

Studien zum vergleichenden Öffentlichen Recht

Studies in Comparative Public Law

Band / Volume 14

**Eigentumsentziehungen zugunsten Privater
nach US-amerikanischer Verfassung
und Grundgesetz**

Von

Matthias Adenauer



Duncker & Humblot · Berlin

MATTHIAS ADENAUER

Eigentumsentziehungen zugunsten Privater
nach US-amerikanischer Verfassung und Grundgesetz

Studien zum vergleichenden Öffentlichen Recht

Studies in Comparative Public Law

Band/Volume 14

Eigentumsentziehungen zugunsten Privater
nach US-amerikanischer Verfassung
und Grundgesetz

Von

Matthias Adenauer



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität zu Köln hat diese Arbeit
im Jahre 2023 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.

Alle Rechte vorbehalten
© 2024 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: 3w+p GmbH, Rimpar
Druck: CPI books GmbH, Leck
Printed in Germany

ISSN 2511-9648
ISBN 978-3-428-19065-2 (Print)
ISBN 978-3-428-59065-0 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

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

Vorwort

Mein großer Dank gilt meinem verehrten Doktorvater, Herrn Professor Dr. Kirk W. Junker, für die Betreuung des Promotionsvorhabens. Herrn Professor Dr. Stephan Rixen danke ich für die Erstellung des Zweitgutachtens. Finally, I would like to thank Professor Dr. Shitong Qiao for introducing me to comparative property law.

Die Arbeit ist meinen Eltern gewidmet.

Köln, im Januar 2024

Matthias Adenauer

Inhaltsverzeichnis

A. Einführung	11
I. Idee und Kontext	12
II. Erste Strukturierung der Bearbeitung	15
1. Inhaltliche Eingrenzung der Thematik	16
2. Skizzieren relevanter Gesichtspunkte	17
3. Ordnen der inhaltlichen Debatte	18
III. Der Begriff „Eigentum“	20
1. Ausgangspunkt	20
2. Abstrakter Eigentumsbegriff	22
a) Unterscheidung zweier Ebenen	22
b) Bestimmung des „abstrakten“ Eigentumsbegriffs	23
3. Ökonomischer Erklärungsansatz	29
a) Die „Tragedy of the Commons“	32
b) Eigentumsentziehung als „Anreizproblem“	36
c) Bild der gleitenden Skala	38
IV. Zwischenfazit und weiteres Vorgehen	42
B. Zweck und Methodik der Rechtsvergleichung	44
I. Zweck der Rechtsvergleichung	44
1. Praktischer Zweck	44
2. Rechtsvergleichende Verfassungsauslegung in der Rechtsprechung des Supreme Court	47
a) Entscheidungen	48
b) Stellungnahme	49
c) Literatur	51
3. Rechtsvergleichende Verfassungsauslegung durch das Bundesverfassungsgericht	53
4. Berücksichtigung durch das nationale Recht	54
a) Engagement Model (V. Jackson)	54
b) Migration of Ideas (Choudhry)	55
c) Kritik (Kreimer)	56
5. Zwischenergebnis	57
II. Methodik der Rechtsvergleichung	58
1. Methodisches Vorgehen und Fragestellung	58

2. Auswahl der Rechtsordnungen	60
3. Prozess der Vergleichung	63
C. Die Vereinigten Staaten von Amerika	65
I. Verorten der Zuordnung	65
II. Die Unterteilung des Supreme Court	74
1. Eminent domain takings	76
a) Public use	77
aa) Berman v. Parker	79
bb) Hawaii Housing Authority v. Midkiff	80
cc) Kelo v. City of New London	82
dd) Erste Auswertung	83
ee) Levels of scrutiny	86
ff) Vertiefte Auswertung	91
b) Just compensation	92
2. Regulierungen	93
a) Die Rechtsprechung des Supreme Court	94
aa) Pennsylvania Coal Co. v. Mahon	95
bb) Penn Central Transportation Co. v. New York City	98
cc) Loretto v. Teleprompter Manhattan CATV Corp.	102
dd) Lucas v. South Carolina Coastal Council	105
ee) Cedar Point Nursery v. Hassid	108
b) Auswertung	112
aa) Bundle of rights	113
bb) Per se rules v. multi-factor balancing	118
cc) Regulierungen zugunsten Privater	124
III. Zusammenfassung	125
D. Die Bundesrepublik Deutschland	127
I. Verorten der Zuordnung	127
II. Die Unterteilung des Bundesverfassungsgerichts	132
1. Enteignung	135
a) Enteignungsbegriff	135
b) Enteignungsvoraussetzungen	137
aa) Gemeinwohl	138
bb) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	145
(1) Neuere Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts	149
(a) Der Beschluss zur CO-Pipeline	149
(b) Der Beschluss zur Ethylen-Pipeline	153
(2) Ausblick	155
cc) Entschädigung	156

