

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 1 BvL 10/14 -

In dem Verfahren
zur verfassungsrechtlichen Prüfung,

ob § 1 Satz 1 des Gesetzes über die Errichtung und den Betrieb einer Rohrleitungsanlage zwischen Dormagen und Krefeld-Uerdingen vom 21. März 2006 (GV.NW S. 130) mit Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG vereinbar ist

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28. August 2014 (20 A 1923/11) -

hat die 2. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch
den Richter Eichberger

und die Richterinnen Baer,

Britz

gemäß § 81a BVerfGG in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473)

am 21. Dezember 2016 einstimmig beschlossen:

Die Vorlage ist unzulässig.

Gründe:

Die Vorlage des Oberverwaltungsgerichts betrifft die Frage, ob das Gesetz 1
über die Errichtung und den Betrieb einer Rohrleitungsanlage zwischen Dormagen
und Krefeld-Uerdingen vom 21. März 2006 (GV.NW. S. 130, im Folgenden: Rohr-
leitungsgesetz <RohrlG>) mit Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG vereinbar ist.

I.

1. Das Rohrleitungsgesetz gestattet Enteignungen zum Zwecke der Errichtung und des Betriebs einer Rohrleitungsanlage zwischen Dormagen und Krefeld-Uerdingen und trifft dazu unter anderem folgende Regelungen:

§ 1 Anwendungsbereich

Die Errichtung und der Betrieb einer Rohrleitungsanlage nach § 20 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) in Verbindung mit Nummer 19.3 der Anlage 1 zum Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung für die Durchleitung von Kohlenmonoxid und Kohlenmonoxid-Wasserstoffgemischen zwischen Dormagen und Krefeld-Uerdingen dienen dem Wohl der Allgemeinheit gemäß Art. 14 Abs. 3 Satz 1 des Grundgesetzes. Dies gilt unabhängig davon, dass die Anlage neben den in § 2 genannten Zwecken auch privatwirtschaftlichen Zwecken dient.

§ 2 Enteignungszweck

Die Verwirklichung der Rohrleitungsanlage dient insbesondere dazu,

1. die Sicherheit und Zuverlässigkeit der Kohlenmonoxidversorgung zu erhöhen, um dadurch die wirtschaftliche Struktur der Chemieindustrie und der mittelständischen Kunststoff verarbeitenden Unternehmen in Nordrhein-Westfalen zu stärken und damit Arbeitsplätze zu sichern,
2. den Verbund von Standorten und Unternehmen zu stärken und auszubauen,
3. einen diskriminierungsfreien Zugang bei hoher Verfügbarkeit zu gewährleisten,
4. die Umweltbilanz der Kohlenmonoxidproduktion insgesamt zu verbessern.

§ 3 Gegenstand der Enteignung

(1) Die Enteignung kann zur Errichtung und zum Betrieb der Rohrleitungsanlage erfolgen. Ein Grundstück darf nur in dem Umfang enteignet werden, in dem dies zur Verwirklichung des Enteignungszwecks erforderlich ist. Reicht eine Belastung des Grundstücks mit einem Recht zur Verwirklichung des Enteignungszwecks aus, so ist die Enteignung hierauf zu beschränken.

(...)

§ 4 Zulässigkeit der Enteignung

(1) Die Enteignung ist im einzelnen Fall nur zulässig, wenn das Wohl der Allgemeinheit sie erfordert und der Enteignungszweck auf andere zumutbare Weise, insbesondere aus Grundbesitz des die Anlage errichtenden und betreibenden Unternehmens, nicht erreicht werden kann. Die Enteignung setzt ferner voraus, dass das die Anlage errichtende und betreibende Unternehmen sich nachweislich ernsthaft bemüht hat, das Grundstück oder das in § 3 Abs. 1 Satz 2 bezeichnete Recht zu angemessenen Bedingungen freihändig zu erwerben und glaubhaft macht, das Grundstück oder das Recht daran werde innerhalb angemessener Frist zu dem vorgegebenen Zweck verwendet bzw. ausgeübt werden.

(...)

§ 5 Endgültige Betriebseinstellung

Wenn die Rohrleitungsanlage nicht mehr für den Transport von Kohlenmonoxid beziehungsweise Kohlenmonoxid-Wasserstoffgemischen genutzt oder der Betrieb endgültig eingestellt wird, gelten § 42 Abs. 1, 5 und 6 sowie § 43 Satz 1 bis 3 und 5 des Landesenteignungs- und -entschädigungsgesetzes sinngemäß. Das Verlangen auf Rückenteignung ist binnen zwei Jahren, nachdem der Eigentümer des Grundstücks dem früheren Eigentümer von der endgültigen Einstellung des Betriebes Kenntnis gegeben hat, bei der Enteignungsbehörde zu stellen. (...)

