punkten verminderten Rechtsschutz ist nach der vorliegenden Rechtsprechung des BVerfG entweder überhaupt unzulässig oder muß an den hohen Anforderungen gemessen werden, die von der Rechtsprechung an die Zulässigkeit einer Legalenteignung gestellt werden. Solche Maßstäbe sind deshalb anzulegen, weil die Projektzulassung durch die vorgeschlagenen Investitions-Maßnahmegesetze – wenn man solche Regelungen nicht wegen einer unzulässigen Vermischung der Funktionen von Gesetzgebung und Verwaltung generell für verfassungswidrig hält – zumindest in ihren Wirkungen der Legalenteignung gleichkommen⁴⁰. Auch überschreiten die Eingriffe des Bundesgesetzgebers in die Landesverwaltung den verfassungsrechtlich zulässigen Rahmen.

Es ist aber in den bisherigen Entwurfsbegründungen nicht dargetan und auch sonst nicht ersichtlich, daß ein die vorgeschlagenen Regelungen erfordernder Ausnahmezustand im Bereich der fünf neuen Bundesländer gegeben ist. Die Entwurfsbegründung verweist auf das Ziel, »durch die schnellstmögliche Verbesserung der Verkehrsverbindungen zwischen den alten und den neuen Bundesländern einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der neuen Bundesländer zu leisten und darauf hinzuwirken, gleichwertige Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet herzustellen«. Mit verschiedenen statistischen Daten wird belegt, daß sich die Wirtschaft in den neuen Bundesländern wegen des äußerst schwierigen Umstrukturierungsprozesses in einer historisch einmaligen Ausnahmesituation befinde. Der Umstellungsprozeß von der Planwirtschaft auf marktwirtschaftliche Verhältnisse erfordere im verkehrspolitischen Bereich schnelle Entscheidungen und ebenso schnelle Umsetzungsmaßnahmen. Ohne ein grundlegend umgestelltes

und den modernen Anforderungen angepaßtes Verkehrssystem könne aber der erforderliche »Aufschwung Ost« nicht gelingen. Dem Verkehrsprojekt »Deutsche Einheit« komme aus dieser Sicht eine Schlüsselfunktion für das Zusammenwachsen der neuen und alten Bundesländer zu. Wesentliches Hindernis für eine schnelle Umsetzung sei jedoch nicht die Bauzeit, sondern die durch die bisherigen gesetzlichen Regelungen bewirkte lange Planungsphase, die in der Entwurfsbegründung bei Großprojekten vom ersten Planungsschritt bis zum Baubeginn mit regelmäßig zehn bis zwanzig Jahren angesetzt wird. Deshalb sollten für die Verkehrsprojekte »Deutsche Einheit« private Planungsgesellschaften gegründet werden, die die Planung effizient organisieren und für die technische Arbeit private Planungsbüros aquirieren. Das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz könne den genannten Zeitraum zwar auf fünf bis zehn Jahre verkürzen. Dies reiche aber im Interesse einer sofortigen Umsetzung der Verkehrskonzeptionen nicht aus.

Der Verweis auf die außergewöhnliche Situation und den enormen Nachholbedarf in den neuen Bundesländern ist zwar in vollem Umfang zutreffend⁴¹, rechtfertigt aber nicht ein Bündel von Maßnahmegesetzen, durch die das bisherige Planungssystem zugunsten eines Schnellverfahrens aufgegeben wird. Durch den Wegfall etwa der förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung, der UVP und des mehrfach gestuften kaskadenförmig ineinandergreifenden und voneinander abhängenden Gesetzgebungs- und Verwaltungsverfahren würden die bisherigen über viele Jahre bewährten Formen der Projektplanung nicht nur ihrer zahlreichen rechtsstaatlichen Sicherungen entkleidet, es würde im Verkehrswegebau auch ein Sonderrecht geschaffen, von dem man nicht sicher sein kann, daß es nicht morgen auch auf andere Sachbereiche ausgedehnt oder auch – über die Verkehrswege zu den Wirtschaftszentren hinaus – auf das Gebiet der alten Bundesländer übertragen wird⁴². Die Investitionsmaßnahmegesetze würden auch in der verwaltungspraktischen Umsetzung zahlreiche Schwierigkeiten hervorrufen und etwa im Hinblick auf die Öffentlichkeitsbeteiligung oder den Rechtsschutz zu Ersatz- oder Scheinlösungen führen, die aus rechtsstaatlichen Gründen nicht vertretbar sind. Das Raumordnungsverfahren hat sich bewährt. Es sollte als Steuerungsmittel zur frühzeitigen Koordination betroffener Belange auch in den neuen Bundesländern genutzt werden. Vor allem stößt das Projekt im Blick auf die Eigentumsgarantie auf verfas-

39 BVerfGE 45, 297 (U-Bahnbau): »Die Enteignung erschöpft sich aber regelmäßig nicht in dem Ausspruch, daß das Eigentum ganz oder teilweise entzogen oder ein Recht an einem fremden Grundstück entstehen soll. Im Interesse der Klarheit und Rechtssicherheit muß der Umfang der entzogenen Befugnis und des neu begründeten Rechts ermittelt und festgestellt werden; nur so wird eine eindeutige Grundlage für den grundbuchlichen Vollzug erreicht. Die für die Entschädigung erforderlichen Daten müssen ermittelt werden, zumal die Entschädigung einen Teil der Enteignung darstellt. Etwaige Rechte Dritter bedürfen der Ordnung.«

40 Auch die *Kinkel*-Arbeitsgruppe und die Begründung des vorgelegten Rahmenentwurfs gehen davon aus, daß zur Rechtfertigung von Maßnahmegesetzen eine besondere Ausnahmesituation gegeben sein muß.