2. Inhalts- und Schrankenbestimmung	159
a) Begriff	159
b) Voraussetzungen	159
aa) Legitimer Zweck	160
bb) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	160
cc) Ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmung	165
dd) Inhalts- und Schrankenbestimmung zugunsten Privater	167
E. Vergleich	172
I. Gegenüberstellung	172
1. Direkte Eigentumsentziehung	172
a) Zweck	173
b) Zweck/Mittel-Verbindung	175
c) Abwägung von Nutzen und Nachteilen	176
2. Indirekte Eigentumsentziehung	177
a) Regulierungen	177
b) Inhalts- und Schrankenbestimmung	180
c) Vergleich im engeren Sinne	180
II. Bewertung	182
1. Bewertungsmaßstab	183
2. Vornahme der Bewertung	190
III. Integration	192
1. Erster Prüfungsschritt (Kategorie)	195
2. Zweiter Prüfungsschritt (Adeutung)	197
a) Gründe für den niedrigen Prüfungsmaßstab	198
aa) Lochner v. New York	199
bb) West Coast Hotel v. Parrish	202
cc) United States v. Carolene Products Co.	203
dd) Zwischenergebnis	204
ee) Der historische Hintergrund der Supreme Court-Rechtsprechung	206
b) Zwischenergebnis	210
c) Zwingende Natur der Gründe	211
aa) Nollan v. California Coastal Commission	214
bb) Dolan v. City of Tigard	216
cc) Auswertung	219
d) Argumentation aus „internem Vergleich“	221
aa) Gegenüberstellung von „eminent domain takings“ und „Regulierungen“	222
bb) Zwingende Folge	224
e) Ergebnis zum zweiten Prüfungsschritt	227

3. Durchführung der Integration	229
IV. Fazit	232
Literaturverzeichnis	235
Stichwortverzeichnis	283

A. Einführung

„This is truly a dark day for all Americans who care about the sanctity of private property rights.“ So kommentierte Nicholas Sprayregen, Inhaber eines erfolgreichen Logistik-Unternehmens,¹ die Nichtannahme seiner „petition of certiorari“² durch den Obersten Gerichtshof der Vereinigten Staaten³ (nachfolgend als „*Supreme Court*“ bezeichnet).⁴ Der *New York State Court of Appeals* hatte zuvor das geplante Vorgehen der öffentlichen „*Empire State Development Corporation*“, wonach diese mehrere private Grundstücke zwangsweise entziehen würde, um sie sodann gegen Entschädigung an die private *Columbia University*⁵ zu übertragen, für zulässig erklärt.⁶ Hiervon betroffen war ein Grundstück Sprayregens, auf welchem er seit mehreren Jahren – hinter der Tankstelle eines angrenzenden Grundstückseigentümers – eine seiner Lagerhallen betrieb.⁷ Der spitz zulaufende, ein Dreieck bildende Block wurde geräumt, Lagerhalle und Tankstelle wurden abgerissen. Dort, wo heute Studenten und Wissenschaftler in eleganten, von namhaften Architekten entworfenen Gebäuden⁸ zu Symposien, Konferenzen und Lehrveranstaltungen zusammenkommen – Manhattanville, New York City – erinnert kaum mehr etwas an jene unternehmerische Vergangenheit.

¹ *The New York Times*, Pushing Back as Columbia Moves to Spread Out (11. Januar 2008).

² Siehe zu diesem Verfahren *Graßhof*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, Werkstand: 62. EL Januar 2022, § 93a Rz. 24 ff.; siehe auch *Beaucamp*, Einführung in das Verfassungsrecht der USA, 2021, S. 33 ff.

³ *Tuck-It-Away, Inc. v. N.Y. State Urban Dev. Corp.*, 131 S. Ct. 822 (2010).

⁴ *The New York Times*, Columbia Wins Fight for West Harlem Campus (13. Dezember 2010).

⁵ *Hirokawa/Salkin*, Can Urban University Expansion and Sustainable Development Co-Exist? A Case Study in Progress on Columbia University, 37 *Fordham Urb. L.J.* 637, 639 (2010).

⁶ *Matter of Kaur v. New York State Urban Development Corp.*, 933 N.E.2d 721 (N.Y. 2010).

⁷ *Gregory*, The Radiant University: Space, Urban Redevelopment, and the Public Good, 25 *City & Society*, 47, 47 (2013).

