

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	21
A. Einleitung	31
B. Vorüberlegungen: Art und Umfang des Eigentumsschutzes und das Mittel der Enteignung nach dem Grundgesetz	35
I. Der Bestand des Eigentums als Gegenstand einer Garantie persönlicher Freiheit	35
1. Schutz individueller Freiheit durch den Schutz des Eigentums	35
a) Das Eigentumsgrundrecht als Freiheitsrecht	35
b) Folgerungen aus der Funktion des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG als subjektives Abwehrrecht: kein grundrechtlicher Eigentumsschutz für Hoheitsträger?	39
aa) Grundrechtlicher Eigentumsschutz nur für Private in der Rechtsprechung des BVerfG	39
bb) Kein grundrechtlicher Eigentumsschutz für juristische Personen des öffentlichen Rechts nach Ansicht der herrschenden Literaturmeinung	41
cc) Grundrechtlicher Eigentumsschutz für juristische Personen des öffentlichen Rechts bei Bestehen einer grundrechtstypischen Gefährdungslage	43
(1) Keine grundsätzliche Unterscheidung zwischen juristischen Personen des öffentlichen und des privaten Rechts nach Art. 19 Abs. 3 GG	43
(2) Juristische Personen als selbständige Grundrechtsberechtigte: Mangelnde Vereinbarkeit der „Durchgriffstheorie“ bzw. der „Lehre vom personalen Substrat“ mit Art. 19 Abs. 3 GG	45
(3) Mangelnde Überzeugungskraft des weit verstandenen „Konfusionsarguments“	47
(a) Grundsatz: Lückenlose Grundrechtsbindung staatlicher Gewalt	47
	9

(b) Die Möglichkeit „gleichzeitiger“ Grundrechtsverpflichtung und -berechtigung im segmentierten Staat	49
(c) Mangelnde Stringenz der weiten Konfusionsthese in Bezug auf die sog. „Ausnahmetrias“ sowie Prozessgrundrechte	53
(4) Grundrechtsberechtigung juristischer Personen des öffentlichen Rechts bei Bestehen einer grundrechtstypischen Gefährdungslage	55
(5) Wesensmäßige Anwendbarkeit des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG auf juristische Personen des öffentlichen Rechts	57
2. Schutzgegenstand des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG	59
3. Schutz des Eigentums in seinem Bestand	60
II. Das Mittel der Enteignung nach dem Grundgesetz	62
1. Der Begriff der Enteignung und ihre Abgrenzung von Inhalts- und Schrankenbestimmungen nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG in der heutigen Rechtsprechung des BVerfG	62
2. Die Anwendung der verfassungsgerichtlichen Enteignungsdefinition bei zwangsweiser Belastung eines Grundstücks mit einer Dienstbarkeit	66
a) Tatsächlicher Hintergrund: Eintragung beschränkter persönlicher Dienstbarkeit anstelle vollständiger Entziehung von Grundeigentum in BVerfGE 56, 249 ff., BVerfG NVwZ 2017, 399 ff. und 949 ff.	66
b) Rechtliche Einordnung beschränkter persönlicher Dienstbarkeiten in den Kontext des Art. 14 GG	68
aa) Die zwangsweise Belastung eines Grundstücks mit einer Dienstbarkeit als „teilweise Entziehung“ von Eigentumspositionen	68
(1) Die Dienstbarkeit als Teilenteignung nach der Rechtsprechung des BVerfG	68
(2) Die Möglichkeit einer qualitativen Teilenteignung	69
(a) Die Unterscheidung von quantitativer und qualitativer Teilenteignung	70