(...)

2. Die Kläger des Ausgangsverfahrens wenden sich gegen den Planfeststellungsbeschluss der Bezirksregierung vom 14. Februar 2007 für die Errichtung und den Betrieb einer Rohrfernleitungsanlage zum Transport von gasförmigem Kohlenmonoxid. Sie sind Eigentümer von Grundstücken in der Trasse der Rohrleitungsanlage. 3

3. Die Beigeladene des Ausgangsverfahrens und Vorhabenträgerin im Planfeststellungsverfahren ist die B... AG. Sie betreibt Produktionsanlagen unter anderem in den Chemieparcs in Dormagen und Krefeld-Uerdingen. Sie beabsichtigt, im Chemiepark Dormagen produziertes gasförmiges Kohlenmonoxid mittels einer Rohrleitungsanlage zum Chemiepark Krefeld-Uerdingen zu transportieren. 4

4. Das Verwaltungsgericht stellte unter Klagabweisung im Übrigen fest, dass 5
der Planfeststellungsbeschluss rechtswidrig und nicht vollziehbar ist. Zur Begrün-
dung führte es aus, der Planfeststellungsbeschluss weise relevante Mängel zum
Nachteil der Kläger hinsichtlich der Erdbebensicherheit bezogen auf eine mögliche
Bodenverflüssigung in Teilen der Trasse und auf oberirdische Sonderbauwerke
der Rohrleitungsanlage sowie hinsichtlich der Baugrunduntersuchung auf Hohl-
räume in verkarstungsfähigen Kalksteinzügen auf.

5. Auf die vom Verwaltungsgericht zugelassene und von Kläger und Beklag- 6
tem eingelegte Berufung hat das Oberverwaltungsgericht das Verfahren mit Be-
schluss vom 28. August 2014 ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht
nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG, § 80 Abs. 1 BVerfGG die Frage zur Entscheidung
vorgelegt, ob § 1 Satz 1 RohrIG mit Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG vereinbar ist.

a) Für die Entscheidung über die Berufung komme es auf die Rechtswirksam- 7
keit von § 1 Satz 1 RohrIG an. Bei unterstellter Verfassungsmäßigkeit der Vor-
schrift sei die Berufung zurückzuweisen. Bei unterstellter Verfassungswidrigkeit
der Vorschrift habe die Berufung der Kläger Erfolg.

b) § 1 Satz 1 RohrIG genüge auch unter Berücksichtigung des Vorrangs ver- 8
fassungskonformer Auslegung nicht Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG.

aa) Die Anforderungen gemäß Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG würden hier dadurch 9
bestimmt, dass das Wohl der Allgemeinheit durch das Vorhaben nur mittelbar ge-
fördert werden könne. Die Enteignung solle zugunsten der Beigeladenen, also
eines privaten Vorhabenträgers und einer im Ausgangspunkt privatnützigen Ver-
wendung der von der Rohrleitungstrasse betroffenen und für diese in Anspruch zu
nehmenden Grundstücke stattfinden.

Die Anforderungen an die Zulässigkeit einer Enteignung zugunsten Privater, 10
deren Unternehmensgegenstand nur mittelbar dem Gemeinwohl diene, seien ge-
genüber denjenigen, die bei jeder Enteignung gölten, erhöht. Die Enteignung kön-
ne, da sie gemäß Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG nur durch Gesetz oder aufgrund eines
Gesetzes erfolgen könne, allgemein ausschließlich durch ein vom Gesetzgeber
festzulegendes Gemeinwohlziel von besonderem Gewicht gerechtfertigt werden.
Bei der Auswahl und der Gewichtung der Gemeinwohlziele stehe dem Gesetzge-
ber ein Gestaltungsspielraum zu, der nur eingeschränkter gerichtlicher Kontrolle
zugänglich sei. Damit das Vorhaben dem Wohl der Allgemeinheit diene, sei si-

cherzustellen, dass eine Gesamtabwägung aller Gemeinwohlaspekte und widerstreitenden Belange unter Prüfung der Gemeinwohlerforderlichkeit des Vorhabens vorgenommen werde. Das Vorhaben diene nicht dem Wohl der Allgemeinheit, wenn die Gesamtabwägung ergebe, dass die durch das Vorhaben beeinträchtigten Belange die für dessen Umsetzung sprechenden Gemeinwohlgründe überwögen. Die besonderen Anforderungen bei der Enteignung zugunsten Privater beträfen vor allem die Bestimmung des verfolgten Zwecks und die gesetzliche Ausgestaltung der Voraussetzungen der Enteignung. Der Gesetzgeber habe unzweideutig gesetzlich festzulegen, ob und für welche Vorhaben eine solche Enteignung zulässig sein solle.

