

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1476

Enteignung für Rohrleitungsvorhaben

**Gemeinwohlbezug, Gemeinwohlkonkretisierung
und Gemeinwohlsicherung bei der Enteignung
zugunsten Privater**

Von

Lukas Carstensen



Duncker & Humblot · Berlin

LUKAS CARSTENSEN

Enteignung für Rohrleitungsvorhaben

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1476

Enteignung für Rohrleitungsvorhaben

Gemeinwohlbezug, Gemeinwohlkonkretisierung
und Gemeinwohlsicherung bei der Enteignung
zugunsten Privater

Von

Lukas Carstensen



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät
der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster
hat diese Arbeit im Jahr 2021
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

D 6

Alle Rechte vorbehalten
© 2022 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde
Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-18588-7 (Print)
ISBN 978-3-428-58588-5 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Jahr 2021 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster als Dissertation angenommen. Sie entstand berufsbegleitend zu meiner Tätigkeit für die Sozietät Kümmerlein in Essen und berücksichtigt Rechtsprechung und Literatur bis März 2021. Der Untertitel wurde für die Druckfassung geringfügig angepasst.

Für die engagierte und wohlwollende Betreuung meines Dissertationsvorhabens sowie die Unterstützung bei der Veröffentlichung danke ich Herrn Prof. Dr. Fabian Wittreck. Herrn Prof. Dr. Dr. h. c. Dirk Ehlers danke ich für die zügige Erstattung des Zweitgutachtens.

Einen besonderen Dank möchte ich meiner ehemaligen Chefin, Frau Rechtsanwältin und Notarin Dr. Bettina Keienburg, aussprechen, nicht allein für die Anregung des Dissertationsthemas, sondern auch für die lehrreiche Zusammenarbeit und die Freiräume während der Promotionszeit.

Für die Gewährung eines Druckkostenzuschusses bedanke ich mich daneben bei dem Bundesministerium des Innern und für Heimat.

Herzlich danke ich schließlich meinen Eltern, Helga und Uwe Carstensen, für die bedingungslose Förderung und Unterstützung während meiner gesamten Ausbildung und darüber hinaus, und ich danke Anna-Lena, deren Zuspruch und Rückhalt mich fortwährend begleiten.

Münster in Westfalen, Dezember 2021

Lukas Carstensen

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	13
B. Spielarten der Enteignung	15
I. Enteignungsbegriff	15
II. Enteignung auf dem Gebiet des Rohrleitungsbaus: Die beschränkte persönliche Dienstbarkeit	18
III. Gesetzliche Grundlage: Nebeneinander von Legal- und Administrativenteignung	20
1. Legalenteignung	21
2. Administrativenteignung	22
a) Bundesrecht	22
b) Landesrecht	23
3. Nebeneinander von Legal- und Administrativenteignung	24
a) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	24
b) Kritik	26
IV. Enteignung „zugunsten Privater“	29
C. Einfachgesetzliche Grundlagen für Enteignungen auf dem Gebiet des Rohrleitungsbaus	33
I. Enteignung nach dem Energiewirtschaftsgesetz	33
1. Verfassungsrechtliche Bezüge der Norm	33
2. Enteignung nach § 45 EnWG als Enteignung zugunsten Privater	34
3. Tatbestandsvoraussetzungen	35
a) Vorhabenkatalog gem. § 43 EnWG	36
b) Sonstige Vorhaben	37
c) Enteignungserforderlichkeit als energiewirtschaftliche Notwendigkeit	39
II. Rohrleitungsbau und Landesrecht	40
1. Enteignungsrechtliche Gesetzgebungskompetenz	40
2. Rangverhältnis von Enteignungsgesetzen	42
3. Allgemeine Enteignungsgesetze als subsidiäre Instrumentarien	43
4. Enteignungsrechtliche Fachgesetze auf Landesebene	46
5. Projektbezogene Enteignungsgesetze	46
a) MERO-Gesetz	46
b) NRW-RohrLG	48
c) BayRohrLEnteigG	49
d) BW-EthylRohrLG	50