(b) Kompatibilität von grundgesetzlichem Eigentumsverständnis und der Möglichkeit der qualitativen Teilenteignung	71
(aa) Eigener grundgesetzlicher Eigentumsbegriff	71
(bb) Der Inhalt des grundgesetzlichen Eigentumsbegriffs	78
(cc) Die Entziehung ausschließlicher Gebrauchs- und Verfügungsrechte als qualitative Teilenteignung	79
(3) Die zwangsweise Belastung eines Grundstücks mit einer Dienstbarkeit als qualitative Teilenteignung	82
bb) Die zwangsweise Belastung eines Grundstücks mit einer Dienstbarkeit als Güterbeschaffungsvorgang	84
cc) Ergebnis	85
3. Der Begriff der Enteignung im Sinne der nachfolgenden Untersuchung	85
C. „Enteignung zugunsten Privater“, „privatnützige“ oder „privatbegünstigende“ Enteignung: Begriff und Ausprägungen	87
I. Der Begriff des Privaten	87
II. Kategorisierung von Enteignungen zugunsten Privater in Literatur und Rechtsprechung	88
1. Keine Enteignungen zugunsten privater Unternehmen ohne Gemeinwohlorientierung	88
2. Enteignungen zugunsten Privater im weiteren Sinne	90
3. Enteignungen zugunsten Privater im engeren Sinne	91
III. Formen der Enteignung, die nicht Gegenstand der Untersuchung sind	92
D. Die grundsätzliche Zulässigkeit von Enteignungen zugunsten Privater als zentrales verfassungsrechtliches Problem	93
I. Der Meinungsstand zur Zulässigkeit von Enteignungen zugunsten Privater	93
1. Die grundsätzliche Zulässigkeit von Enteignungen zugunsten Privater nach herrschender Meinung	93

2. Die grundsätzliche Unzulässigkeit von Enteignungen zugunsten Privater nach Ansicht des Richters Böhmer	94
II. „Nur zum Wohle der Allgemeinheit“ als zentrale verfassungsrechtliche Zulässigkeitsvoraussetzung	98
1. Der Begriff des „Wohls der Allgemeinheit“	98
a) Die Verwendung verschiedener Begriffe in Literatur und Rechtsprechung	98
b) Begriffliche Trennung zwischen „Wohl der Allgemeinheit“ und anderen Begriffspaaren	99
2. Die Funktion der Gemeinwohlklausel in Art. 14 Abs. 3 S. 1 GG	101
a) Art. 14 Abs. 3 GG als Begrenzung der Eigentumsgewährleistung	101
b) Die Gemeinwohlbestimmung des Art. 14 Abs. 3 S. 1 GG als Zulässigkeitsvoraussetzung der Enteignung	102
III. Ergebnis	103
E. Verfassungsrechtlich bedeutsame Unterschiede zwischen Privaten und Hoheitsträgern	105
I. Unterschiede zwischen Privaten und Hoheitsträgern im Hinblick auf die unmittelbare Gemeinwohlverpflichtung	106
1. Die Gemeinwohlbindung des Staates	107
a) Bindung staatlicher Hoheitsgewalt an das Gemeinwohl	107
b) Ausübung staatlicher Hoheitsgewalt durch die Länder	109
2. Die Gemeinwohlbindung der Kommunen	111
3. Keine Gemeinwohlbindung Privater	112
4. Mangelnde Kongruenz zwischen dem Wohl der Allgemeinheit als Gegenstand allgemeiner staatlicher Bindung und dem Wohl der Allgemeinheit aus Art. 14 Abs. 3 S. 1 GG	113
a) Gleichlauf von staatlicher Gemeinwohlbindung und Art. 14 Abs. 3 GG im Hinblick auf die Partikularität des Gemeinwohls	114
aa) Begriff der Allgemeinheit bei der Gemeinwohlbindung von Staat und Kommunen	115
(1) Die Allgemeinheit, deren Wohl zu fördern der Bund verpflichtet ist	115

(2) Die Allgemeinheit, deren Wohl zu fördern die Länder verpflichtet sind	117
(a) Gesamt- oder teilstaatliches Gemeinwohl?	117
(b) Allgemeinheit als Bewohner des Landesgebietes	120
(3) Die Allgemeinheit, deren Wohl zu fördern die Kommunen verpflichtet sind	121
bb) Begriff der Allgemeinheit in Art. 14 Abs. 3 GG	124
cc) Ergebnis	125
b) Spezifischer enteignungsrechtlicher Gemeinwohlbegriff in Art. 14 Abs. 3 S. 1 GG	125
aa) Historische Auslegung kein Beleg für lediglich deklaratorische Bedeutung des Art. 14 Abs. 3 S. 1 GG	126
bb) Staatliche Ziele, die eine Enteignung nicht zu rechtfertigen vermögen	126
(1) Keine Enteignungen aus fiskalischen Gründen	127
(2) Keine Enteignungen zum privaten Wohl	129
cc) Ergebnis	130
5. Ergebnis: Spezifischer Gemeinwohlbegriff in Art. 14 Abs. 3 S. 1 GG	130
II. Weder hoheitliche noch private Deutungshoheit über den enteignungsrechtlichen Gemeinwohlbegriff	131
1. Die Bestimmung des Gemeinwohls in Art. 14 Abs. 3 S. 1 GG	132
a) Die notwendige Offenheit des Gemeinwohlbegriffs und die Bestimmung des Gemeinwohls als Kompetenz- und Verfahrensfrage	132
b) Die Auflösung des scheinbaren Widerspruchs zwischen der Offenheit des Gemeinwohls und seiner Funktion als Maßstab staatlichen Handelns	135
c) Der Prozess der Gemeinwohlfindung nach dem Grundgesetz	137
aa) Identifikation, Gewichtung und Abwägung von Gemeinwohlbelangen durch Gesetz	137
bb) Durch das Grundgesetz vorgegebene Gemeinwohlbelange	139
cc) Ergebnis	145