Ferner müsse gewährleistet sein, dass der das Wohl der Allgemeinheit ausmachende Zweck der Maßnahme erreicht und dauerhaft gesichert werde. Der Gemeinwohlbezug der Maßnahme müsse das Ziel des Eigentumseingriffs und dürfe nicht lediglich ein tatsächlicher Reflex sein; der Enteignungsbegünstigte müsse das Objekt der Enteignung zur Verwirklichung des Gemeinwohlziels verwenden. Hierzu sei gesetzlich sicherzustellen, dass der Enteignungsbegünstigte effektiv an das Gemeinwohlziel gebunden werde und er das enteignete Objekt dauerhaft für den die Enteignung legitimierenden Zweck verwende. 11

bb) § 1 Satz 1 RohrIG genüge diesen Anforderungen nicht, ohne dass die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung bestehe. 12

(1) Der Enteignungszweck sei im Rohrleitungsgesetz nicht eindeutig festgelegt. Er werde durch § 2 RohrIG geregelt. Die in § 2 Nr. 1 bis 4 RohrIG als Enteignungszweck genannten Gesichtspunkte seien, soweit es sich überhaupt um Gemeinwohlbelange oder -ziele handele, nicht hinreichend konkret. Sie räumten der Planfeststellungsbehörde einen zu großen Entscheidungsspielraum hinsichtlich der Beurteilung ein, ob die Enteignung zulässig sei. Die in § 2 Nr. 1 bis 4 RohrIG genannten Folgewirkungen der Errichtung und des Betriebs der Rohrleitungsanlage seien sämtlich durch einen (zu) hohen Abstraktionsgrad gekennzeichnet. Sie ließen ganz beträchtlichen Raum für Interpretationen und Wertungen der Planfeststellungsbehörde. Hinreichend Konkretes zum Enteignungszweck erschließe sich auch nicht unter Einbeziehung der Begründung zum Gesetzentwurf. Auch würde die Unbestimmtheit nicht durch den Bezug der Vorschrift zu „einer“ (der) Rohrleitungsanlage behoben. 13

(2) Das Rohrleitungsgesetz enthalte auch keine Bindung an den Enteignungszweck gemäß § 2 RohrlG. An das Vorhandensein, die Genauigkeit und den Detaillierungsgrad der zur Sicherung des Enteignungszwecks erforderlichen Vorgaben seien hohe Anforderungen zu stellen, weil der Geschäftsgegenstand der Beigeladenen allgemein und auch bezogen auf die Rohrleitungsanlage nicht darauf ausgerichtet sei, dem Allgemeinwohl zu dienen. Gesetzliche Regelungen, die dem Verfehlen des Enteignungszwecks effektiv entgegenwirkten oder eine Handhabe für diesbezügliche behördliche Maßnahmen böten, fehlten. Die Rückübertragungsregelung des § 5 RohrlG bewirke die erforderliche effektive Bindung des Enteignungsbegünstigten nicht. Die Vorschrift regle zwar den Fall, dass die Rohrleitungsanlage nicht mehr für den Transport von Kohlenmonoxid beziehungsweise Kohlenmonoxidgemischen genutzt oder endgültig nicht mehr betrieben werde. Sie regle indessen entgegen der in der Begründung zum Gesetzentwurf verlautbarten Einschätzung nicht die Fälle, in denen die Rohrleitungsanlage nicht (mehr) gemeinnützig im Sinne von § 2 RohrlG betrieben werde. Die Voraussetzungen des Rückübertragungsanspruchs bildeten die in Betracht kommenden Möglichkeiten einer mit dem Enteignungszweck nicht zu vereinbarenden Nutzung der Rohrleitungsanlage nicht hinreichend ab und wirkten ihnen nicht genügend entgegen.

II.

Die Vorlage ist unzulässig. Das vorlegende Gericht hat sie nicht hinreichend begründet (§ 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG). Die Unzulässigkeit der Vorlage kann die Kammer durch einstimmigen Beschluss feststellen (§ 81a Satz 1 BVerfGG).

1. Nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 GG hat ein Gericht das Verfahren auszusetzen und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen, wenn es ein Gesetz, auf dessen Gültigkeit es bei der Entscheidung ankommt, für verfassungswidrig hält. Dem Begründungserfordernis des § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG genügt ein Vorlagebeschluss nur, wenn die Ausführungen des Gerichts erkennen lassen, dass es sowohl die Entscheidungserheblichkeit der Vorschrift als auch ihre Verfassungsmäßigkeit sorgfältig geprüft hat (vgl. BVerfGE 127, 335 <355 f.>; stRspr). Hierfür muss das vorlegende Gericht in nachvollziehbarer und für das Bundesverfassungsgericht nachprüfbarer Weise darlegen, dass es bei seiner anstehenden Entscheidung auf die Gültigkeit der Norm ankommt und aus welchen Gründen das vorlegende Gericht von der Unvereinbarkeit der Norm mit der Verfassung überzeugt ist (vgl. BVerfGE 105, 61 <67>; stRspr).