41 Eine Sondersituation in den fünf neuen Bundesländern hat auch das BVerfGE bestätigt, BVerfG, Beschluß vom 18. 9. 1990 – 2 BvE 2/90 –, BVerfGE 82, 316 = DVBl. 1990, 1163 (beitrittsbedingte Änderungen des GG); Urteil vom 29. 9. 1990 – 2 BvE 1, 3, 4/90, 2 BvR 1247/90 –, BVerfGE 82, 322 = DVBl. 1990, 1223 (5%-Sperrklausel-Listenverbindung); Beschluß vom 11. 12. 1990 – 1 BvR 1170, 1174, 1175/90 –, BVerfGE 83, 162 (Enteignungen auf besatzungsrechtlicher Grundlage Einstweilige Anordnung); Beschluß vom 5. 12. 1990 – 1 BvR 1341/90 –, DVBl. 1991, 153 (Warteschleife Einstweilige Anordnung); Beschluß vom 11. 12. 1990 – 1 BvR 1170, 1174, 1175/90 –, DVBl. 1991, 154 (demokratische Bodenreform); Urteil vom 23. 4. 1991 – 1 BvR 1170/90 –, DVBl. 1991, 575 (Enteignungen auf besatzungsrechtlicher Grundlage); Urteil vom 24. 4. 1991 – 1 BvR 1341/90 –, DVBl. 1991, 580 (Warteschleife).

42 Vgl. dazu etwa den Gesetzesantrag des Freistaates Bayern vom 14. 5. 1991 zur Beschleunigung der Planung von Verkehrswegen des Bundes vom 14. 5. 1991, BR-Drucks. 294/91, mit dem Ziel, einen Großteil der von der Bundesregierung vorgeschlagenen Regelungen des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes auch auf die alten Bundesländer zu übertragen.

sungsrechtliche Bedenken, weil die bei den herkömmlichen Verfahren bestehende Aufgabenteilung zwischen Gesetzgeber und Verwaltung verwischt wird, die rechtsstaatlichen Sicherungen eines mehrfach gestuften Gesetzgebungs- und Verwaltungsverfahrens nicht mehr bestehen, der Gesetzgeber durch die Ermittlung von konkreten Sachverhalten und durch individuelle Belange berücksichtigende Abwägungsentscheidungen überfordert würde und der Rechtsschutz des Bürgers gegen solche Maßnahme Gesetze und deren Umsetzung weitgehend nur noch auf dem Papier steht. Dies ist zwar gewollt, läßt sich aber verfassungsrechtlich nicht halten. Werden die Betroffenen nicht frühzeitig und ausreichend in den Planungsprozeß einbezogen, so wird jenes Vertrauenskapital verspielt, das bisher in weiten Bevölkerungskreisen der fünf neuen Bundesländer den rechtsstaatlichen Planungen entgegengebracht wird.

Das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz verfolgt den richtigen Ansatz, unter Beibehaltung des

bewährten Systems der Projektplanung das Verfahren zu beschleunigen und insbesondere durch Fristsetzung und kurzzeitig bemessene Handlungsaufträge an die übrigen Verfahrensbeteiligten, aber auch an die Projektplanung und die verfahrensführende Behörde selbst zu einer wesentlichen Beschleunigung beizutragen. Werden diese Möglichkeiten genutzt, die übrigens zu einem wesentlichen Teil bereits heute bestehen, so dürfte die schnelle Umsetzung der Verkehrsprojekte »Deutsche Einheit« zeitnah gelingen. Eine weitere Zeitverkürzung wird sich ohnehin nur durch zeitparallele Verfahrensschritte, beschleunigte Planvorbereitung und Verfahrensdurchführung, nicht jedoch durch Planungs- und Maßnahmengesetze erreichen lassen. Ein Investitionsmaßnahmegesetz, das zu einem Wegfall wesentlicher Verfahrenssicherungen, zu einem Kahlschlag bei Bürgerbeteiligung und UVP und zu einer Verkürzung des Rechtsschutzes der am Planungsprozeß Beteiligten führt, ist nicht erforderlich und verfassungsrechtlich unzulässig.