D. Enteignung zugunsten Privater im Lichte der Rechtsprechung	52
I. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10. März 1981 (Gondelbahn) und Sondervotum <i>Böhmers</i> , BVerfGE 56, 266	52
II. Kammerbeschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 20. März 1984 (Energiewirtschaftsgesetz), BVerfGE 66, 248	55
III. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 1987 (Prüfgelände Boxberg), BVerfGE 74, 264	56
IV. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Dezember 2013 (Garzweiler), BVerfGE 134, 242	60
V. Kammerbeschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 21. Dezember 2016 (NRWRohrIG)	65
VI. Kammerbeschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Januar 2017 (BWEthylRohrIG)	67
VII. Aktueller Befund	69
1. Grundsätzliche Zulässigkeit der Enteignung zugunsten Privater	69
2. Allgemeinwohl: Weite Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers	70
3. Hinreichende gesetzliche Konkretisierung von Vorhaben und Gemeinwohlziel	70
4. Gesetzliche Sicherung dauerhafter Gemeinwohlnutzung	71
5. Enteignungserforderlichkeit und Enteignungsverhältnismäßigkeit, insbesondere Gesamtabwägung	74
E. Verfassungsrechtliche Voraussetzungen der Enteignung zugunsten Privater	75
I. Terminologisches Spektrum	75
1. Allgemeinwohl und öffentliches Interesse	75
2. Gemeinwohlziel – Enteignungszweck – Entziehungszweck	77
II. Allgemeinwohl	78
1. Abgrenzung zulässiger Gemeinwohlziele	79
a) Festlegung von Gemeinwohlzielen als „Qualifikationskompetenz“ des parlamentarischen Gesetzgebers	80
aa) Wesentlichkeitslehre	81
bb) Gesetzmäßigkeit der Enteignung	81
cc) Kein statischer Gemeinwohlbegriff	84
b) Grenzen der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit – Justiziabilität des Gemeinwohls anhand von Negativkriterien	84
aa) Negativkatalog	85
bb) Rein privatnützige Belange	88
cc) Beruhen auf offensichtlich unzulässiger Beurteilung	89
c) Positive Merkmale des Gemeinwohls	91
aa) Enteignungsrechtliche Gemeinwohlintensität	92
bb) Abgrenzung zu Art. 14 Abs. 2 S. 2 GG	93
cc) Staatsaufgaben als messbarer Schweregrad von Gemeinwohlintensität?	94

dd) Anforderungen an die Gemeinwohlintensität bei Enteignungen zugunsten Privater	95
ee) Gemeinwohl als Ergebnis einer bilanzierenden Abwägung ..	97
(1) Abwägungsvorgang und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ..	98
(2) Gerichtliche Bilanzierungskontrolle	99
d) Fallbeispiele für Gemeinwohlbelange auf dem Gebiet des Rohrleitungsbaus	100
aa) Gutnachbarschaftliche Beziehungen	101
bb) Stärkung der wirtschaftlichen Struktur und Sicherung von Arbeitsplätzen	101
cc) Verbesserung der Transportsicherheit	102
dd) Zwischenergebnis	103
2. Gemeinwohlbezug als Zulässigkeitsvoraussetzung der Enteignung ..	104
a) Enteignungsrechtliche Gemeinwohldienlichkeit	104
b) Exklusivität des Gemeinwohlbezugs	105
c) Destinatär des Gemeinwohls und grenzüberschreitende Bezüge ..	106
3. Allgemeinwohl und Privatwirtschaft	112
a) Kein verfassungsrechtlicher Ausschluss bestimmter Enteignungsbegünstigter	113
aa) Privatbegünstigende Enteignungen als historischer Normalfall	115
bb) Schutzzweck der Eigentumsgarantie	117
b) „Enteignungsansprüche“ des privaten Unternehmens	118
aa) Anspruch auf behördliches Einschreiten	118
bb) Anspruch auf gesetzgeberisches Tätigwerden	120
III. Formelle Anforderungen an Enteignungsgesetze	121
1. Hintergrund weitergehender Konkretisierungserfordernisse	121
a) Vorbehalt des Gesetzes und Bestimmtheitsgrundsatz	122
b) Wesentlichkeitslehre	124
2. Wesentlichkeit als Kriterium der Regelungsdichte	125
a) Regelungsstoff	125
b) Regelungsmethode	126
3. Enteignungsrechtliche Wesentlichkeit	127
a) Regelungsstoff in Enteignungsgesetzen	127
aa) Gemeinwohlziel und Vorhaben	128
bb) Zugriffsobjekt und sonstige materielle Zulässigkeitsvoraussetzungen	129
cc) Erklärung über das Zugriffsmittel	130
dd) Regelung des Enteignungsverfahrens?	130
ee) Sicherungsregelung	132
ff) Vorgaben für die Gesamtabwägung?	133
gg) Entschädigungsregelung	135
b) Regelungsgestaltung in Enteignungsgesetzen	136