In diesem Zusammenhang muss das vorliegende Gericht seine für die Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit maßgeblichen Erwägungen nachvollziehbar und erschöpfend darlegen (vgl. BVerfGE 78, 165 <171 f.>; 86, 71 <77 f.>; 88, 70 <74>; 88, 198 <201>; 93, 121 <132>). Der Vorlagebeschluss muss den verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab angeben, die naheliegenden tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte erörtern, sich eingehend sowohl mit der einfachrechtlichen als auch mit der verfassungsrechtlichen Rechtslage auseinandersetzen, dabei die in der Literatur und Rechtsprechung entwickelten Rechtsauffassungen berücksichtigen und insbesondere auf die maßgebliche Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eingehen (vgl. BVerfGE 76, 100 <104>; 79, 240 <243 f.>; 86, 52 <57>; 86, 71 <77 f.>; 88, 198 <202>; 94, 315 <325>). Zudem muss das vorliegende Gericht die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung erörtern (vgl. BVerfGE 85, 329 <333 f.>; 124, 251 <262>) und vertretbar begründen, dass es diese nicht für möglich hält (vgl. BVerfGE 121, 108 <117> m.w.N.).

2. Diesen Anforderungen wird die Vorlage nicht gerecht. Sie begründet die von ihr angenommene Verfassungswidrigkeit des § 1 Satz 1 RohrIG am Maßstab des Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG sowie der dazu ergangenen Rechtsprechung mit der mangelnden Bestimmtheit und der fehlenden Sicherung des Enteignungszwecks durch Bindung des begünstigten Privaten an diesen nur unzureichend.

a) Das Rohrleitungsgesetz regelt die Zulässigkeit von Enteignungen für die Errichtung der dort beschriebenen Rohrleitungsanlage zugunsten Privater. Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG stellt unter den Gesichtspunkten der Bestimmtheit des Enteignungszwecks und seiner Sicherung besondere Anforderungen an ein Gesetz, das die Enteignung zugunsten Privater gestattet (vgl. zuletzt BVerfGE 134, 242 <290 ff. Rn. 164 ff.>).

aa) Das zur Enteignung ermächtigende Gesetz muss hinreichend bestimmt regeln, zu welchem Zweck, unter welchen Voraussetzungen und für welche Vorhaben enteignet werden darf (vgl. BVerfGE 56, 249 <261>; 74, 264 <285>; 134, 242 <293 Rn. 174>).

Wie konkret der Gesetzgeber in dem jeweiligen Enteignungsgesetz das die Enteignung legitimierende Gemeinwohl benennen muss, lässt sich nicht allgemein festlegen. Dies hängt unter anderem von dessen Zusammenspiel mit den das angestrebte Gemeinwohlziel fördernden Vorhaben und deren Konkretisierung im Enteignungsgesetz ab (BVerfGE 134, 242 <293 Rn. 175>).

Nur selten wird ein gesetzlich bestimmtes Gemeinwohlziel unmittelbar durch einzelne Enteignungsmaßnahmen verwirklicht werden. In diesem Fall genügt eine präzise Bestimmung des Enteignungsziels durch den Gesetzgeber, sofern in dieser zugleich das dabei letztlich verfolgte Gemeinwohlziel erkennbar ist. Zumeist wird es zwischen der Inanspruchnahme einzelner Eigentumspositionen und dem Erreichen des angestrebten Gemeinwohlziels in zumindest noch einem Zwischenschritt der Realisierung konkreter Vorhaben - etwa des Baus einer Straße, eines Schienenwegs, eines Flughafens oder eines Bergbaugewinnungsbetriebs - bedürfen, zu deren Verwirklichung die Enteignungsmaßnahmen erforderlich sind. In diesen Fällen muss der Gesetzgeber nicht die konkreten Einzelvorhaben bestimmen. Er ist aber gehalten, die Vorhaben der Art nach zu benennen, über deren Verwirklichung das angestrebte Gemeinwohlziel erreicht werden soll (vgl. BVerfGE 24, 367 <403>; 56, 249 <261>; 74, 264 <285>). Ergibt sich aus gesetzlich ihrer Art nach hinreichend bestimmten Vorhaben zugleich eindeutig der vom Gesetzgeber angestrebte Gemeinwohlzweck, ist die ausdrückliche Benennung des Gemeinwohls im Gesetz entbehrlich. Umgekehrt entlastet ihn eine präzise Umschreibung des verfolgten Gemeinwohlziels von einer näheren Festlegung der zu seiner Erreichung zulässigen Vorhaben, wenn dafür von vornherein nur Vorhaben bestimmter Art in Frage kommen, die mit der Festlegung des Gemeinwohlziels ersichtlich legitimiert sein sollen (BVerfGE 134, 242 <293 Rn. 176>). 22