⁸ Siehe hierzu *Piano*, in: Blanchfield (Hrsg.), *Columbia in Manhattanville*, 2016, S. 21: „Typically what we do – the Manhattanville campus included – we try to make a building fly.“

I. Idee und Kontext

Das Privateigentum ist ein elementares Institut.⁹ Es gilt als Grundlage persönlicher Freiheit¹⁰ und die Eigentumsordnung als „der schlechthin prägende Faktor jeder Gesellschafts- und Verfassungsordnung“¹¹. „Property matters – whenever and wherever complex societies are involved.“¹² Indes, im Zusammenleben kann jener Individualnutzen¹³ mit der Gemeinschaft in Konflikt geraten¹⁴ und private Interessen des Einzelnen mit den Belangen der Gemeinschaft auf vielfältige Weise kollidieren.¹⁵ In diesem Zusammenhang mag sich der Staat im konkreten Fall zum Einschreiten entschließen und dem Einzelnen dessen Eigentum unter Verweis auf das „Wohl der Allgemeinheit“ zwangsweise entziehen.¹⁶ Aus Sicht des Betroffenen ist dies ein schwerwiegender Eingriff,¹⁷ sollen doch seine privaten Interessen hinter diejenigen der Gemeinschaft vollständig zurücktreten. Dieser Eindruck wird nochmals verstärkt, wenn unmittelbar Begünstigter der Entziehung nicht der Staat selbst, sondern ein anderer Privater ist,¹⁸ der Staat das Eigentum mithin entzieht, um es sodann – unter Verweis auf mittelbare Gemeininteressen – einem anderen Privaten zur Verfügung zu stellen.¹⁹

⁹ Siehe *R. Epstein*, Property as a Fundamental Civil Right, 29 Cal. W. L. Rev. 187, 187 (1992); siehe auch *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 14 Rz. 1; *Uderkuffler*, On Property: An Essay, 100 Yale L.J. 127, 128 (1990): „The concept of property is powerful. It has a peculiar hold on the human imagination and a particularly fundamental place in our constitutional structure.“

¹⁰ Siehe *Papier/Shirvani*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Werkstand: 100. EL Januar 2023, Art. 14 Rz. 2: „[Eigentum] ist ‚vergegenständlichte‘ (...) Freiheit (...)“; ähnlich auch *United States v. James Daniel Good Real Property*, 510 U.S. 43, 61 (1993): „Individual freedom finds tangible expression in property rights.“

¹¹ *F. Becker*, in: Stern/Becker, GG, 3. Aufl. 2019, Art. 14 Rz. 1.

¹² *Butler*, Comparative Property Rights: Introduction, 1 Brigham-Kanner Prop. Rts. Conf. J. 1, 1 (2012) (Hervorhebung).

¹³ *F. Becker*, in: Stern/Becker, GG, 3. Aufl. 2019, Art. 14 Rz. 12.

¹⁴ Siehe *Uderkuffler-Freund*, Takings and the Nature of Property, 9 Can. J. L. & Jurisprudence 161, 161 (1996), welche von „struggle between individual and collective“ spricht; siehe auch *Singer*, The Ownership Society and Takings of Property: Castles, Investments, and Just Obligations, 30 Harv. Envtl. L. Rev. 309 ff. (2006).

¹⁵ *Baur/Stürmer*, Sachenrecht, 18. Aufl. 2009, § 1 Rz. 1.

¹⁶ *Waring*, Private-to-Private Takings and the Stability of Property, 24 K.L.J. 237, 238 (2013) spricht insofern von der „Trumpfkarte“ („trump card“) des Staates.

¹⁷ *Ogorek*, DÖV 2018, 465 (465).

¹⁸ Siehe insofern *D. Johnson*, Reflections on the Bundle of Rights, 32 Vt. L. Rev. 247, 269 (2007): „If the *Kelo* properties were being taken for a specific public use, like a public park, the decision would not have caused a national controversy. But to give the properties to another private owner, even if it was in pursuit of a legitimate broad public purpose, *added insult to injury*.“ (Hervorhebung); ausführlich zu der hier in Bezug genommenen Entscheidung *Kelo v. City of New London*, 545 U.S. 469 (2005) unten C. II. 1. a) cc).

¹⁹ Diese Fallgestaltung soll im Folgenden als „Eigentumsentziehung zugunsten Privater“ bezeichnet werden.

Wie ist in einem solchen Fall zu entscheiden? Diese Frage – und ihre Beantwortung durch die US-amerikanische Verfassung einerseits und das Grundgesetz andererseits – soll Gegenstand der vorliegenden Arbeit sein.