aa) Interdependenz von Gemeinwohlziel und Vorhaben	137
bb) Gemeinwohlziel	138
(1) Beispiel Wirtschaftsförderung	140
(2) Beispiel Arbeitsplätze	142
(3) Beispiel Transportsicherheit	143
(4) Negativbeispiele	144
cc) Vorhaben	144
dd) Gestaltung der sonstigen Regelungsmaterie	146
c) Einheitliche enteignungsrechtliche Bestimmtheitsanforderungen	149
IV. Nachhaltigkeit des Gemeinwohlbezugs	153
1. Erfordernis eines dauerhaften Gemeinwohlbezugs	153
2. Gemeinwohlverantwortung und Sicherungsauftrag	155
3. Risikoabwehr als Inhalt des Sicherungsauftrags	156
a) Risiken für den Gemeinwohlbezug	156
b) Risikobewertung	158
aa) Subsumptionsrisiko	158
bb) Gemeinwohlzielprognoserisiko	159
cc) Verhaltensrisiko	160
dd) Zwischenergebnis	162
c) Sicherungsprogramm als Programm der Risikoabwehr	162
aa) Handlungsoptionen: Erfolgs- oder verhaltensorientierte Maßnahmen?	163
bb) Bewertung der Handlungsoptionen	164
(1) Status des Enteignungsbegünstigten: Indienstnahme oder Rechtsverhältnis <i>sui generis</i> ?	164
(2) Eingriffe in den Schutzbereich und Ungleichbehandlung	168
(3) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung, insbesondere Verhältnismäßigkeitsprüfung	171
(a) Legitimer Zweck: Risikoabwehr als Sicherung des Gemeinwohlbezugs	172
(b) Geeignetheit: Beherrschbarkeit von Gemeinwohl- zielen	173
(c) Erforderlichkeit: Vertrauensvorschuss?	175
(d) Angemessenheit: Verantwortung des Enteignungs- begünstigten?	177
(4) Zwischenergebnis: Einzelfallabhängiges Sicherungspro- gramm	181
4. Sicherungsmittel und formelle Anforderungen	181
a) Gesetzliche Sicherungsgrundlage	182
b) Anspruch auf Rückübereignung	184
c) Vertragliche Sicherungsverpflichtung	187
V. Enteignungsrechtliche Verhältnismäßigkeit	189
1. Geeignetheit: Förderung von Vorhaben und Gemeinwohlziel	189

Inhaltsverzeichnis	11
2. Erforderlichkeit: Unverzichtbarkeit der Maßnahme und Gebotenheit des Vorhabens	190
3. Angemessenheit, insbesondere Gesamtabwägung	193
F. Zusammenfassung in Thesen	196
Literaturverzeichnis	201
Sachwortverzeichnis	217

Abkürzungsverzeichnis

3R	3R Fachzeitschrift für sichere und effiziente Rohrleitungssysteme
ApoR	Apotheke & Recht: Zeitschrift für das gesamte Apothekenrecht
AUR	Agrar- und Umweltrecht
BayRohrlEnteigG	Gesetz über die Enteignung für die Errichtung und den Betrieb einer Rohrleitungsanlage zwischen Münchsmünster und der Landesgrenze zu Baden-Württemberg bei Nördlingen
BWEthylRohrlG	Gesetz zur Errichtung und zum Betrieb einer Ethylenrohrleitungsanlage in Baden-Württemberg
DtZ	Deutsch-Deutsche Rechts-Zeitschrift
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
HHWerkflEnteigG	Enteignungsgesetz für die Erweiterung des Werkflugplatzes in Hamburg-Finkenwerder
i. O.	im Original
IR	InfrastrukturRecht
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
MERO-Gesetz	Gesetz über die Errichtung und den Betrieb einer Rohrleitungsanlage zwischen Vohburg an der Donau und Waidhaus
N&R	Netzwirtschaften und Recht
NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland
NRWRohrlG	Gesetz über die Errichtung und den Betrieb einer Rohrleitungsanlage zwischen Dormagen und Krefeld-Uerdingen
NuR	Natur und Recht
RdE	Recht der Energiewirtschaft
ZfB	Zeitschrift für Bergrecht
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht

Im Übrigen wird verwiesen auf *Hildebert Kirchner/Eike Böttcher*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 9. Aufl. 2018.