Den verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsanforderungen aus Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG genügt hingegen eine Regelung nicht, die die Entscheidung, für welche Vorhaben und zu welchen Zwecken enteignet werden darf, faktisch in die Hand der Verwaltung legt (vgl. BVerfGE 74, 264 <285 f.>). Enteignungsgesetze, die eine Enteignung gestatten, um „ein dem Wohl der Allgemeinheit dienendes Vorhaben“ zu verwirklichen und dabei weder das Vorhaben noch das Wohl der Allgemeinheit näher präzisieren, wiederholen nur den Wortlaut des Grundgesetzes und verfehlen damit die dem Gesetzgeber vorbehaltene Konkretisierungsaufgabe (BVerfGE 134, 242 <294 Rn. 177>). 23

bb) Die Verfassung schließt Enteignungen zugunsten Privater nicht aus (vgl. BVerfGE 66, 248 <257>; 74, 264 <284>). Die Enteignung zugunsten Privater stellt allerdings besondere Anforderungen an die Bestimmung des verfolgten Zielles, die gesetzliche Ausgestaltung der Voraussetzungen und an die weiteren Geltungsbedingungen einer solchen Enteignung. Dabei bedarf es einer besonders sorgfältigen Prüfung, ob hinter dem verfolgten Gemeinwohlziel ein auch unter Berücksichtigung der Privatnützigkeit der Enteignung hinreichend schwerwiegendes, 24

spezifisch öffentliches Interesse steht (vgl. BVerfGE 74, 264 <281 ff., 289>; 134, 242 <294 f. Rn. 178>).

Ordnet der Staat Enteignungen zugunsten Privater an, kann er sich trotz der 25
grundsätzlichen Gemeinwohlverpflichtung des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 GG)
nicht ohne weiteres darauf verlassen, dass die enteignungsbegünstigten Privaten
tatsächlich das Gemeinwohlziel verfolgen, das der Staat mit der Enteignung errei-
chen oder zumindest fördern will. Es bedarf daher in diesen Fällen gesetzlicher
Regeln, die sicherstellen, dass begünstigte Private das enteignete Gut zur Ver-
wirklichung des die Enteignung legitimierenden Ziels verwenden werden und dass
diese Nutzung dauerhaft erfolgt, soweit sie nicht der Natur der Verwendung ge-
mäß auf eine einmalige Inanspruchnahme beschränkt ist (vgl. BVerfGE 38, 175
<180>; 74, 264 <286>; 134, 242 <295 Rn. 179>).

Bei Enteignungen zugunsten Privater, die nur mittelbar dem gemeinen Wohl 26
dienen, sind erhöhte Anforderungen an die Klarheit und Bestimmtheit der gesetzli-
chen Enteignungsregeln zu stellen. So hat der Gesetzgeber unzweideutig zu re-
geln, ob und für welche Vorhaben eine solche Enteignung statthaft sein soll (vgl.
BVerfGE 74, 264 <285>). Die Verantwortung dafür, welches konkrete Vorhaben
zur Erreichung des Gemeinwohlziels verwirklicht werden soll, welches Eigentum
als dafür geeignet heranzuziehen ist und ob dessen Enteignung im Einzelfall ver-
hältnismäßig ist, muss in den Händen des Staates bleiben. Dies gilt in den Fällen
der Enteignung von Grund und Boden vor allem für die Auswahl der zu enteignen-
den Grundstücke.

Die Sicherung der dauerhaften Gemeinnutzung des enteigneten Gutes 27
bedarf umso genauerer und detaillierterer gesetzlicher Vorgaben, je weniger
schon der Geschäftsgegenstand des privaten Unternehmens, zu dessen Gunsten
die Enteignung erfolgt, darauf ausgerichtet ist, dem gemeinen Wohl zu dienen
(vgl. BVerfGE 74, 264 <285>). Das kann eine Regulierung des privatwirtschaftli-
chen Handelns erfordern, die durch gesetzliche Verpflichtungen gegenüber ande-
ren Privaten oder der Allgemeinheit oder durch geeignete und effektive Zulas-
sungs-, Überwachungs- und Eingriffsrechte einer Behörde die Rückbindung des
Privaten an seine Verpflichtung auf das Gemeinwohlziel sicherstellt, solange er
den Nutzen aus einer Enteignung zieht (BVerfGE 134, 242 <296 Rn. 181>).