Der Grundrechtsschutz (neuer) Religionsgemeinschaften und die Grenzen staatlichen Handelns

Von Akademischem Rat Dr. Wolff Heintschel v. Heinegg und Olaf Schäfer, Bochum

A. Vorbemerkung

Die sogenannten »Jugendsekten« oder »Jugendreligionen«, deren Anhänger keineswegs nur die jüngeren Jahrgänge repräsentieren, genossen eine Zeitlang die Aufmerksamkeit der Medien, was nicht zuletzt auch zu einer unverhältnismäßigen Aufwertung bzw. Überbewertung der damit einhergehenden gesellschaftlichen Problematik beigetragen haben mag. Die im Zusammenhang mit dieser Erscheinung einhergehenden Probleme beschäftigten dementsprechend auch die Zivil- und Verwaltungsgerichte¹ sowie das juristische Schrifttum², wenngleich mit dem üblichen zeitlichen Nachlauf.

Nach dem Tode des Sektenführers »Bhagwan« Rajneesh Chandra Mohan, der wohl schillerndsten Gestalt in diesem Bereich, ließ das gesellschaftliche Interesse an den »Jugendreligionen« merklich nach, und auch die juri-

stische Problematik schien weitgehend geklärt, waren doch so unterschiedliche Fragen wie die Vereinbarkeit von offenkundig zur Schau getragener Zugehörigkeit zu einer »Sekte« mit einer Lehrtätigkeit oder die Rechtsfähigkeit örtlicher Niederlassungen einer selbsternannten Religionsgemeinschaft rechtskräftig entschieden worden³. Indes sind angesichts des Fortbestehens der »Bhagwan«-Bewegung sowie der ungebrochenen Umtriebigkeit anderer »religiöser« Gruppen, so etwa der zuletzt auch in Deutschland verstärkt auftretenden Scientology-Kirche⁴, weder die gesellschaftlichen noch die juristischen Probleme wirklich ausgestanden. Daß sich auch die Rechtswissenschaften den mit den sog. »Jugendreligionen« zusammenhängenden Fragen nicht verschließen dürfen, wird deutlich anhand von zwei jüngeren Entscheidungen des OVG Münster⁵, die hier zum Anlaß genommen werden sollen, die verfassungsrechtlichen Aspekte einer näheren Betrachtung zu unterziehen.

B. Die Entscheidungen des OVG Münster

Die am 23. 3. 1990 verkündete Entscheidung des OVG Münster⁶ betrifft die Berufung von insgesamt vier eingetragenen Vereinen, allesamt organisatorische Untergliederungen der Bhagwan-Bewegung, gegen ein Urteil des VG Köln⁷. Streitgegenstand war die Förderung der »Aktion für geistige und psychische Freiheit e. V.«⁸ durch den Bun-

1 Z. B. VGH Mannheim, NVwZ 1989, 279; OVG Hamburg, NVwZ 1986, 406; vgl. des weiteren die Besprechungen bei W. Franz, Zu Rechtsfragen im Zusammenhang mit sogenannten Jugendreligionen – Neueres aus Rechtsprechung und Schrifttum, DVBl. 1987, 727–731; ders., Zu Rechtsfragen im Zusammenhang mit sogenannten Jugendreligionen – Neueres aus Rechtsprechung und Schrifttum, NVwZ 1985, 81–87.

2 Z. B. R. B. Abel, Inhalt und Grenzen der Religionsfreiheit in bezug auf die »neuen Jugendreligionen«, Diss. Hamburg 1983; H. W. Alberts, Neue Religionen und Beamtenrecht – Sannyasin als Lehrer, NVwZ 1985, 92–95; P. A. Engstfeld / F. A. Haak u. a., Juristische Probleme im Zusammenhang mit den sogenannten neuen Jugendreligionen, 2. Aufl., München 1982; J. Müller-Volbehr, Die sogenannten Jugendreligionen und die Grenzen der Religionsfreiheit, in: H. Marre / J. Stütting, Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche, Band 19, Münster/Westf. 1985, S. 110 ff.; ders., Neue Minderheitenreligionen – aktuelle verfassungsrechtliche Probleme, JZ 1981, 41–49; K. Obermayer, Das Verhältnis von Religionsgemeinschaften und Weltanschauungsgemeinschaften nach dem Grundgesetz, DVBl. 1981, 615–619; W. Schatzschneider, Rechtsordnung und »destruktive Kulte«, BayVBl. 1985, 321–327.

3 OVG Hamburg, NVwZ 1986, 406; BVerwGE 37, 344; VG München, Urteil vom 25. 7. 1984 (M 1392 VII 84).

4 Vgl. die Berichte in: Die Zeit, Ausgabe 15/1991 vom 5. 4. 1991, S. 9–12; Time Magazine, Ausgabe 18/1991 vom 6. 5. 1991, S. 52–59.

5 OVG Münster, Urteil vom 23. 3. 1990 (5 A 584/86); OVG Münster, Urteil vom 22. 5. 1990 (5 A 2694/88).

6 OVG Münster, Urteil vom 23. 3. 1990 (5 A 584/86).

7 VG Köln, Urteil vom 12. 11. 1985 (14 K 5208/84); vgl. dazu die Besprechung bei W. Franz, DVBl. 1987, 730.

8 Im folgenden: »Aktion«.