Die Bearbeitung setzt bei dem Befund an, dass die Fragestellung – konkret: die im Kern vorzunehmende Grenzziehung zwischen privatem Freiheitsraum und Gemeinschaft²⁰ – sowohl der US-amerikanischen als auch der deutschen Rechtsprechung regelmäßig erhebliche Schwierigkeiten bereitet.²¹ Die Befugnis des Staates,

²⁰ Siehe *Sax*, *Kelo: A Case Rightly Decided*, 28 U. Haw. L. Rev. 365, 369 (2006), welcher von „the intense difficulty of drawing any sort of even moderately clear public vs. private line when it comes to modern-day urban development“ spricht; siehe auch BVerfGE 45, 297 (339), in welcher von dem „Spannungsverhältnis zwischen privatrechtlicher Güterordnung und dem staatlichen Auftrag, (...) Gemeinwohlaufgaben zu erfüllen“ gesprochen wird; siehe aber auch zur Ergänzung unten A. II. 3. und A. III. 3. c).

²¹ Siehe zur US-amerikanischen Situation nur *Carter*, *Murr v. Wisconsin: A Victory for Fairness and Justice in the Regulatory Takings Denominator Analysis*, 42 Harv. Envtl. L. Rev. 287, 287 (2018): „Takings law is notoriously muddy.“; *Wolf*, *A Reign of Error: Property Rights and Stare Decisis*, 99 Wash. U. L. Rev. 449, 480 (2021) spricht von „[t]he highly confusing realm of takings law“; *Fee*, *The Takings Clause as a Comparative Right*, 76 S. Cal. L. Rev. 1003, 1011 (2003): „To identify that constitutional boundary between private property and the government’s legitimate exercise of legislative power has proven to be one of the great problems of modern law. Why has the puzzle proven so difficult?“ (Hervorhebung); *Heller/Krier*, *Deterrence and Distribution in the Law of Takings*, 112 Harv. L. Rev. 997, 997 (1999): „Supreme Court decisions over the last three-quarters of a century have turned the words of the Takings Clause into a secret code that only a momentary majority of the Court is able to understand.“; *Rubinfeld*, *Usings*, 102 Yale L.J. 1077, 1078 (1993): „(...) we have a *Takings Clause* engulfed in confusion (...).“; *Serkin*, *The Meaning of Value: Assessing Just Compensation for Regulatory Takings*, 99 Nw. U. L. Rev. 677, 682 (2005): „It is no secret that takings law is in a *chronic state of disarray*, and not for a lack of attention.“ (Hervorhebung); *ders.*, *What Property Does*, 75 Vand. L. Rev. 891, 955 (2022): „Property is a messy and complex body of law.“; *Lehavi/Licht*, *Eminent Domain, Inc.*, 107 Colum. L. Rev. 1704, 1704 (2007) sprechen in Bezug auf die Lösung solcher Konflikte von einer „Quadratur des Kreises“ („squaring the eminent domain circle“); *T. Sprankling*, *Does Five Equal Three? Reading the Takings Clause in Light of the Third Amendment’s Protection of Houses*, 112 Colum. L. Rev. 112, 117 (2012): „(...) the [Takings Clause]’s jurisprudence is notoriously complex“; siehe zur deutschen Situation etwa *Jarass*, NJW 2000, 2841 (2841): „Die Entscheidung, ob eine Beeinträchtigung des Eigentums i. S. des Art. 14 GG als Inhalts- und Schrankenbestimmung oder als Enteignung einzustufen ist, bereitet – trotz des Umstands, dass sie bereits vielfach behandelt wurde – *erhebliche Schwierigkeiten*.“ (Hervorhebung); *Leisner*, in: *Isensee/Kirchhof*, *Handbuch des Staatsrechts*, 3. Aufl. 2010, Bd. VIII, S. 303: „Die Judikatur setzt sich in Wiederholungen von inhaltsarmen Allgemeinformeln fort, allenfalls noch in wechselnden Rückgriffen auf die eine oder andere derartige Formulierung, aus deren Zurücktreten und Verdichtungen dann Auguren vergeblich Tendenzen ablesen wollen.“ sowie S. 304: „Das Schrifttum hat ebensowenig zu klaren Grundlinien einer Eigentumsdogmatik gefunden wie die Rechtsprechung, die es weiterhin nur postglossatorisch fortschleppt.“; *Burgi*, NVwZ 1994, 527 (527): „Eines der zentralen und ungelösten Probleme des Art. 14 GG (Eigentumsgarantie) ist nach wie vor die Unterscheidung von Inhalts- und Schrankenbestimmung (...) und Enteignung (...), insbesondere, weil davon die Lösung einer Reihe von Folgeproblemen abhängt.“; *Jänich*, *Geistiges Eigentum: Eine Komplementärerscheinung zum Sacheigentum?* 2002, S. 230: „An die Dogmatik des Eigentumsgrundrechts knüpfen sich viele ungelöste dogmatische Zweifelsfragen an.“; *Lege*, in: *Joas/Jung* (Hrsg.), *Über das anthropologische*