b) Das Oberverwaltungsgericht weicht mit den in seinem Vorlagebeschluss 28
gebildeten Obersätzen und der daran anschließenden Subsumtion wesentlich von

diesen sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergebenden Vorgaben hinsichtlich der Bestimmtheit des Gemeinwohlzwecks und der Sicherung des Enteignungszwecks durch Bindung des privaten Begünstigten ab. Auf dieser Grundlage ist die Begründung der Vorlage insgesamt unzureichend.

aa) Soweit das Oberverwaltungsgericht die Gemeinwohltauglichkeit und hinreichende Bestimmtheit der in § 2 RohrIG benannten Enteignungszwecke in Abrede stellt, wird es den verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht gerecht und setzt sich nicht genügend mit den hierfür entwickelten Grundsätzen auseinander. 29

(1) § 1 Satz 1 RohrIG bestimmt, dass die Rohrleitungsanlage für die Durchleitung von Kohlenmonoxid und Kohlenmonoxid-Wasserstoffgemischen zwischen Dormagen und Krefeld-Uerdingen dem Wohl der Allgemeinheit im Sinne von Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG dient. § 2 RohrIG ist mit „Enteignungszweck“ überschrieben und beschreibt in der Sache näher, welchen Zwecken die Verwirklichung der Rohrleitung dient. Danach soll die Rohrleitungsanlage die Sicherheit und Zuverlässigkeit der Kohlenmonoxidversorgung erhöhen, um dadurch die wirtschaftliche Struktur der Chemieindustrie und der mittelständischen Kunststoff verarbeitenden Unternehmen in Nordrhein-Westfalen zu stärken und damit Arbeitsplätze zu sichern (§ 2 Nr. 1 RohrIG), den Verbund von Standorten und Unternehmen stärken (§ 2 Nr. 2 RohrIG), einen diskriminierungsfreien Zugang bei hoher Verfügbarkeit gewährleisten (§ 2 Nr. 3 RohrIG) und die Umweltbilanz der Kohlenmonoxidproduktion insgesamt verbessern (§ 2 Nr. 4 RohrIG). Die Errichtung und der Betrieb der Rohrleitungsanlage sind danach erkennbar von dem gesetzgeberischen Anliegen getragen, die in § 2 RohrIG näher bezeichneten wirtschaftlichen Strukturen zu stärken und dadurch zugleich Arbeitsplätze zu sichern und Umweltbelange zu fördern. 30

(2) Indem das Oberverwaltungsgericht dem allgemein entgegen hält, die Sicherung der Versorgung der Industrie mit Kohlenmonoxid sei als solche selbst dann kein Gemeinwohlziel, wenn sie bislang ungesichert und unzuverlässig sei, und für die Gewährleistung des diskriminierungsfreien Zugangs bei hoher Verfügbarkeit (§ 2 Nr. 3 RohrIG) sei bereits kein Gemeinwohlbezug erkennbar, trägt es dem weiten Spielraum des Gesetzgebers bei der Bestimmung des Gemeinwohlziels und dem dementsprechend begrenzten verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab (vgl. BVerfGE 134, 242 <292 Rn. 171 f.>) nicht hinreichend Rechnung. Es ist nicht erkennbar und wird vom Oberverwaltungsgericht auch nicht näher begründet, weshalb die genannten Enteignungszwecke gemessen an dem gebote- 31

nen großzügigen Maßstab keine verfassungsrechtlich zulässigen Gemeinwohlziele sein sollten. Auch daran, dass die genannten Zwecksetzungen grundsätzlich geeignet und hinreichend gewichtig sind, die für die Erreichung dieser Ziele typischerweise in Betracht kommenden Enteignungen zu rechtfertigen (vgl. BVerfGE 134, 242 <293 Rn. 173>), zeigt der Vorlagebeschluss keine durchgreifenden Zweifel auf. Denn ungeachtet der jeder Enteignung innewohnenden Schwere (vgl. BVerfGE 134, 242 <290 Rn. 166>) wird die Verwirklichung der Rohrleitung in der Regel nicht mehr als die Bestellung einer durch eine vergleichsweise geringe Belastungsintensität gekennzeichneten Grunddienstbarkeit erfordern. Hinzu kommt, dass die vom Rohrleitungsgesetz zugelassene Enteignung nicht nur dem die Anlage betreibenden Unternehmen dient, sondern einer Vielzahl von Kohlenmonoxid verarbeitenden Betrieben in der Region zugutekommt (vgl. LT-Drs. 14/909 S. 5).