A. Einleitung

Das Enteignungsrecht ist in seinem Kern ein „Kompromiß zwischen Individualismus und Kollektivismus“¹. Besondere Kompromissfähigkeit wird Enteignungsbetroffenen abverlangt, betritt man das Problemfeld der Enteignung „zugunsten Privater“. Im Spannungsfeld zwischen Eigentumsgarantie und Gemeinwohl treten bei solchen Enteignungen empfindliche Konfliktlagen hervor, entzieht der Staat dem einzelnen Privaten doch Eigentum und überträgt es auf einen anderen Privaten. Der Widerstand Enteignungsbetroffener ist Gegenstand politischer Diskussionen, medialer Berichterstattung und zahlreicher gerichtlicher Verfahren. Dies gilt in besonderem Maße für Enteignungen, mit deren Hilfe Rohrleitungen realisiert werden sollen, die sich über weite Entfernungen erstrecken und die regelmäßig eine Vielzahl von Eigentümern betreffen. Grundlage dieser Enteignungen sind gerade in jüngerer Zeit häufig sogenannte projektbezogene Enteignungsgesetze². Die auf diese Gesetze gestützten Enteignungen bieten den Schauplatz für langwierige³ Auseinandersetzungen im Dreiecksverhältnis Staat – Enteignungsbetroffener – Enteignungsbegünstigter.

Mehr als 35 Jahre nach der ersten inhaltlichen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Zulässigkeit privatbegünstigender Enteignungen⁴

¹ So schon *M. Layer*, *Principien des Enteignungsrechtes*, 1902, S. 65: „Enteignungsrecht (Enteignung gegen Entschädigung) als [...] Kompromiß zwischen Individualismus und Kollektivismus, Einzelinteresse und Gesamtinteresse, zwischen Individualrecht und dem Rechte der öffentlichen Gewalt“.

² Vgl. etwa das Gesetz über die Errichtung und den Betrieb einer Rohrleitungsanlage zwischen Dormagen und Krefeld-Uerdingen (NRWRohrIG) vom 21.3.2006, GV.NRW. 2006, S. 130, das Gesetz über die Enteignung für die Errichtung und den Betrieb einer Rohrleitungsanlage zwischen Münchsmünster und der Landesgrenze zu Baden-Württemberg bei Nördlingen (Bayerisches Rohrleitungs-Enteignungsgesetz – BayRohrIG) vom 10.6.2008, GVBl. 2008, S. 310 oder das Gesetz zur Errichtung und zum Betrieb einer Ethylenrohrleitungsanlage in Baden-Württemberg (Baden-Württembergisches Ethylen-Rohrleitungsgesetz – BWEthylRohrIG) vom 1.12.2009, GBl. 2009, S. 677.

³ So ist etwa der Rechtsstreit um den u. a. auf das NRWRohrIG gestützten Planfeststellungsbeschluss der Bezirksregierung Düsseldorf vom 14.2.2007 für den Abschnitt Köln-Worringen nach Krefeld-Uerdingen nach über zehn Jahren noch nicht endgültig abgeschlossen. Nach dem Urteil des OVG NRW vom 31.8.2020, 20 A 1923/11, juris, sind im Frühjahr 2021 noch Nichtzulassungsbeschwerden anhängig.

⁴ BVerfGE 66, 248–259 (Energiewirtschaftsgesetz).

herrscht in Rechtsprechung und Literatur über die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen einer solchen Enteignung keine Einigkeit. Trotz einiger wissenschaftlicher Abhandlungen⁵ und weiterer Rechtsprechung⁶ zu diesem Thema zeigen jüngere Kammerbeschlüsse des Bundesverfassungsgerichts⁷ und ihre öffentliche – überwiegend kritische – Rezeption⁸, dass die spezifischen Enteignungsvoraussetzungen keineswegs endgültig geklärt sind.

Vor diesem Hintergrund möchte die vorliegende Untersuchung die verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine privatbegünstigende Enteignung mit spezifischem Blick auf Rohrleitungsvorhaben herausarbeiten. Zunächst soll ein begrifflicher Überblick das Verständnis des weiteren Verlaufs der Untersuchung erleichtern. Neben dem Begriff der Enteignung selbst werden hier die verschiedenen enteignungsrechtlichen Spielarten vorgestellt (Kapitel B.). Anschließend werden die einfachgesetzlichen Grundlagen auf Bundes- und Landesebene untersucht (Kapitel C.), bevor die bisher ergangene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum *topos* Enteignung zugunsten Privater skizziert wird (Kapitel D.). Schließlich werden die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen an eine privatbegünstigende Enteignung in kritischer Würdigung der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung und unter Berücksichtigung bisher nicht behandelter Aspekte und eigener Ansätze diskutiert (Kapitel E.). Die Ergebnisse der Arbeit werden in Thesen zusammengefasst (Kapitel F.).