d) Konsequenzen für das enteignungsrechtliche Wohl der Allgemeinheit in Art. 14 Abs. 3 GG	146
aa) Grundsätzliche Übertragbarkeit des Gemeinwohlprozesses auf das enteignungsrechtliche Wohl der Allgemeinheit nach Art. 14 Abs. 3 S. 1 GG	146
bb) Spezifika des Gemeinwohlbegriffs in Art. 14 Abs. 3 S. 1 GG	148
(1) Der Konzeption des Art. 14 Abs. 3 S. 1 GG widersprechende Zwecke keine tauglichen Gemeinwohlziele	148
(2) Nur besonders hochwertige/schwergewichtige Ziele Gemeinwohlziele i.S.v. Art. 14 Abs. 3 S. 1 GG?	149
(3) Abwägung als Element des enteignungsrechtlichen Gemeinwohlbegriffs	151
cc) Ergebnis	153
2. Keine Deutungshoheit privater oder hoheitlicher Enteignungsbegünstigter	154
3. Ergebnis: Keine Deutungshoheit über den Gemeinwohlbegriff für Hoheitsträger und Private	157
III. Unterschiede zwischen Privaten und Hoheitsträgern im Hinblick auf die unmittelbare Grundrechtsbindung	158
1. Umfassende Grundrechtsbindung staatlicher Akteure	158
2. Keine Grundrechtsbindung Privater in horizontalen Rechtsverhältnissen	164
a) Verfassungsrechtliche punktuelle Grundrechtsbindung Privater	164
b) Grundrechtsbindung Privater bei selbständiger Ausübung hoheitlicher Befugnisse	165
c) Keine unmittelbare Grundrechtsbindung Privater untereinander	166
aa) Grundsatz: mittelbare Geltung der Grundrechte in Privatrechtsverhältnissen	166
bb) Situationsabhängige unmittelbare Grundrechtsbindung privater Akteure?	169
(1) Hinwendung zu einer unmittelbaren Grundrechtsbindung Privater in der Rechtsprechung des BVerfG	169

(2) Kritik an der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung: Keine unmittelbare Grundrechtsbindung Privater	173
cc) Ergebnis	176
3. Ergebnis: Unmittelbare Grundrechtsbindung als verfassungsrechtlicher Unterschied zwischen Hoheitsträgern und Privaten	176
IV. Unterschiede zwischen Privaten und Hoheitsträgern im Hinblick auf die Bindung an das Gesetz	176
1. Das Gesetz als Handlungsmaßstab der Verwaltung	177
2. Gesetze als Begrenzung privater Freiheit	178
3. Ergebnis: Unterschiedliche Qualität der Gesetzesbindung	180
V. Unterschiede zwischen Privaten und Hoheitsträgern im Hinblick auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit	180
1. Kein Einwand mangelnder Leistungsfähigkeit hoheitlicher Akteure	181
2. Möglichkeit mangelnder Leistungsfähigkeit bei privaten Akteuren	184
3. Ergebnis	184
VI. Schlussfolgerungen für die Einordnung gemischt- wirtschaftlicher Unternehmen und den Begriff des Privaten im Rahmen dieser Untersuchung	185
F. Die Bedeutung der verfassungsrechtlichen Unterschiede zwischen Privaten und Hoheitsträgern für die Zulässigkeit einer Enteignung zugunsten Privater	187
I. Keine Enteignung, die unmittelbar zur Realisierung des Gemeinwohlziels führt	188
II. Die Bedeutung der Unterschiede zwischen Privaten und Hoheitsträgern bei Enteignungen für ein unmittelbar gemeinwohldienliches Vorhaben	190
1. Mangelnde Leistungsfähigkeit und -bereitschaft als für Private spezifische Risiken für die notwendige dauerhafte Gemeinwohlrealisierung	191
a) Verfassungsrechtliche Notwendigkeit der dauerhaften Realisierung des Vorhabens	192