(3) Hinsichtlich der Bestimmtheit der gesetzlichen Umschreibung der Enteignungszwecke, zieht das Oberverwaltungsgericht zu weitgehende Schlüsse aus den zu § 79 Abs. 1 BBergG ergangenen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts im Urteil zum Tagebau zur Braunkohlegewinnung in Garzweiler. Dort ließ das Gericht offen, ob die in § 79 Abs. 1 BBergG für eine Enteignung genannten Tatbestandsvarianten, „die Erhaltung der Arbeitsplätze im Bergbau“ und „der Bestand oder die Verbesserung der Wirtschaftsstruktur“, den Anforderungen des Art. 14 Abs. 3 GG an eine hinreichend bestimmte Gemeinwohlpräzisierung genügten (vgl. BVerfGE 134, 242 <305 Rn. 204>). Die Festlegung der Enteignungszwecke in § 2 RohrIG ist damit nicht vergleichbar. Danach sollen durch den Bau der Pipeline nicht lediglich eine allgemein und unspezifisch benannte Branche gefördert und hierzu Enteignungen zugelassen werden. Vielmehr werden die Enteignungszwecke des § 2 RohrIG durch das im Gesetz und in den im Rahmen seiner Auslegung heranzuziehenden Gesetzesmaterialien (LT-Drs. 14/909) in hohem Maße konkretisierte Vorhaben verfolgt: den Bau einer Rohrleitungsanlage für die Durchleitung von Kohlenmonoxid und Kohlenmonoxid-Wasserstoffgemischen von dem Chemiepark in Dormagen in den Chemiepark in Krefeld-Uerdingen, auf einer Länge von 67 km, gebaut und betrieben durch die B... AG. Damit wird durch das Rohrleitungsgesetz nicht die Enteignung zum Bau und Betrieb irgendeiner Rohrleitung zur Durchleitung von beliebigen Stoffen und Stoffgemischen gerechtfertigt. Das Vorhaben wird vielmehr seiner Art, seiner geographisch räumlichen Einbettung und Größenordnung sowie seiner Funktion nach in einer Weise gekennzeichnet, die der bezweckten Förderung wirtschaftlicher Strukturen eine klare Kontur gibt. Dass darüber hinaus - wie das Oberverwaltungsgericht bemängelt - nicht

32

auch noch technische Grunddaten erwähnt und geregelt werden, wie etwa das Leistungsvermögen oder die tatsächliche Leistung der Rohrleitungsanlage, ist für die Bestimmtheit des Enteignungszwecks unschädlich, denn das Vorhaben und der Gemeinwohlzweck, zu deren Verwirklichung Enteignungen grundsätzlich zulässig sein sollen, sind durch die erfolgten Festlegungen durch den Gesetzgeber auch ohne diese hinreichend bestimmt.

bb) Die weitere Annahme des Oberverwaltungsgerichts, dass die gebotene Gesamtabwägung nicht der Behörde überlassen werden dürfe, findet keine Grundlage in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. So ist unbeanstandet geblieben, dass in den Ausgangsverfahren zum Braunkohletagebau in Garzweiler die Enteignungsbehörde eine Gesamtabwägung sämtlicher für und gegen das Vorhaben sprechender Belange vorgenommen hatte (BVerfGE 134, 242 <310 Rn. 217>). Das Bundesverfassungsgericht hat dort zwar verlangt, dass eine Gesamtabwägung der für das Vorhaben sprechenden Gemeinwohlgründe mit den durch seine Verwirklichung beeinträchtigten öffentlichen und privaten Belangen gesetzlich vorgesehen sein muss (BVerfGE 134, 242 <307 f. Rn. 211 f.>). Diesem Erfordernis ist hier jedoch insoweit Genüge getan, als § 20 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung in Verbindung mit der Nummer 19.3 der Anlage 1 zu diesem Gesetz die Planfeststellungsbedürftigkeit des Vorhabens begründet und die planfeststellungsrechtliche Abwägung eine solche Gesamtabwägung umfasst. Das Bundesverfassungsgericht hat keine verfassungsrechtliche Verpflichtung des Gesetzgebers gesehen, diese Gesamtabwägung bereits selbst vorzunehmen. 33