⁵ W. Schmidbauer, Enteignung zugunsten Privater, 1989; A. Jackisch, Die Zulässigkeit der Enteignung zugunsten Privater, 1996; T. Bauer, Kongruenz privater und öffentlicher Interessen im Enteignungsrecht, 1996; A. Jagst, Enteignung zugunsten privatisierter Flughäfen, 2012.

⁶ Vgl. nur BVerfGE 74, 264–297 (Prüfgelände Boxberg); 134, 242–357 (Garzweiler); BVerfG WM 2009, 422–428 (Energiewirtschaftsgesetz II); BVerwGE 117, 138–145 (MERO).

⁷ BVerfG NVwZ 2017, 399–403 (NRWRohrIG); BVerfG DVBl. 2017, 1174–1176 (BWethylRohrIG).

⁸ B. Hoops, Verabschiedet sich das BVerfG von „Boxberg“ und seinem international vorbildlichen Schutz vor Enteignungen zugunsten Privater?, in: NVwZ 2017, S. 1496 (1496 ff.); W. Höfling/P. Stöckle, Enteignung zugunsten Privater – Ethylen-Pipeline-Süd (Baden-Württemberg), in: DVBl. 2017, S. 1176 (1176 ff.); M. Ogorek, Eigentum und Gemeinwohl, in: DÖV 2018, S. 465 (465 ff.); G. Hermes, Energieversorgung und Enteignung zugunsten Privater, in: F. Shirvani (Hrsg.), Eigentum im Recht der Energiewirtschaft, 2018, S. 53 (53 ff.).

B. Spielarten der Enteignung

Um die Untersuchung im weiteren Verlauf nachvollziehen zu können, ist es notwendig, vorab diejenigen Begriffe zu klären, die im Rahmen einer Enteignung auf dem Gebiet des Rohrleitungsbaus eine Rolle spielen. Neben dem Begriff der Enteignung selbst (dazu unter I.) und der konkreten Ausgestaltung einer Enteignung auf dem Gebiet des Rohrleitungsbaus (dazu unter II.) sollen die typischen Erscheinungsformen einer Enteignung beleuchtet werden. Diese werden zunächst hinsichtlich der gesetzlichen Grundlage unterschieden (dazu unter III.) und sodann danach betrachtet, wer von der jeweiligen Enteignung begünstigt wird bzw. von ihr profitiert (dazu unter IV.).

I. Enteignungsbegriff

Bevor im Folgenden die besonderen Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Enteignung gemäß Art. 14 Abs. 3 GG dargestellt werden, soll auf den Inhalt und den Begriff der Enteignung an sich eingegangen werden. Art. 14 Abs. 3 GG selbst regelt allein bestimmte Zulässigkeitsvoraussetzungen⁹. Um also an späterer Stelle nachvollziehen zu können, auf welches besondere Institut sich die darzustellenden Zulässigkeitsvoraussetzungen beziehen, sollen eingangs in gebotener Kürze Inhalt und Begriff einer Enteignung beleuchtet werden.

In Abgrenzung zur Inhalts- und Schrankenbestimmung gem. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG ist eine Enteignung nach der gefestigten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein Eingriff des Staates in das Eigentum Einzelner, der gerichtet ist auf eine „vollständige oder teilweise Entziehung konkreter subjektiver, durch Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG gewährleisteter Rechtspositionen zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben“¹⁰. Bloße Nutzungs- und Verfügungsbeschränkungen stellen danach nie eine Enteignung dar, auch wenn dadurch die Eigentumsnutzung vollständig entwertet wird¹¹. In der

⁹ H.-J. Papier/F. Shirvani, in: T. Maunz/G. Dürig u.a. (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Art. 14 (2018), Rn. 628.

¹⁰ BVerfGE 143, 246 (333 Rn. 245); 134, 242 (289 Rn. 161); 104, 1 (9); 101, 239 (259) [Zitat]; ähnlich bereits E 100, 226 (240); 79, 174 (191); 74, 264 (280); 72, 66 (76).

¹¹ BVerfGE 102, 1 (16); N. Petersen, Deutsches und Europäisches Verfassungsrecht II, 2019, § 3 Rn. 142.