b)	An Sicherheit grenzende Wahrscheinlichkeit der dauerhaften Gemeinwohlrealisierung zum Zeitpunkt der Enteignung	193
c)	Gründe für die mangelnde Realisierung des Enteignungszwecks bzw. mangelnde dauerhafte Gemeinwohlverfolgung	194
d)	Konsequenzen für die Gemeinwohlprognose bei Privaten	195
aa)	Nur Risiken bedeutsam, die sich spezifisch für Private ergeben	196
bb)	Objektive Unmöglichkeit und veränderte Gemeinwohlbeurteilung keine für Private spezifischen Risiken	196
cc)	Fehlende Leistungsbereitschaft oder -fähigkeit als für Private spezifische Risiken	197
(1)	Von Verfassungen wegen kein Einwand fehlender Leistungsbereitschaft oder -fähigkeit bei hoheitlichen Akteuren	197
(2)	Keine verfassungsrechtliche Verpflichtung Privater, leistungsfähig oder -bereit zu sein	199
e)	Ergebnis	204
2.	Möglichkeiten der Risikoverringerung	204
a)	Kaum Risikoverringerung durch Rückübertragungsanspruch	205
aa)	Begründung des Rückübertragungsanspruchs	206
bb)	Rückübertragungsanspruch als Vorgabe an den Gesetzgeber	207
(1)	Rückübertragung statt Rückenteignung – keine Geltung des Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG	207
(2)	Notwendigkeit einer gesetzlichen Normierung des Rückübertragungsanspruchs als Inhalts- und Schrankenbestimmung nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG	209
cc)	Verfassungsrechtliche Grenzen des Rückübertragungsanspruchs	216
(1)	Zumutbarkeit, Veränderung des Eigentumssubstrats und Zeitablauf als Kriterien in der Literatur für das Erlöschen des Rückübertragungsanspruchs	216



(2) Nur selten tatsächliche Unmöglichkeit der Rückübertragung	218
(3) Rechtliche Unmöglichkeit der Rückübertragung nur bei Erwerb der Rechtsposition durch gutgläubigen Dritten	220
(4) Ausschluss des Rückübertragungsanspruchs durch Zeitablauf	226
dd) Nur begrenzte Risikoverringerung durch den Rückübertragungsanspruch	229
ee) Ergebnis	231
b) Wiederherstellung des tatsächlichen Zustands und Sicherheitsleistung keine Instrumente zur Sicherung der dauerhaften Gemeinwohlrealisierung	232
c) Widerruf des Enteignungsaktes kein Mittel zur Sicherung der dauerhaften Gemeinwohlrealisierung	234
d) Keine Sicherung der Gemeinwohlrealisierung durch auflösende oder aufschiebende Bedingung	237
e) Ungeeignetheit der Befristung zur Sicherung der dauerhaften Gemeinwohlrealisierung	240
f) Gesetzliche Verpflichtung des privaten Enteignungsbegünstigten auf den Enteignungszweck als begrenzt geeignetes Mittel zur Sicherung der dauerhaften Gemeinwohlrealisierung	242
aa) Verfassungsmäßigkeit einer gesetzlichen Verpflichtung auf den Enteignungszweck	242
(1) Kein Eingriff in das Eigentumsgrundrecht aus Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG durch die gesetzliche Verpflichtung auf den Enteignungszweck	243
(2) Gesetzliche Verpflichtung auf den Enteignungszweck als Eingriff in die unternehmerische Freiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG	245
bb) Gesetzliche Verpflichtung auf den Enteignungszweck auch bei Unternehmen, deren Geschäftsgegenstand schon dem Gemeinwohl zugeordnet ist	250