Eine solche Gesamtabwägung könnte das Rohrleitungsgesetz im Übrigen auch nicht leisten. Denn sie setzt notwendig die Kenntnis des konkreten Vorhabens voraus, insbesondere des spezifischen Trassenverlaufs, der im Einzelnen betroffenen Grundstücke sowie des konkreten Ausmaßes der jeweiligen Betroffenheiten. Eine konkrete Gesamtabwägung kann deshalb lediglich in den von Verfassungen wegen nur ausnahmsweise zulässigen Fällen einer Legalplanung durch den Gesetzgeber selbst vorgenommen werden (vgl. BVerfGE 95, 1 <17>). Eine derartige Legalplanung liegt dem allein den Anfangs- und Endpunkt der Trasse festlegenden Rohrleitungsgesetz nicht zugrunde. 34

cc) Soweit der Vorlagebeschluss in Bezug auf die Sicherung des Enteignungszwecks durch Bindung des privaten Begünstigten ausführt, an das Vorhandensein, die Genauigkeit und den Detaillierungsgrad der zur Sicherung des Ent- 35

eignungszwecks erforderlichen Vorgaben seien hohe Anforderungen zu stellen, die hier nicht erfüllt würden, löst sich das Oberverwaltungsgericht ebenfalls von der dazu ergangenen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, ohne dass es dies entsprechend kennzeichnen und mit abweichenden Meinungen in Rechtsprechung oder Schrifttum belegen würde.

(1) Das Oberverwaltungsgericht überzeichnet die von der Verfassung vorgegebenen Erfordernisse, wenn es den Gesetzgeber auf die Sicherung des Erfolges der in § 2 Nr. 1 bis 4 RohrIG im Einzelnen beschriebenen Zwecke der Rohrleitungsanlage verpflichten will. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist nicht die Sicherung eines Erfolges, sondern die Sicherung des Enteignungszwecks erforderlich (vgl. BVerfGE 74, 264 <286>; 134, 242 <294 ff. Rn. 178 ff., 307 Rn. 209>), hier also die Sicherung der Förderung wirtschaftlicher Strukturen in den durch die Parameter der Errichtung und des Betriebs der Rohrleitung vorgegebenen Grenzen. Die gebotene dauerhafte Gemeinwohlsicherung verlangt gesetzliche Regelungen, die sicherstellen, dass begünstigte Private das enteignete Gut zur Verwirklichung des die Enteignung legitimierenden Zwecks verwenden und dass diese Nutzung dauerhaft erfolgt (vgl. BVerfGE 134, 242 <295 Rn. 179>). Inwieweit mit dieser Nutzung das mit der Enteignung verfolgte Gemeinwohlziel erreicht wird, ist keine Frage der Sicherung des Enteignungszwecks, sondern ist im Rahmen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes unter dem Aspekt der Eignung gerichtlicher Überprüfung zugänglich. 36

(2) Die Verfassung verlangt ferner, anders als das Oberverwaltungsgericht meint, keine maximale und umfassende Sicherung des Enteignungszwecks. Die geforderten Regelungen müssen umso genauer und detaillierter sein, je weniger schon der Geschäftsgegenstand des privaten Unternehmens, zu dessen Gunsten die Enteignung erfolgt, darauf ausgerichtet ist, dem gemeinen Wohl zu dienen (vgl. BVerfGE 74, 264 <285>; 134, 242 <296 Rn. 181>). Dies kann aber auch lediglich eine Regulierung privatwirtschaftlichen Verhaltens oder die Begründung behördlicher Eingriffsbefugnisse erfordern (vgl. BVerfGE 134, 242 <296 Rn. 181>). 37

Dem Vorlagebeschluss ist nicht zu entnehmen, dass das Rohrleitungsgesetz, gemessen daran, zu beanstanden wäre. § 5 RohrIG begrenzt die Nutzung der Rohrleitungsanlage dauerhaft auf die Durchleitung von Kohlenmonoxid beziehungsweise Kohlenmonoxid-Wasserstoffgemischen. Nach § 4 Abs. 1 Satz 2 RohrIG setzt die Enteignung zudem voraus, dass die Anlage errichtende und 38

betreibende Unternehmen glaubhaft macht, das Grundstück oder das Recht daran werde innerhalb angemessener Frist zu dem vorgegebenen Zweck verwendet beziehungsweise ausgeübt werden. Damit hat der Gesetzgeber möglichen Fehlverwendungen der durch die Enteignung erlangten Positionen, die er in der Enteignung ohne Errichtung oder Inbetriebnahme der konkreten Rohrleitungsanlage beziehungsweise in der Einstellung der Nutzung der Rohrleitungsanlage erkannt hat, entgegengewirkt. Seiner Verpflichtung zur Sicherung des Enteignungszwecks hat er damit hinreichend Genüge getan. Dass die in § 2 RohrIG genannten „Enteignungszwecke“ nur mehr oder weniger wahrscheinliche, nicht aber zwingende Folgewirkungen der Errichtung und des Betriebs der Anlage sind, die theoretisch durch das die Rohrleitung betreibende Unternehmen konterkariert werden könnten, lässt - anders als das Oberverwaltungsgericht meint - keinen weitergehenden Sicherungsbedarf entstehen.

Diese Entscheidung ist unanfechtbar.

39

Eichberger

Baer

Britz