cc) Eignung einer verfassungsmäßigen gesetzlichen Verpflichtung auf den Enteignungszweck als Mittel zur Sicherung der dauerhaften Gemeinwohlrealisierung	253
(1) Möglichkeit einer unmittelbaren Verpflichtung bereits durch Gesetz	253
(2) Begrenzte Eignung einer gesetzlichen Verpflichtung auf den Enteignungszweck zur Verringerung des Risikos mangelnder Leistungsfähigkeit	255
(3) Unsicherheiten bei Bestimmung der Eignung einer gesetzlichen Verpflichtung auf den Enteignungszweck zur Verringerung des Risikos mangelnder Leistungsbereitschaft	255
(4) Ergebnis	259
g) Eignung einer finanziellen Sanktion bei Verstoß gegen die gesetzliche Verpflichtung auf den Enteignungszweck	259
aa) Verfassungsrechtlicher Rahmen für die Normierung einer Sanktion	260
(1) Sanktion keine Strafe im Sinne von Art. 103 Abs. 2 GG	261
(2) Die Grundsätze der Bestimmtheit und Verhältnismäßigkeit als verfassungsrechtlicher Maßstab für eine Sanktion	263
bb) Eignung der verfassungsmäßigen Sanktion als Sicherungsmittel	265
(1) Keine Eignung einer Sanktion zur Verringerung des Risikos mangelnder Leistungsfähigkeit	265
(2) Mögliche Eignung einer Sanktion zur Verringerung des Risikos mangelnder Leistungsbereitschaft	266
cc) Ergebnis	269
h) Begrenzte Möglichkeiten der Durchsetzung einer Verpflichtung aufgrund eines Gesetzes	269
aa) Überblick über das vollstreckungsrechtliche Instrumentarium am Beispiel des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes des Bundes (VwVG)	270

bb) Eignung bekannter vollstreckungsrechtlicher Instrumente zur Verringerung der Risiken mangelnder Leistungsfähigkeit und mangelnder Leistungsbereitschaft	272
(1) Keine Eignung verwaltungsvollstreckungsrechtlicher Zwangsmittel zur Verringerung des Risikos mangelnder Leistungsfähigkeit	273
(2) Eignung der Zwangsmittel zur Verringerung des Risikos mangelnder Leistungsbereitschaft	273
(a) Regelmäßig keine Ersatzvornahme mangels Vertretbarkeit der Verpflichtung auf den Enteignungszweck	274
(b) Teilweise Eignung eines Zwangsgeldes bei mangelnder Leistungsbereitschaft des Enteignungsbegünstigten	277
(c) Keine Anwendung unmittelbaren Zwangs zur Erfüllung der Verpflichtung auf den Enteignungszweck	279
cc) Ergebnis	280
i) Geringer Anwendungsbereich für finanzielle Ausgleichszahlungen durch den Staat für gemeinwohldienliche, aber verlustbringende Vorhaben	280
j) Wenig effektive Gemeinwohlsicherung durch Vertrag und Vertragsstrafe	285
aa) Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage	286
bb) Rechtsnatur eines Vertrags zur dauerhaften Gemeinwohlsicherung zwischen Enteignungsbehörde und Enteignungsbegünstigtem	288
cc) Rechtliche Rahmenbedingungen für die Ausgestaltung eines Vertrags zwischen Enteignungsbehörde und Enteignungsbegünstigtem	290
dd) Eignung eines öffentlich-rechtlichen Vertrags zur Verringerung der Risiken mangelnder Leistungsfähigkeit und mangelnder Leistungsbereitschaft	292

k) Absicherung der finanziellen Sanktion oder der Vertragsstrafe durch anfängliche Sicherheitsleistung des Enteignungsbegünstigten	294
l) Nur begrenzte Verringerung des Risikos mangelnder Leistungsfähigkeit durch vorherige Überprüfung der Planung und Finanzierung des Vorhabens	295
m) Begrenzte Eignung von Anordnungs- und Kontrollbefugnissen der Enteignungsbehörde während Realisierung und Betrieb des Vorhabens	298
aa) Laufende Kontrollbefugnisse der Enteignungsbehörde zur Erkennung von Fehlplanungen	298
bb) Anordnungsbefugnisse zur Behebung auftretender Probleme	300
cc) Ergebnis	302
3. Ergebnis: Nur unzureichende Möglichkeiten der Risikominimierung und Konsequenzen für die Enteignung zugunsten Privater	302
III. Die umso größere Bedeutung der Unterschiede zwischen Privaten und Hoheitsträgern bei Enteignungen für ein nicht unmittelbar gemeinwohldienliches Vorhaben	305
G. Zusammenfassende Thesen	311
Literaturverzeichnis	317